

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 62/2019, así como los Votos Particulares y Concurrentes de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Particulares de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, Particular, Concurrente y Aclaratorio del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, y Aclaratorio y Concurrente de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA

COLABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	43
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y/O OMISIONES RECLAMADAS.	Se tiene por impugnada la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad, por omisiones legislativas relativas, así como los artículos 9°, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII; 14, fracción IV; 25, fracciones II y VII; 63, párrafo último; 66, fracciones III y IV y párrafo último; 75; 82; párrafo último; 100; 102; 103; 104; 105 y 106, en las porciones normativas que se precisan.	43-45
III.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno.	45-46
IV.	LEGITIMACIÓN.	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	46-48
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.		49-57
	V.1. Causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados.	La causal de improcedencia es infundada.	49-51
	V.2. Causal de improcedencia planteada por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.	La causal de improcedencia es infundada.	51-53
	V.3. Reforma al artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional.	No se actualiza la causal de improcedencia.	53-57
VI.	ESTUDIO DE FONDO.		57-309
	VI.1. Omisiones legislativas.	El Congreso de la Unión no incurrió en omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que el contenido de la Ley de la Guardia Nacional cumple con lo ordenado por el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional.	57-93

	VI.2. Segundo concepto de invalidez VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito. VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas. VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito. VI.2.4. Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados. VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones. VI.2.6. Facultad para realizar acciones de geolocalización. VI.2.7. Facultades para requerir documentos.	Este Tribunal Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, sí es una atribución que corresponde a la Guardia Nacional, como institución de seguridad pública. Se desestima en la acción de inconstitucionalidad. Este Tribunal Pleno sostiene que las facultades de la Guardia Nacional previstas en el artículo 9, fracciones V, XXIX y XXXVIII, impugnadas son constitucionales, ya que no son actos de molestia, por lo que no generan las afectaciones alegadas por la CNDH. Resulta desproporcional la medida consistente en llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos. Este Tribunal Pleno considera que los artículos de la Ley de la Guardia Nacional que facultan a esta institución para intervenir comunicaciones resultan proporcionales ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso. Se desestima en la acción de inconstitucionalidad Este Tribunal Pleno considera la facultad indicada es constitucional. Lo que se concluye de la interpretación sistemática de la fracción impugnada con lo dispuesto en el artículo 132, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales. De lo que se deriva que no hay confusión, pues la facultad analizada se refiere a las atribuciones de la Guardia Nacional de participar en la investigación de los delitos bajo la conducción del ministerio público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.	93-156 94-116 116-118 118-125 125-133 133-148 148-150 150-156
	VI.3. Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria.	Las fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionalmente válidas. La fracción XXXIII atribuye a dicha institución facultades propias de la materia de seguridad pública que le corresponden por mandato constitucional. Por lo que toca a la fracción XXXV, al tenor de la interpretación conforme realizada, se concluye que se trata de facultades de apoyo en materia migratoria, por lo que la Guardia Nacional se encuentra facultada para realizarlas de manera subordinada al Instituto Nacional De Migración.	156-209

		Respecto de la fracción XXXVI, este Alto Tribunal sostiene que es constitucional la facultad de la Guardia Nacional de apoyar el alojamiento de personas migrantes que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición de éste, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren. Esto pues, el hecho de que el resguardo de las estaciones migratorias sea a petición de dicho instituto implica necesariamente que la Guardia Nacional esté subordinada a aquel.	
	VI.4. Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional.	El requisito para pertenecer a la Guardia Nacional consistente en <i>no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito</i> es inconstitucional pues viola los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y de presunción de inocencia. Respecto de los requisitos consistentes en “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia” y “no haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública” se desestimó en la acción.	209-237
	VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional.	El Congreso de la Unión no fue omiso en regular el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de la Guardia Nacional. Primero, porque no existe un mandato constitucional para ello. Segundo, porque dentro de las normas controvertidas se encuentra el derecho de audiencia que puede utilizarse en el régimen de disciplina y, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a su reglamento en los que está previsto el ejercicio del derecho de audiencia.	237-259
	VI.6. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional relativo al deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada.	Este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como “<i>faltas administrativas graves</i>” no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo. Así, al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional.	259-275

	VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de “restricción”.	Este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción constituye una medida legítima que, si bien restringe temporalmente los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad, lo hace para de asegurar la disciplina institucional como principio rector y organizacional de la Guardia Nacional, a efecto de garantizar ser una policía especializada.	275-295
	VI.8. Estudio relativo a los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional.	El deber del personal de la Guardia Nacional de “abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio” no viola el principio de taxatividad , en virtud de que está dirigida específicamente a un grupo de personas, los elementos de las instituciones policiales, que está en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de la institución. Por otro lado, la norma que establece que “se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio” no vulnera el principio de presunción de inocencia , dado que no establece una presunción en contra del imputado, sino una resignificación del verbo “extraviar”.	295-309
VII.	EFFECTOS.		309-310
	Declaratoria de invalidez.	En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente , se declara la invalidez de los artículos 9, fracción VI y 25, fracción II, en la porción normativa “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”.	310
	Extensión de efectos.	Este Alto Tribunal no aprecia la existencia de normas cuya dependencia de las declaradas inconstitucionales conlleve su invalidez.	310
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.	310
	Notificaciones.	Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al Consejo de la Judicatura Federal y a la Fiscalía General de la República.	310
VIII.	DECISIÓN.	Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.	310-311

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA

COLABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de la Guardia Nacional, en su integridad, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") presentó demanda para impugnar la constitucionalidad de la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad y, en lo particular, de los artículos 9º, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, 14, fracción IV, en la porción normativa "*no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia*", 25, fracciones II y VII, en la porción normativa "*dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública*", 60, fracción V, 63, párrafo último, 66, fracciones III y IV y párrafo último, 75, 82, último párrafo, 100, 102, 103, 104, 105 y 106, publicados en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la CNDH expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a) La Ley de la Guardia Nacional, en su totalidad, no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional" (en adelante, decreto de reformas en materia de Guardia Nacional), lo que se traduce en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Con la finalidad de reglamentar la actuación y formación de la Guardia Nacional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución. Además, el Poder Reformador consideró trascendental precisar cuáles eran los elementos esenciales que debía contener la Ley de la Guardia Nacional. Por tal motivo, a través del régimen transitorio, se incorporó la obligación de legislar sobre ciertos componentes básicos para el adecuado funcionamiento de la institución policial.

Tales previsiones de contenido esencial fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. No obstante, del análisis integral de la Ley de la Guardia Nacional, se advierte que el Congreso de la Unión expidió dicho cuerpo normativo sin cumplir con la totalidad de los elementos referidos. En concreto, dicho órgano no reguló los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas, ni estableció las reglas para determinar las aportaciones de los Estados, así como los criterios de evaluación de sus integrantes.

¹ Escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

Las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal implican un incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de un mandato constitucional, lo cual tiene como consecuencia la transgresión al principio de legalidad, aunado a que se genera incertidumbre jurídica respecto de los elementos que no fueron regulados.

En primer lugar, la ley impugnada es omisa en regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios. La ley se limita a referir que se llevarán a cabo acciones de colaboración y coordinación sin precisar cuáles serán los supuestos —como lo exige el texto constitucional—. En el mismo sentido, la Ley solamente señala que “los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes”. Si bien de la lectura sistemática de los artículos 6º, fracción IV, 88, 89, 90, 91, 92 se desprende que habrá colaboración y coordinación entre la Guardia Nacional y las instituciones de seguridad pública estatales y municipales, no se prevén los supuestos específicos que posibilitarán dicha participación conjunta. Por ello, no se puede acotar el margen de actuación de la Guardia Nacional, lo cual da pauta a la arbitrariedad en cuanto a la determinación de la procedencia de esos supuestos, en vulneración al principio de legalidad y del derecho de seguridad jurídica.

En segundo lugar, la ley impugnada es completamente omisa en cumplir con el mandato constitucional de contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. La ley referida hace una única mención a las aportaciones en el artículo 92, párrafo segundo, donde se determina que los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que las autoridades locales y municipales realizarán, dejando los términos y condiciones completamente al arbitrio de las partes.

En tercer lugar, por mandato constitucional, la ley impugnada tenía que incorporar la regulación de criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. Ningún precepto de la ley prevé esos criterios. Los artículos 25, fracción IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97 fracción XIII, y cuarto transitorio únicamente establecen: i) que se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza para ingresar a la Guardia Nacional; ii) la obligación del personal de someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia; y iii) que el informe presentado por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República debe contener, al menos, la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño. Corroboró lo anterior el contenido del artículo 26, fracciones VI y IX, ya que dispone que un reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente del personal. Es decir, la ley remite a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, aunque la Constitución refiere de manera expresa que los criterios de evaluación deben formar parte de la ley. Los criterios deben existir y regularse en atención al principio de legalidad y no quedar comprendidos en un reglamento, de lo contrario, se vulnera el ese principio y el derecho a la seguridad jurídica.

- b) El artículo 9º, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXVIII y XXXII, así como los diversos 100, 102, 103, 104, 105 y 106, de la Ley de la Guardia Nacional establecen distintas atribuciones de la Guardia Nacional —en materia de prevención del delitos e infracciones administrativas— que resultan indeterminadas, genéricas y ambiguas. Eso da pauta a la arbitrariedad y vulnera el derecho a la seguridad jurídica, a la privacidad y a la intimidad; así como el principio de legalidad y la prohibición de injerencias arbitrarias.

Las fracciones impugnadas habilitan a la Guardia Nacional para investigar y verificar a los gobernados y sus posesiones, así como para determinar la posición geográfica de sus dispositivos móviles, sin que exista denuncia alguna, para la prevención de delitos e infracciones administrativas. Es decir, sin actualizarse los supuestos de flagrancia o sin tener noticia de la comisión o posible comisión de un delito, la Guardia Nacional puede realizar tareas de investigación y verificación; recabar cualquier tipo de información; llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados; solicitar la georreferenciación de dispositivos móviles; y

realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de sitios web. Asimismo, la ley referida no precisa los límites y circunstancias específicas en que se podrán ejercer esas atribuciones. Esto permitirá a la autoridad actuar de manera arbitraria y, en consecuencia, realizar actos de molestia que podrían resultar invasivos de la intimidad y privacidad de las personas.

En términos constitucionales, algunas técnicas y actos de investigación (como la intervención de comunicaciones o la georreferenciación) solo pueden llevarse a cabo de forma excepcional y con previa autorización judicial, para el esclarecimiento de una conducta delictiva cometida; nunca para prevenir los delitos. Existe una indebida habilitación para que se lleven a cabo tareas de investigación, verificación, geolocalización, entre otras, para prevenir hechos futuros de realización incierta.

Al respecto, es necesario considerar que el artículo 9°, fracción VIII, de la Ley impugnada faculta a la Guardia Nacional para realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos y las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional. Ello resulta plenamente compatible con el andamiaje constitucional en materia de seguridad pública. No obstante, los artículos impugnados facultan a la referida institución federal para que, sin la conducción del Ministerio Público, realice actos de investigación para prevenir delitos y faltas administrativas. Más aun, en términos de la fracción IV, pueden efectuar tareas de verificación para prevenir la comisión de infracciones administrativas, cualesquiera que estas sean, tales como las infracciones en materia de tránsito o las faltas a las disposiciones de cultura cívica. En suma, se faculta a la Guardia Nacional para realizar tareas de investigación motu proprio, sin el mando y sin la conducción del Ministerio Público, con la finalidad de prevenir delitos.

En particular, la fracciones XVIII (que permite a los elementos de la Guardia Nacional requerir a autoridades y solicitar a las personas físicas o morales informes o documentos para fines de investigación) y XXIX (que permite obtener, analizar y procesar información y realizar acciones necesarias para la prevención de delitos de manera directa o mediante mecanismos de coordinación) del artículo 9° dejan al completo arbitrio de dicha autoridad la posibilidad de realizar diversos actos de molestia. Aunque se establece que los documentos requeridos serán para fines de investigación, debe tomarse en consideración que en la misma Ley se hace referencia a “investigaciones para la prevención de los delitos”, lo cual genera incertidumbre, ya que no se tiene la certeza sobre si dichas pesquisas se realizan para prevenir delitos, o bien, dentro de una investigación criminal bajo el mando del Ministerio Público.

I. Intervención de comunicaciones y georreferencia en tiempo real.

El artículo 9°, fracción XXVI, de Ley referida faculta a dicha institución para solicitar a la autoridad competente, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite la información con que cuenten y la georreferencia de los equipos móviles, con fines de prevención del delito. Por su parte, el diverso 100 de dicho ordenamiento establece la posibilidad de que se efectúe la intervención preventiva de comunicaciones privadas. Los subsecuentes 101, 102, 103, 104, 105 y 106 regulan la intervención de las comunicaciones privadas estableciendo los principios que la rigen, los requisitos que deberá contener la solicitud, el catálogo de delitos que ameritan dicha intervención, otras reglas de intervención de la autoridad judicial, lo procedente en el caso de que no existan elementos que acrediten la posible comisión de un delito, y los sujetos que podrán dar cumplimiento a tales intervenciones.

i. Intervención de comunicaciones privadas.

El artículo 16 constitucional reconoce la posibilidad de que se intervengan las comunicaciones, circunstancia que debe darse en un contexto de excepción y con atribuciones limitadas. La Constitución General únicamente permite que la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, autorice la intervención de cualquier comunicación privada.

En este sentido, los artículos impugnados son amplios e indeterminados al no limitar el uso de dichas técnicas a una investigación criminal, pues puede utilizarse bajo fines preventivos, lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones, así como el principio de legalidad. Dichas normas no atienden al principio de excepcionalidad y dan pauta para que los elementos de seguridad pública de esa institución, bajo el argumento de que se encuentran realizando tareas preventivas, intervengan cualquier comunicación por la simple sospecha de que alguien puede llegar a cometer un delito.

Si bien es cierto que el artículo 103 de la Ley de la Guardia Nacional enlista los delitos por los cuales se autorizará la intervención de comunicaciones, las disposiciones combatidas facultan a dicha institución policial para actuar sin encontrarse en el supuesto de investigación de algún delito, sino en ejercicio su facultad de “preventiva”. Asimismo, las normas son contradictorias ya que, en un primer supuesto, los artículos 100 y 103 exigen que se acredite la existencia de indicios “suficientes” de que se está organizando la comisión de delitos para que proceda la autorización de intervención de comunicaciones, pero, por otra parte, el artículo 105 prevé que una vez que la Guardia Nacional intervenga una comunicación privada puede advertir “el indicio de la posible comisión de un delito” y hacerlo del conocimiento del Ministerio Público. Es decir, es posible que se ejerza dicha medida sin que previamente se tenga la certeza de que la conducta antijurídica se cometió o está por cometerse. En suma, primero se interviene la comunicación y, si de ello se advierte que se cometió un delito, entonces se hará del conocimiento del Ministerio Público. Las normas permiten que elementos de dicha institución realicen una intervención previa de las comunicaciones privadas de manera discrecional, fuera de un determinado proceso de investigación del delito y sin la conducción del Ministerio Público.

En todo caso, si la Guardia Nacional estuviera en posesión de “indicios suficientes” de hechos posiblemente constitutivos de delitos, deberá dar parte al Ministerio Público, al ser este la autoridad competente, misma que iniciará la etapa inicial del procedimiento penal, en el curso de la cual solicitará a la autoridad judicial competente la intervención de comunicaciones en determinados delitos, si el caso lo amerita.

ii. Geolocalización.

En la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 32/2012, se llegó a la conclusión de que, aunque la medida de geolocalización en tiempo real de equipos móviles pudiera tener el efecto de invadir la vida privada, ello se encuentra constitucionalmente justificado. No obstante, este Alto Tribunal también fue enfático al determinar que la medida debe encontrarse limitada a delitos taxativamente enunciados, en los que se pretende salvaguardar bienes jurídicos de la mayor relevancia o siempre que se estuviera en presencia de un caso urgente.

La facultad que se confiere a la autoridad ministerial es de orden excepcional, pues su ejercicio solo procede en aquellos casos en que se cuente con elementos que hagan probable la comisión de los delitos taxativamente enunciados, todos ellos de gravedad o de particular trascendencia. En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, el Pleno concluyó que la figura de geolocalización persigue un fin constitucionalmente legítimo; es una medida idónea en tanto que constituye una herramienta que facilita y dota de eficacia a la función constitucional de prevención, investigación y persecución del delito; y puede considerarse que los altos índices de delincuencia en el país hacen necesario el uso de tecnologías como la geolocalización, que llevan a mejores y más eficientes resultados que las técnicas tradicionales de persecución de los delitos.

Tratándose de delitos menores o que no pongan en alto riesgo la vida, integridad y seguridad de la persona, no se cumple con la proporcionalidad en sentido estricto porque la afectación al derecho es mucho mayor a la importancia del fin perseguido. Para que la medida supere el *test* de proporcionalidad, debe estar restringida sólo a los delitos más graves para la población o a los supuestos de urgencia, esto es, (i) cuando se pongan en riesgo la vida o integridad física de las víctimas del delito o (ii) cuando exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito, supuestos en los que la geolocalización juega un papel fundamental en la investigación del delito por sus características y la información que provee. No se cuestiona la constitucionalidad de la medida de geolocalización en tiempo real, siempre y cuando la misma se sujete a los límites constitucionales y legales.

No obstante, la fracción XXVI del artículo 9°, al permitir que la Guardia Nacional solicite por escrito, previa autorización del juez, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, no supera el *test* de proporcionalidad. Dada la amplitud de la fracción, no es posible establecer parámetros para su implementación razonable y proporcional, lo que se traduce en una intromisión en el ámbito privado de los individuos. No fue previsto límite alguno en los casos en los que elementos de la Guardia Nacional pueden solicitar la geolocalización o georreferenciación, ya que el legislador federal fue omiso al acotar ciertos delitos o supuestos de urgencia que vuelvan imperiosa la aplicación de tal medida. La norma resulta aún más indeterminada y extensiva al justificar su uso en tareas preventivas.

II. Acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web.

La fracción XXXVIII del artículo 9° de la Ley referida faculta a la Guardia Nacional para realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas. Esta disposición resulta amplia e indeterminada, ya que permite a la autoridad vigilar, identificar, monitorear y rastrear cualquier tipo de contenido que se encuentre en internet sin tomar en consideración que no toda la información que se encuentra en ese medio es de carácter público. El uso de la red de internet implica el intercambio de información de una diversidad de documentos y archivos que, por el hecho de emplear una plataforma de conexión común a distintos usuarios, no implica que todos los datos sean públicos y objeto de vigilancia por parte de cualquier autoridad. Esos datos también se encuentran protegidos por el derecho a la vida privada y a la intimidad, pero con matices e implicaciones específicas derivado del contexto actual en el que existe un incremento en el uso de tecnologías digitales, particularmente en el ámbito de las comunicaciones.

No obstante, es posible que el empleo de sistemas o programas de vigilancia por parte de las autoridades estatales resulte legítimo en algunos casos. En tal supuesto, resulta indispensable que las medidas se encuentren especialmente reguladas y controladas para evitar que un Estado tenga un alto poder invasivo sobre las personas sujetas a vigilancia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que los programas de vigilancia pueden tener un grave impacto sobre los derechos a la intimidad o a la libertad de expresión, por lo que existe una necesidad urgente de que los Estados revisen su legislación para establecer los límites a la potestad para vigilar las comunicaciones en línea, su necesidad y proporcionalidad, y los principios de derecho internacional sobre la materia.

Adicionalmente, la CIDH señaló que suelen invocarse razones de seguridad nacional y lucha contra el delito o crimen organizado para llevar a cabo actividades estatales de vigilancia en internet. Para limitar el ejercicio de interpretaciones discrecionales, es necesario especificar claramente los criterios que deben aplicarse para determinar los casos en los cuales este tipo de limitaciones resulta legítimo. Además, para que un programa de vigilancia de las comunicaciones en línea resulte adecuado, es necesario que los Estados demuestren que las limitaciones a los derechos a la intimidad y en su caso, de expresión, sean estrictamente necesarias en una sociedad democrática para lograr los objetivos que persiguen. Paralelamente, cualquier restricción a la libertad de expresión o a la privacidad en Internet como efecto de una medida estatal de seguridad debe respetar los requisitos procedimentales impuestos por el derecho interamericano.

Contrario a lo anterior, la fracción XXXVIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional resulta lesiva del derecho a la privacidad e intimidad de las personas, ya que presupone que la información y contenido de sitios web que se encuentra en internet es pública y, por lo tanto, objeto de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo. La amplitud de la norma permite a los elementos de seguridad pública realizar esas conductas sin limitación, facultándolos para realizar toda clase de actos invasivos a la intimidad de las personas. La posibilidad de que se ejecuten estos actos sobre toda la información y contenido de sitios web, con el propósito de prevenir delitos, abre la posibilidad de que, ante cualquier sospecha, elementos de la Guardia Nacional puedan inspeccionar sitios o páginas de internet que no sean de carácter público.

III. Proporcionalidad de las medidas.

Finalmente, si bien las medidas mencionadas pudieran perseguir un fin constitucionalmente válido, como la prevención del delito, resultan desproporcionadas. Es necesario un examen de la norma impugnada para determinar, en el caso concreto, las relaciones entre el fin perseguido y su colisión con los derechos mencionados, lo que debe resolverse con un test de proporcionalidad.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador federal con las normas impugnadas, se advierte que estos pueden resultar válidos constitucionalmente. Podría estimarse que la intención del legislador al dotar a la Guardia Nacional de determinadas facultades sobre la prevención del delito se comprende dentro de la seguridad pública, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Federal.

Tratándose de la idoneidad de las normas, este requisito se cumple en relación con la finalidad, pues las medidas pretenden alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, ya que la Guardia Nacional debe preservar los objetivos de la seguridad pública —como lo son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social—. Es decir, con tales previsiones normativas se busca cumplir con la labor preventiva del delito.

No obstante, la medida no resulta necesaria, pues en el caso concreto la prevención del delito no puede circunscribirse a la capacidad reactiva del Estado frente a los delitos. Dicha función debe concebirse de manera integral, tomando en consideración todas las políticas públicas dirigidas a la raíz de los delitos, es decir, debe abordarse el fenómeno delictivo como problema social cuyas soluciones se encuentren en las causas que llevan a un individuo a delinquir. Por ello, la política pública de la prevención del delito debe considerar otros elementos que pueden incidir en la comisión de conductas delictivas —como los educativos, familiares, culturales, entre otros—.

Asimismo, las medidas resultan desproporcionales, ya que es factible que posibiliten la arbitrariedad y abuso de la autoridad, lo que coloca en una situación de incertidumbre a los gobernados. La afectación o vulneración a los derechos fundamentales es mayor en relación con el fin que se persigue. No se desconoce que se incorporó el concepto de investigación preventiva y las atribuciones propias de este a la Ley de la Policía Federal, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 2009, con la finalidad de fortalecer las atribuciones y acciones que permitan mejorar la prevención del delito, ni que dichas facultades se trasladaron a la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, el análisis de la constitucionalidad de la norma que se impugna debe realizarse a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011. Se reitera que el efecto de la norma es desproporcionado con relación al fin que se pretende alcanzar, pues la afectación que se genera a los derechos a la intimidad, privacidad, seguridad jurídica, y prohibición de injerencias arbitrarias resulta mucho mayor.

Por lo anterior, resulta indispensable que el Máximo Tribunal se pronuncie acerca de los límites entre la facultad preventiva y de investigación, así como de los actos que en cada una de ellas puede efectuar la Guardia Nacional como autoridad policial, los supuestos que ameritarán tales medidas y de manera especial los actos de investigación permisibles para la prevención de los delitos.

- c) El artículo 9º, en sus fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, permite a la Guardia Nacional inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio nacional cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración; igualmente, se les faculta para apoyar en el aseguramiento y resguardo de los extranjeros que incumplan con dicho ordenamiento.

Las fracciones referidas transgreden los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias. La CNDH ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de seguridad pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Aunado a lo anterior, el legislador federal perdió de vista que existen diversas categorías en materia migratoria —tales como refugiados, apátridas y trabajadores migratorios— y disposiciones internacionales relacionadas con estos grupos. La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos. Si bien la política migratoria es parte del ejercicio de la soberanía de un Estado, la misma no puede realizarse discrecionalmente.

La Constitución Federal establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. La restricción de este derecho solo está justificada de manera excepcional. Dichas excepciones se encuentran enunciadas en el propio texto constitucional y refieren que dicha libertad puede ser limitada de acuerdo con las facultades ejercidas en dos ámbitos: 1) el administrativo y 2) el judicial. Respecto al primero, las limitaciones se pueden dar en leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En cambio, el segundo puede darse en los casos de responsabilidad criminal o civil.

Las disposiciones cuestionadas introducen una restricción a la libertad de tránsito e irrumpen el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria debido a que facultan al personal de la Guardia Nacional a detener temporalmente a las personas para la inspección de los documentos migratorios a fin de verificar su estancia regular, lo cual es una atribución que corresponde de manera exclusiva al personal del Instituto Nacional de Migración. La Guardia Nacional no está capacitada para verificar el estatus migratorio. Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados.

También cabe destacar que, para exigir que las personas que transitan por la vía pública porten un documento de identificación, la Guardia Nacional partiría de elementos subjetivos para realizar actos de molestia a quienes, a su juicio, puedan ser migrantes. Resulta preocupante que se faculte a la Guardia Nacional para verificar la estancia regular sin un parámetro objetivo, permitiendo actos de molestia que parten de la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Asimismo, el legislador desconoce la condición de vulnerabilidad de las personas referidas y que requieren de una especial atención en cuanto a la protección y garantía de sus derechos. Es así como las disposiciones referidas, al establecer como atribución de la Guardia Nacional la verificación del estatus migratorio, resultan inconstitucionales al permitir que una autoridad no especializada en la materia limite la libertad de tránsito de los migrantes desconociendo las condiciones especiales y particulares de este grupo.

Resulta relevante señalar que la Ley de Migración establece que será el Instituto Nacional de Migración la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar su documentación. No se desconoce que la Ley de Migración establece que el Instituto Nacional de Migración podrá solicitar la colaboración de las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la atribución impugnada no resulta razonable, toda vez que la Guardia Nacional no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, a diferencia de las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas en la ley de la materia. Si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado a este Instituto, pues de un análisis de las fracciones referidas se puede desprender que el actuar de esta institución resulta paralelo al del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias.

- d) Los artículos 14, fracción IV, en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”; y 25, fracciones II y VII, en la porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública” de la Ley de la Guardia Nacional exigen no haber sido condenado por ningún delito y no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia, para ingresar a esa institución y para ser Comandante, respectivamente. Adicionalmente, se exige no haber terminado el servicio, de cualquier forma, en alguna institución de seguridad pública, por lo que estas disposiciones vulneran los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, al trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y presunción de inocencia.

Suponiendo que las normas puedan perseguir un fin válido, consistente en que las personas que quieran prestar sus servicios en la Guardia Nacional gocen de buena reputación, las mismas implican una restricción absoluta y desproporcionada. Asimismo, dichos requisitos contienen categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal relativas a la condición social y jurídica de las personas. Dado que las normas impugnadas hacen una distinción basada en una categoría sospechosa, corresponde realizar un escrutinio estricto.

I. No estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia.

En el caso del artículo 14, fracción IV, así como el 25, fracción II, ambas en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia” de la Ley de la Guardia Nacional, se estima que podría considerarse satisfecho el requisito de escrutinio estricto consistente en que la norma cumpla con una finalidad imperiosa. Puede considerarse que la norma busca cumplir con los principios que mandata el artículo 21 de la Constitución Federal —que exige que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad objetividad, eficiencia,

profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos—. La distinción también está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues la imposición de dicho requisito busca garantizar que las personas que laboren en la Guardia Nacional sean honradas y desempeñen sus actividades en beneficio de la sociedad, para que ésta pueda confiar en la institución. Sin embargo, la porción normativa no es la menos restrictiva para conseguir ese fin.

La norma impugnada realiza una equiparación indebida entre las personas sujetas a proceso o que cuentan con orden de aprehensión, presentación o comparecencia respecto de las personas declaradas culpables de la comisión de un delito doloso y los inhabilitados por resolución firme. Esto no sólo conlleva a la obstaculización del derecho de acceso al cargo público con base en una categoría sospechosa, sino que resulta contrario al principio de presunción de inocencia. En este sentido, los requisitos para ingresar a la Guardia Nacional y para ser nombrado Comandante permiten otorgarle la calificación de autor o partícipe en un hecho ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada.

II. Terminación del servicio en alguna institución de seguridad pública.

La exigencia contenida en el artículo 25, fracción VII, en la porción normativa “baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública” resulta injustificada. Si bien la primera parte de la fracción VII referida aclara que las personas que hubiesen sido separadas, removidas, cesadas o dadas de baja no podrán acceder al cargo, la disposición aumenta el espectro de restricción al impedir que una persona pueda laborar en las instituciones referidas por cualquier otro motivo de terminación. Esto desconoce que posiblemente las causas de terminación del servicio en nada se relacionan con la capacidad para desempeñar un empleo. Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé, en su artículo 94, que la conclusión del servicio de un integrante de la policía es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos por diferentes causas, entre las que se encuentra la de baja por renuncia.

Tomando en consideración que, de acuerdo con la Constitución Federal, la Guardia Nacional se constituirá con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, es necesario revisar las normas que regulan a dichos cuerpos para determinar cuáles pueden ser otras causas de terminación del servicio. La exigencia amplia de la porción impugnada no permite apreciar las particularidades de cada caso ya que existe una prohibición absoluta y, por lo tanto, injustificada y desproporcionada de acceder a la mencionada institución. Asimismo, toda vez que se trata de una medida discriminatoria, debe ser examinada a la luz del escrutinio estricto. En ese sentido, la porción normativa no busca cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa. La porción normativa afecta desproporcionalmente los derechos a la libertad de trabajo y a dedicarse a un empleo del servicio público, al denegar la posibilidad sin una justificación razonable.

III. El requisito de no haber sido condenado por delito para ingresar a la Guardia transgrede el principio de reinserción social.

En el artículo 25, fracción II, se establece como requisito para ingresar a la Guardia Nacional “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”, lo cual genera un efecto discriminatorio al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen esa situación. Puede estimarse que la porción referida “busca cumplir con un fin constitucionalmente válido”, ya que el artículo 21 constitucional mandata que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija bajo determinados principios. También podría estimarse que la distinción legislativa está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa, al pretender garantizar que las personas que laboren en la institución sean honradas y se presuma de ellas cierta probidad. Sin embargo, la formulación normativa no resulta ser la menos restrictiva. Por el contrario, la porción resulta ampliamente restrictiva al no acotar el tipo de delito cometido que impedirá que una persona pueda ingresar a la Guardia Nacional, e incluso abarca a quienes han sido declarados responsables penalmente por un delito que no ameritó pena privativa de la libertad o bien, por delitos que fueron cometidos de manera culposa. Aunado a lo anterior, la norma impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena.

No se desconoce que el requisito de no contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; sin embargo, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificidades del trabajo que deba realizarse y no deben constituir requerimientos genéricos y amplios.

IV. Acceso a un cargo público como derecho al trabajo.

Finalmente, las normas impugnadas en el presente concepto de invalidez, además de resultar discriminatorias y contrarias al derecho de igualdad, tienen por efecto negar el acceso a un cargo público por causas injustificadas y hacer nugatorio el derecho al trabajo. Este derecho debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole, que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados.

- e) Los artículos 57 a 71 del Título Quinto denominado “Régimen Disciplinario”, específicamente, el Capítulo I denominado “De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios”, así como el diverso Capítulo II denominado “De los Consejos de Disciplina” vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso de la Unión omitió consignar la regulación necesaria para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa en los casos de sanción disciplinaria de los integrantes de la Guardia Nacional.

Dentro de los capítulos mencionados, el ordenamiento estableció la forma en que serán sancionadas las conductas cometidas por el personal de la Guardia Nacional en incumplimiento de sus deberes, e incluyó las sanciones que resultarían aplicables. Sin embargo, el legislador federal no estableció ningún procedimiento para que el presunto infractor tenga la oportunidad de defenderse en un momento previo a aquél en que las autoridades determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación de las sanciones contenidas en la ley. Esto resulta relevante si se considera que algunas de las sanciones, como la restricción —que implica que una persona no pueda disponer de su tiempo libre hasta por quince días— o la del arresto —que consiste en el confinamiento en espacios especiales con una duración máxima de treinta y seis horas— restringen la libertad personal de manera temporal, por lo que resulta indispensable que la persona afectada tenga la oportunidad de defenderse. Por lo anterior, deben considerarse reproducidas todas las consideraciones y razonamientos vertidos en el primer concepto de invalidez relativo a las omisiones legislativas parciales o relativas de carácter obligatorio.

- f) El artículo 60, fracción V, prevé que los miembros de la Guardia Nacional deben abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada. Si bien se reconoce la preocupación del legislador federal por establecer una prohibición para que no se cometan dichos actos, toda vez que se trata de conductas que constituyen una ofensa a la dignidad humana, lo cierto es que las sanciones previstas no son acordes con su gravedad, ya que ni siquiera son consideradas como faltas graves a la disciplina. Esto transgrede la obligación del Estado Mexicano de sancionar dichos ilícitos de forma proporcional a su gravedad.

Las sanciones aplicables a la comisión de los delitos y violaciones a derechos humanos deben responder a un principio de proporcionalidad, el cual implica que las mismas deben determinarse en función del ilícito a sancionar y el bien jurídico que se ve afectado con su comisión. Al respecto, debe subrayarse que en el párrafo final del artículo 60 se establece un régimen de faltas graves, consistentes en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones XXXIII a la XXXVIII del mismo numeral, que podrán ser sancionadas con suspensión o remoción. No obstante, contrario a la obligación referida, el legislador federal no contempló la comisión de actos de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, y desaparición forzada como faltas graves.

No se desconoce que el legislador federal ya ha emitido leyes generales que regulan esas conductas y que establecen los tipos penales, así como las sanciones correspondientes. Sin embargo, dichas prácticas lesivas deben sancionarse tomando en cuenta su gravedad, pues de lo contrario el Estado estaría incumpliendo con su deber internacional. Esa situación resulta más preocupante si se considera que se trata de actos que pueden ser cometidos por personal de una institución que tiene a su cargo las tareas de seguridad pública y que hará uso de la fuerza estatal.

- g) El artículo 63, último párrafo, así como el diverso 66, fracciones III y IV, y último párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, establecen como medida disciplinaria la restricción del individuo sancionado hasta por quince días, por lo que éste no podrá disponer de su tiempo libre por ese

lapso, lo que restringe de forma desproporcionada el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. Si bien deben instrumentarse todos los mecanismos necesarios para salvaguardar la máxima de la disciplina que rige a las fuerzas federales de seguridad pública, las medidas correctivas y de sanción deben respetar las prerrogativas fundamentales del personal, por lo que se debe garantizar que éstas respeten la dignidad de las personas y que sean proporcionales a los bienes que se promueven o pretenden proteger.

En este sentido, los plazos establecidos para compurgar las sanciones de restricción que pueden imponerse a los elementos de la Guardia Nacional restringen de forma desproporcionada la libertad del personal, puesto que la duración de la medida de ocho o incluso quince días podría resultar excesiva, en razón que no permite que la persona sancionada pueda descansar y disponer de su tiempo libre hasta por más de dos semanas de trabajo. Parte de la determinación de una persona que ha optado por trabajar o prestar sus servicios requiere del derecho al descanso semanal y al libre esparcimiento como elementos integrantes de la libertad del individuo, de forma que pueda materializar sus metas. Por lo anterior, la medida referida también atenta contra la dignidad humana de los elementos que integran el cuerpo de seguridad.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador federal con las disposiciones combatidas, se advierte que estos pueden resultar constitucionalmente válidos, como puede ser conservar la disciplina establecida en la propia Constitución Federal para las instituciones de seguridad pública. También puede concluirse la idoneidad de las normas, pues con ellas se pueden alcanzar efectivamente los fines perseguidos por el legislador. En cuanto a la necesidad de la medida, esta podría ser necesaria, pues no existen otras medidas alternativas que tengan igual eficacia para garantizar los fines que se pretenden proteger. Sin embargo, la medida resulta desproporcionada, pues se estima que la misma podría tener una menor duración. La afectación que provoca la medida en la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de los agentes de la Guardia Nacional resulta mayor respecto de la realización del fin que se persigue.

Aun cuando a los miembros de la Guardia Nacional no le son aplicables los derechos establecidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, no es óbice para reconocer que toda persona tiene derecho a un descanso y a disponer de su tiempo libre después de un periodo razonable de haber prestado sus servicios, pues una conclusión contraria vulneraría la dignidad de las personas, obligándolas a prestar actividades más allá de las exigencias físicas sensatas.

- h) Los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas que no permiten a los miembros de la Guardia Nacional discernir cuándo incurren en una conducta que amerita la sanción señalada, por lo que resultan contrarias al principio de taxatividad y al de presunción de inocencia.

I. Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En el caso del artículo 60, fracción XXVI, se establece el deber de que los elementos de la Guardia Nacional se abstengan de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la institución, sin precisar cuáles son esas conductas ni bajo qué parámetros objetivos se determinará su actualización. Asimismo, el artículo 75 prevé la imposición de una sanción a las personas que amenacen a su superior jerárquico, sin precisar lo que debe entenderse por amenaza.

Los artículos impugnados no permiten que los integrantes de la Guardia Nacional tengan conocimiento de las conductas que podrían ser objeto de sanción, lo cual deja en un estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma. Además, las disposiciones referidas permiten un margen de aplicación amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión sea considerado una amenaza a un superior jerárquico, o bien que con la realización de una acción se estime que la persona desacreditó su propia imagen o la de la Guardia Nacional. La calificación de la conducta o conductas reputadas como reprochables queda en el ámbito estrictamente personal del individuo que determinará la infracción disciplinaria. En el mismo sentido, la estimación de si determinada expresión es considerada una amenaza quedará a consideración del superior jerárquico. Con base en lo anterior, las disposiciones impugnadas vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

II. Vulneración al principio de presunción de inocencia.

De acuerdo con el artículo 82, segundo párrafo, se presume que existe extravío de armas cuando no se entreguen al depósito correspondiente, lo que amerita una sanción privativa de libertad al responsable. Esto atenta contra el principio de presunción de inocencia, ya que el delito se configura a partir de una presunción. Es decir, no es necesario que se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente para presumir que la ha extraviado y, por tanto, se configure el delito de extravío de arma.

3. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Eduardo Medina Mora I., para que actuara como instructor en el procedimiento². Posteriormente, éste la admitió a trámite y requirió a las autoridades para que rindieran sus respectivos informes³.
4. **Informe del Poder Legislativo Federal.** Las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión rindieron informes justificados y defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada⁴, en los siguientes términos:

- a) **Cámara de Senadores**⁵: la accionante carecerá de legitimación si no aparece la firma del presidente de la CNDH en la demanda. Asimismo, no es posible impugnar omisiones legislativas, ya que ello implicaría contrariar el objeto para el que se creó la acción de inconstitucionalidad y desnaturalizar dicho medio de control. Se actualiza la causal de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, en relación con el diverso 105, fracción II, de la Constitución General⁶. Además, el proceso se llevó conforme a derecho, ya que no se violó ninguna etapa, por lo que no existe vicio formal.

PRIMERO. Se atendieron las previsiones establecidas en el artículo Cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Particularmente, debe considerarse el contenido de los artículos 5, 6, 7, fracción IV, 8, 9, fracciones XXVII y XLI, 88 y 91 de la Ley de la Guardia Nacional. La ley referida estableció los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios al contemplar el establecimiento de convenios de colaboración. En dichos convenios se establecerá la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional a fin de que las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y Municipios asuman plenamente las funciones de dicha materia. En este sentido, la Ley de la Guardia Nacional permite discernir los supuestos en los que esta institución podrá intervenir en materia de seguridad pública en las entidades federativas y los Municipios —los cuales se encuentran establecidos en la fracción XXVII del artículo 9° del ordenamiento referido—, así como los parámetros que acotan el margen de intervención de la Guardia en esos territorios.

El legislador federal también tuvo en cuenta que, durante la vigencia de los convenios de colaboración referidos, los titulares del Ejecutivo local y los presidentes municipales asumirán diversas responsabilidades. Los convenios también contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán realizar las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. De la lectura del artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional se advierte que el legislador estableció que las reglas para determinar las aportaciones de las de entidades federativas y los Municipios estarán contenidas en cada convenio de colaboración suscrito por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y los órdenes de gobierno referidos. No se puede llegar al

² Acuerdo de veintisiete de junio de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 62/2019, foja 237 y 237 vuelta.

³ Acuerdo de uno de julio de dos mil diecinueve. Ibidem, fojas 238 a 240.

⁴ Ibidem, fojas 253 a 410, y fojas 620 a 862.

⁵ Ibidem, fojas 253 a 410,

⁶ La Cámara estima que resulta aplicable la tesis aislada P. XXXI/2007 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto: **"OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.** Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes".

extremo de vincular al legislador a conceptualizar y definir cada locución utilizada, pues basta con la fijación de parámetros tendentes a hacer efectivo el derecho⁷. Lo anterior es suficiente para desestimar el concepto de invalidez y considerar que no existe la omisión planteada.

Tratándose de los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional, el legislador estimó que el personal será evaluado anualmente en el desempeño de su función de conformidad con la normatividad aplicable. Asimismo, la carrera de la Guardia Nacional se regulará por los méritos de su personal, mismos que serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional. Al respecto, debe considerarse el contenido de los artículos 25, fracción IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97, fracción XIII, y cuarto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional. Esos artículos determinan que, para ingresar a la Guardia, se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, y establecen como una obligación del personal someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia. Asimismo, el Ejecutivo Federal debe presentar un informe al Senado de la República que contenga la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia y los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño. De igual forma, los artículos referidos establecen que el Reglamento de la Guardia Nacional establecerá los criterios para la promoción del personal, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente respectivo.

El hecho de que la Ley de la Guardia Nacional remita a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación no es inconstitucional, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. El titular del Poder Ejecutivo Federal ya emitió el Reglamento de la Guardia Nacional —en ejercicio de la facultad referida y en cumplimiento del artículo Primero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional—, donde se regula la carrera, el régimen disciplinario y los estímulos aplicables al personal de la Guardia. Asimismo, no existe una vulneración al principio de reserva de ley en tanto las disposiciones reglamentarias no regulan la organización de la Guardia Nacional en términos de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional. En suma, el desarrollo legislativo cumplió con las exigencias constitucionales, lo que permite que la actuación de la Guardia Nacional se encuentre acotada y que los gobernados conozcan la consecuencia jurídica de los actos que realicen dichos elementos.

SEGUNDO. De acuerdo con el artículo 21 constitucional, 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 esa función. Si bien es cierto que la Ley de la Guardia Nacional no establece expresamente qué actos de investigación llevará a cabo la Guardia ni el contexto que permita determinar en qué casos se justificarían dichos actos, lo anterior no se traduce en que los elementos referidos no se puedan desprender de la ley reclamada. Los artículos 251 y 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, supletorios de la Ley de la Guardia Nacional en términos del diverso 3⁸, establecen los actos de investigación que pueden realizar las instituciones de Seguridad Pública —incluyendo la Guardia Nacional—.

Ahora bien, respecto del contexto en que se pueden realizar los actos de investigación señalados en los artículos 251 y 252 del ordenamiento penal adjetivo, la ley referida tampoco es omisa, pues el diverso 8 establece que la Guardia Nacional debe regir su actuación por el principio de legalidad. Si toda tarea de investigación que realice la policía tendrá que ser conducida por el Ministerio Público, resulta evidente que las tareas de investigación que realice

⁷ Para sustentar esa conclusión, la Cámara hace referencia a la jurisprudencia 1a./J. 83/2004 de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro y texto: "**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.** Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean."

⁸ **Artículo 3** de la Ley de la Guardia Nacional. A falta de disposición expresa se aplicarán en forma supletoria, en lo que resulten aplicables, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como otra normativa aplicable en la materia.

la Guardia Nacional deben darse en el marco de una investigación llevada a cabo por la representación social; sin que ello implique que toda la actuación por parte de la Guardia Nacional deba estar autorizada por el Ministerio Público, pues ello vaciaría de contenido la facultad autónoma de la policía para investigar los delitos.

Es infundado el argumento relativo a que la fracción IV del artículo 9° de la ley referida es inconstitucional al permitir a los miembros de la Guardia Nacional efectuar tareas de verificación para prevenir infracciones administrativas. La actuación de dichos miembros debe regirse por el principio de legalidad y el respeto de los derechos humanos. Las tareas de verificación deben estar encaminadas a practicar solamente las diligencias necesarias para prevenir infracciones en materia de tránsito o faltas a las disposiciones de cultura cívica. De igual forma, esas consideraciones dan lugar a concluir que no es inconstitucional la fracción V del artículo referido, ya que el actuar de la Guardia Nacional estará acotado y deberá respetar los derechos humanos.

Asimismo, es infundado el planteamiento de la CNDH relativo a la inconstitucionalidad de la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional. Los artículos 249 y 251 del Reglamento de la ley referida impiden que la Guardia Nacional pueda ejercer operaciones encubiertas y de usuarios simulados de manera arbitraria y de tal forma que vulneren los derechos humanos aludidos por la accionante, en tanto establecen una serie de lineamientos y requisitos para realizar dichas operaciones. Además, si las operaciones referidas solo estuvieran encaminadas a esclarecer un hecho delictivo y no a su prevención, se obstaculizaría la labor investigadora de la Guardia.

Son infundados los argumentos sobre la inconstitucionalidad de las fracciones VIII y XXIX del referido artículo 9°. De la lectura de la primera fracción, se advierte que la Guardia Nacional solamente puede requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas informes y documentos para fines de investigación en el contexto de una investigación llevada a cabo por el Ministerio Público. El hecho de que la fracción XXIX del artículo 9° establezca que dicha facultad se ejercerá para la prevención de los delitos no resulta inconstitucional pues, al interpretarse a la luz de lo dispuesto por el diverso 8 de la ley reclamada, se desprende que la atribución impugnada debe realizarse respetando en todo momento el principio de legalidad y los derechos humanos.

Los artículos 9, fracción XXVI, 100, 101, 102, 103, 105 y 106 no son amplios e indeterminados en los términos planteados por la accionante. Para intervenir una comunicación privada, el artículo 16 constitucional exige solamente una autorización por parte de la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público, no que dicha intervención se realice dentro de un determinado proceso de investigación de un delito y bajo la conducción de la representación social, como lo pretende la parte accionante. Los preceptos impugnados contemplan los mandatos establecidos en el artículo 16 constitucional relativos a que cualquier intervención a una comunicación privada se ejecutará una vez que sea autorizada por la autoridad judicial federal y estará precedida de un escrito de la autoridad competente en el que funde y motive las causas legales de la solicitud, el tipo de intervención, los sujetos y su duración. Por ello, los artículos impugnados no dan pauta a la intervención arbitraria.

Aunado a lo anterior, el argumento de la accionante relativo a la existencia de una omisión legislativa en los supuestos de aplicabilidad de las medidas de geolocalización es inatendible, dado que la parte actora realmente pretende reclamar una laguna normativa; supuesto en el que no se alega la existencia de un mandato constitucional que estableciera el deber de legislar en determinado sentido. Además, tampoco se actualizaría una omisión legislativa porque el artículo 303 del Código Nacional de Procedimiento Penales, de aplicación supletoria, acota la facultad referida a ciertos delitos o supuestos de urgencia. La geolocalización se encuentra justificada constitucionalmente.

Por último, es infundado el argumento de la CNDH consistente en que los artículos impugnados no son proporcionales, puesto que las facultades previstas en los artículos impugnados se encuentran claramente acotadas y la actuación de la Guardia Nacional debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos, lo cual impide que las medidas reclamadas sean ejercidas de manera arbitraria.

TERCERO. En los apartados de la demanda donde se incluyen cuestiones relativas al fenómeno migratorio y se conceptualizan diversos derechos humanos, no se hace valer “agravio alguno que le cause perjuicio al promovente”; por lo que el contenido de esos apartados debe considerarse inoperante. La accionante desconoce que existen restricciones al derecho de libre tránsito, lo cual es compatible con el contenido del artículo 11 constitucional y con lo previsto en la Ley de Migración. Particularmente, dicha ley establece la obligación de mostrar la documentación que acredite la identidad o la situación migratoria, así como de proporcionar la información y datos personales que sean solicitados por las autoridades competentes. Por ello, el argumento de la CNDH parte de una premisa falsa y, por tanto, es inoperante. Asimismo, las facultades otorgadas a la Guardia Nacional en materia de revisión y detención migratorias son de coordinación y apoyo al Instituto Nacional de Migración, por lo que es claro que la limitante al derecho de tránsito ya está prevista por el artículo 11 constitucional y la Ley de Migración. Las normas tildadas de inconstitucionales no implican una verificación exclusiva de personas migrantes, sino también de nacionales, lo que conlleva a la inexistencia de la transgresión al principio de igualdad que afirmó la accionante.

CUARTO. Por un lado, los apartados donde se desarrollan diversos derechos humanos y principios no combaten el contenido de ningún precepto, por lo que deben considerarse inoperantes. Por otro lado, el artículo 123 constitucional estableció un trato diferenciado para los miembros de la seguridad pública al determinar que los mismos se regirán por sus propias leyes. Los miembros de la Guardia Nacional regirán su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos. Por ello, las limitantes establecidas por las normas impugnadas para acceder al cargo de Comandante de la Guardia Nacional y para ser miembro de ésta encuentran sustento en el artículo 123, apartado B, fracción XVII, de la Constitución General. El precepto constitucional está anteponiendo el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia frente al interés particular de un grupo de gobernados de permanecer en un cargo⁹. Tratándose del requisito de no haber causado baja en ninguna institución de seguridad pública para poder formar parte de la Guardia, el requisito parte de la política de austeridad del gobierno federal; puesto que se mencionó que no se contratarían nuevos miembros desde la creación de la Guardia, sino que se incorporarían elementos de las distintas instituciones de seguridad pública.

QUINTO. El Título Sexto del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, que comprende de los artículos 159 a 205, regula las etapas de los procedimientos en materia de régimen disciplinario. Desde el inicio del procedimiento, la corrección disciplinaria se hará del conocimiento del presunto infractor, fundando y motivando la actuación de la autoridad, a fin de que la persona puede ser oída en audiencia por el superior. En este sentido, desde el inicio del procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias, el presunto infractor tiene conocimiento de los hechos que se le imputan, puede comparecer ante la autoridad correspondiente y manifestar lo que a su derecho convenga.

SEXTO. Los deberes que se regulan en la fracción V del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no pueden ser clasificados como conductas graves, ya que se trata de conductas que derivan de acciones con una naturaleza jurídica distinta. Por un lado, la abstención de infligir o tolerar actos de tortura; tratos crueles, inhumanos o degradantes; así como desaparición forzada atienden a la protección de los derechos humanos. Por otro lado, las fracciones XXXIII a XXXVIII regulan el cumplimiento de deberes derivados de la disciplina del personal en una estructura de subordinación. Los actos de tortura o aquellos previstos en la fracción V del artículo 60 de la ley referida se analizarán bajo la normatividad aplicable, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en donde se determinan las agravantes o atenuantes para el caso concreto.

SÉPTIMO. Las sanciones y restricciones previstas en los artículos 63 y 66 de la Ley de la Guardia Nacional resultan proporcionales a los fines que se persiguen, entre otros, salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas; así como contribuir a la preservación del orden público y la paz social. Asimismo, las sanciones establecidas en los artículos impugnados no son medidas absolutas, sino de carácter temporal

⁹ La Cámara señala que tiene aplicación jurisprudencia 2a./J. 79/2002 de rubro: “**SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES**”.

que pueden ser reducidas o incluso eliminadas con una amonestación. Las medidas correctivas del referido artículo 66 establecen el límite máximo de la sanción, lo que no implica que se deba sancionar al personal con ocho a quince días forzosamente. Finalmente, no puede considerarse que una medida correctiva o sanción sea humillante o degradante para una persona que infrinja la ley por el simple hecho de estar bajo la supervisión del superior jerárquico.

OCTAVO. Los preceptos impugnados no son inconstitucionales por el hecho de no precisar las conductas constitutivas de infracción o responsabilidad administrativa, porque tal aspecto debe ser interpretado en relación con el marco legal aplicable a los miembros de la Guardia Nacional de acuerdo con sus deberes, funciones, cargo, puesto o comisión. Los preceptos establecen el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras. Por un lado, la fracción XXVI del artículo 65 de la Ley de la Guardia Nacional requiere acudir a otras normas para determinar si un miembro de la Guardia Nacional ha incurrido en la infracción, sin embargo, ello no trastoca los principios de taxatividad, tipicidad y reserva de ley, pues tal remisión se encuentra acotada a que las normas respectivas estén relacionadas con los deberes y obligaciones que la ley de la materia les confiere. De la lectura del artículo 21 constitucional y del diverso 8 de la ley referida, se advierte que el hecho de que los miembros de la Guardia Nacional no cumplan con ciertos principios rectores dará lugar a desacreditar su imagen y, por lo tanto, a la imposición de la sanción. Por otro lado, el artículo 75 impugnado claramente establece los elementos subjetivos y normativos del tipo penal. La conducta prevista en ese artículo se reviste de un elemento subjetivo que trasciende el dolo y la culpa, y que se encuentra supeditado al bien jurídico tutelado: la integridad o la vida del superior jerárquico. Si bien es cierto que el texto adolece de descripciones abundantes de los elementos de la conducta, ello obedece a que no es posible realizar una clasificación minuciosa de las conductas que puedan o no afectar la integridad o la vida de los superiores jerárquicos, su grado o cantidad, porque si así se hiciera, se avalaría la posibilidad de evitar incurrir en el tipo genérico de la conducta. Asimismo, el otorgamiento de una facultad discrecional —en términos de este numeral— no implica un actuar arbitrario, ya que la autoridad está obligada a fundar y motivar su acto. Finalmente, respecto de los argumentos de la accionante relativos al artículo 82, no existe una vulneración al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de tratamiento. El precepto impugnado no dispone la aplicación de medidas que supongan la anticipación del castigo reservado a quien ha sido declarado culpable de infracciones a la ley. Si bien es cierto que el referido artículo 82 establece la presunción de la comisión de un delito, lo cierto es que la misma no es absoluta. Dentro de la dinámica del procedimiento penal que se instaure, el sujeto activo estará en posibilidad de desvirtuar dichas imputaciones. Solo hasta el momento en que el imputado incumpla con su obligación de probar que no ha perdido la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio se acreditará su responsabilidad.

- b) **Cámara de diputados:** el medio de control es improcedente. No se pueden cuestionar omisiones legislativas en la acción de inconstitucionalidad, pues éste es un medio de acción de nulidad de normas y no de condena de cuerpos legislativos. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 23/2005. Sobre los conceptos de invalidez, se precisa lo siguiente:

PRIMERO. La Ley de la Guardia Nacional no incurrió en omisión alguna en relación con lo dispuesto en el artículo transitorio. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones locales se encuentran previstos en los artículos 9, fracción XXVII, 88, 89, 90 y 91 de la ley impugnada; en relación con las reglas para determinar aportaciones de las entidades federativas se debe acudir a los artículos 90, fracciones II, III y VI, 91 y 92; la integración y estructura de la Guardia Nacional se define en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21; los requisitos de ingreso y permanencia están previstos en los artículos 25, 26 y 27; respecto a los criterios de evaluación, “no encontramos expresamente en la Ley una mención acerca de los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes, sólo en los artículos 34 y 4 transitorio”; tampoco se encontraron en la ley las hipótesis que delimiten la actuación de la Guardia Nacional, pero hay artículos que mencionan los principios que regirán dicha actuación, particularmente, en los artículos 8, 60, fracción I, 62 y 94; y los componentes del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 constitucional se encuentran en los artículos 96, 97, 98 y 99.

Como se advierte, todos los elementos del artículo cuarto transitorio fueron incluidos en el ordenamiento. Asimismo, ante la falta de disposición expresa en la Ley de la Guardia Nacional, se aplicarán —en forma supletoria— la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como otra normatividad en la materia. El legislador utilizó el principio de economía legislativa para evitar confusión y una doble regulación. En este sentido, el artículo 7 de la LGSNSP establece un listado de supuestos para la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, dando lugar a que no exista la omisión reclamada.

Respecto de las reglas para determinar las aportaciones para las entidades y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública, se resalta que los convenios de colaboración tienen una naturaleza contractual, pues son las partes quienes libremente podrán establecer los términos y condiciones a los cuales estarán sujetos. En relación con la omisión de establecer criterios de evaluación del desempeño, debe considerarse el contenido del artículo 26, fracciones II, III, VI y IX de la Ley de la Guardia Nacional. En esta ley se determinan los elementos mínimos que deberá contener el expediente personal de la Guardia Nacional, incluyendo los grados, antigüedad, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, procesos de promoción, y correcciones disciplinarias y sanciones.

Asimismo, deben considerarse los artículos 18, fracción XI, 21, 22, 39, apartado B, fracciones VIII y X, 40, fracción XV, 88 de la LGSNSP, donde se determinan los requisitos de ingreso y permanencia en el servicio activo de las instituciones policiales. Estos requisitos no pueden considerarse discriminatorios o violatorios del principio de igualdad, pues incluso la ley del organismo garante de derechos humanos contiene disposiciones similares.

SEGUNDO. La función de prevención del delito fue establecida en el texto constitucional a partir de la reforma del sistema penal acusatorio de dieciocho de junio de dos mil ocho. Mediante dicha reforma, el artículo 21 indica que la seguridad pública comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. La labor de las instituciones de seguridad pública, en específico, los cuerpos policiales, inicia desde la prevención de la comisión de delitos en la que los miembros tienen facultades para impedir que la consumación de los delitos o hechos de que se trate produzcan consecuencias ulteriores.

Existe una prevención del delito y una prevención social; la primera incluye la realización de actos de investigación, mientras la segunda se refiere a la creación de políticas públicas. La Comisión accionante pretende encuadrar todas las facultades de la Guardia Nacional en la prevención social. La geolocalización, la solicitud de documentos y la intervención de comunicaciones privadas son herramientas para prevenir el delito de forma directa partiendo de indicios, siempre bajo el control judicial previsto en la Constitución y en las leyes. Así, la Guardia Nacional, como una institución que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está obligada por mandato constitucional a prevenir el delito a través de acciones de inspección, vigilancia, vialidad y proximidad social. Las facultades de investigación contenidas en el artículo 9° impugnado encuadran en dicha prevención.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública pueden realizar controles provisionales preventivos, que tienen la finalidad de evitar la comisión de algún delito; sin embargo, deben basarse en una sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no solo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente¹⁰. En este sentido, tratándose de las medidas de investigación que tengan por efecto una limitación en derechos como la libertad y la vida privada, la Guardia Nacional deberá contar con una sospecha razonada y objetiva. Las actuaciones en materia de investigación, verificación, georreferenciación, intervención de comunicaciones en materia de prevención de delitos e infracciones administrativas deberán realizarse con estricto apego a los derechos humanos de conformidad con los artículos 8, 9, fracción V, 13, fracción V, inciso b), 60, fracción I, y 101 de la Ley de la Guardia Nacional. Las disposiciones cuestionadas también cumplen con los requisitos del artículo 16 constitucional para la intervención de las comunicaciones, pues el juez de control dará la autorización, y el Comandante de la Guardia Nacional y el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial pueden solicitarla como autoridades federales.

El artículo 9°, fracción XXVI, relativo a la georreferenciación, también es constitucional. Esta norma no constituye una medida que afecte la inviolabilidad de las comunicaciones, pues se limita a proporcionar la ubicación física del dispositivo móvil sin penetrar en su contenido. La Suprema Corte se pronunció al respecto en la acción de inconstitucionalidad 32/2012 y llegó a la misma conclusión. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, la Corte concluyó que la figura de la geolocalización persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea y necesaria.

¹⁰ Tesis: 1a. XXVI/2016 (10a.), de rubro: **CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA.** Registro digital: 2010961.

TERCERO. Las facultades impugnadas obedecen a la función de la Guardia Nacional de preservar el orden y la paz públicas a través de la función de la seguridad pública conforme al artículo 21 constitucional. Asimismo, de la norma impugnada no se advierte cómo se limitará la libertad de tránsito, la seguridad personal, la intimidad, los datos personales y la prohibición de injerencias arbitrarias de los migrantes.

La libertad de tránsito no es absoluta, ya que puede sujetarse a determinadas limitaciones previstas en la Constitución, los tratados internacionales y otras disposiciones aplicables. Los migrantes tienen distintos deberes que deben cumplir al ingresar al país, previstos en el artículo 16 de la Ley de Migración. De ese artículo se advierte que las autoridades encargadas del control migratorio tienen expedita la facultad para solicitar a las personas que ingresen al país en calidad de migrantes la documentación que acredite su personalidad, así como la información y datos personales que correspondan. De manera coordinada con la autoridad migratoria, los miembros de la Guardia Nacional podrán solicitar esa documentación e información, sin que ello resulte violatorio de la libertad de tránsito.

Las normas impugnadas tampoco son discriminatorias, ya que no establecen circunstancias que puedan atentar contra la dignidad de los extranjeros y que den pauta a que se dé un trato diferente por razón de género, raza, edad, orientación sexual, etcétera. Las normas tampoco dan pauta a injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas. La Guardia Nacional se deberá coordinar con el Instituto Nacional de Migración, autoridad especializada en la materia, siempre con respeto a los derechos humanos. Estas atribuciones son accesorias a las facultades que ejerce el referido instituto para la presentación de migrantes y habilitación de estancias migratorias a que se refiere el artículo 106 y siguientes de la Ley de Migración. Esta ley ya había contemplado la posibilidad de que la Policía Federal actuara en auxilio y coordinación con el Instituto.

CUARTO. Los requisitos en cuestión persiguen una finalidad constitucionalmente legítima y constituyen una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. Las disposiciones están encaminadas a garantizar que la Guardia Nacional se integre como una policía civil de élite que goce de la confianza ciudadana. La Guardia debe integrarse por elementos honorables, honestos y capaces para enfrentar la situación de inseguridad en que se encuentra el país. Esto a través de la disciplina, la obediencia, el honor, la justicia y la ética como base fundamental de su funcionamiento. Asimismo, deben existir procesos de evaluación de control de confianza; programas de formación, capacitación y profesionalización; y la previsión de requisitos de ingreso. Consecuentemente, las normas impugnadas obedecen a una exigencia legítima impuesta por la Constitución mediante una corporación de seguridad pública cuyos pilares institucionales yacen en la integridad, la probidad, la honradez y el profesionalismo de sus miembros.

Los requisitos consistentes en no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión también se justifican. De actualizarse alguno de esos supuestos, el Comandante y cualquier elemento de la Guardia Nacional no podrían realizar materialmente sus funciones por estar obligados a cumplir una sentencia condenatoria o estar detenidos en virtud de una orden de aprehensión. Asimismo, si el interesado obtiene una sentencia favorable en el proceso penal, puede ubicarse en los supuestos de acceso como miembro de la Guardia Nacional. Estas medidas también se encuentran justificadas si se pretende generar confianza en la población sobre la debida conducción de la Guardia Nacional en su función de seguridad pública y, sobre todo, en garantizar el interés de la sociedad en general. La libertad de trabajo puede limitarse conforme a los supuestos que establezca la ley, debiendo perseguir una finalidad legítima que supere el test de proporcionalidad (como sucede en el caso en estudio). En este sentido, las porciones impugnadas no resultan violatorias de los derechos a la igualdad, no discriminación, al trabajo, de acceso a un empleo público, y de reinserción social. La medida tampoco vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento, ya que no se está en presencia de un proceso penal.

Finalmente, tratándose de la porción normativa referente a la separación por cualquier motivo, de alguna institución de seguridad pública, la misma no constituye una violación a derechos humanos, ya que el espíritu de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional tiene implícito que los integrantes de estas instituciones no pueden reintegrarse, aunque hayan sido separados injustificadamente del servicio.

QUINTO. El derecho de audiencia previa no se vulnera en ciertas ocasiones cuando se le permite al gobernado ser escuchado en su defensa con posterioridad¹¹. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 3 de la Ley de la Guardia Nacional dispone que, a falta de disposición expresa, se aplicará la LGSNSP en forma supletoria, en lo que resulte aplicable. Este ordenamiento contempla un capítulo denominado "Del Régimen Disciplinario". Ese capítulo incluye el artículo 104, de donde se advierte que los procedimientos deberán realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observando las formalidades esenciales del procedimiento en todo momento. Por ello, las disposiciones combatidas no vulneran la garantía de audiencia ni el debido proceso.

SEXTO. El artículo 33 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que todo servidor público que tenga conocimiento de la comisión de un delito de tortura tiene la obligación de denunciarlo de manera inmediata ante las autoridades competentes. Lo anterior es congruente con lo dispuesto en los artículos 59 y 60, fracciones XVI y XXXII, de la Ley de la Guardia Nacional. Dicha ley no es un instrumento que pretenda regular la tortura, pues únicamente se limita a confirmar el deber de abstención de infligir actos de tortura que debe observar todo servidor público. Asimismo, el hecho de que el último párrafo del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no incluya expresamente la comisión de actos de tortura y desaparición forzada como faltas graves a la disciplina no implica que ello no pueda ser sancionado con la medida disciplinaria más grave. El Consejo de Disciplina competente podrá aplicar la sanción que resulte más acorde con la falta cometida, atendiendo, además, al desarrollo del proceso penal iniciado con la comisión del delito respectivo. Existe una clara distinción entre las obligaciones de disciplina, acatamiento de órdenes, sanciones administrativas, faltas y correctivos disciplinarios, y la actualización de delitos cuya competencia corresponde a las autoridades de procuración de justicia. Es la norma penal la que establece una sanción proporcional a la conducta cometida.

SÉPTIMO. Con la finalidad de garantizar el estricto cumplimiento de los deberes que establece la Ley de la Guardia Nacional, se determinaron correctivos disciplinarios y sanciones. Dentro de esas medidas, se estableció la restricción como obligación de permanecer a disposición del superior jerárquico, sin disposición de tiempo libre. Esto se justifica por la importancia e implicaciones de que exista un régimen estricto de formación de los miembros de la Guardia Nacional y de que las obligaciones de dichos integrantes se cumplan a cabalidad, en beneficio del orden público y de la paz social. Además, debe considerarse que, para aplicar la sanción a un miembro de la Guardia Nacional, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la conducta realizada, la magnitud del deber transgredido y las circunstancias en que aconteció; sin que se pueda aplicar la sanción de manera arbitraria. En suma, los artículos 63 y 66 de la Ley de la Guardia Nacional persiguen un fin constitucionalmente legítimo consistente en mantener la seguridad pública bajo los más altos estándares de calidad, eficacia y eficiencia.

La Comisión afirma que se violan los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, de los argumentos que vierte la Comisión no se desprenden razonamientos lógico-jurídicos con los que se expongan los motivos por los que las porciones impugnadas resultan violatorias de dichos derechos. Los argumentos únicamente hacen alusión al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este derecho se encuentra limitado por razones constitucionalmente legítimas como podrían ser derechos de terceros, el orden público, la paz social y la seguridad pública. Los preceptos impugnados no violentan el derecho aludido, pues no establecen una injerencia o prohibición que afecte el ámbito personal de un individuo o que le impida auto determinarse y desarrollarse en el mismo conforme a sus convicciones y deseos, ya que los artículos impugnados no inciden en decisiones de carácter personal. Finalmente, no es correcta la aseveración de que la norma impugnada autoriza tratos inhumanos en contra del personal. La norma no permite que el superior jerárquico obligue a su personal a realizar labores indignas, humillantes o inhumanas, pues de la interpretación sistemática de los artículos 8, 58 y 60, fracciones I y XXXV, de la propia Ley de la Guardia Nacional, se entiende que los superiores jerárquicos deberán abstenerse de emitir órdenes de tal naturaleza.

¹¹ Como ejemplo, se cita la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro y texto: "**AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.** Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos".

OCTAVO. En la acción de inconstitucionalidad 29/2011, el Pleno determinó que existe una exigencia de que los textos donde se recogen normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. También se advierte que al legislador se le exige un grado de precisión razonable. El mandato de taxatividad solo puede obligar al legislador a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. La Primera Sala también consideró, al resolver el amparo en revisión 448/2010, que se debe atender al contexto en el que se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Los preceptos impugnados no generan confusión, ambigüedad o laguna alguna que pudiera inducir a una actuación arbitraria del juzgador. Tampoco causan un estado de incertidumbre jurídica al gobernado o a quien se aplique la norma, porque no dan lugar a el desconocimiento de la conducta que constituye la infracción o a la duración mínima y máxima de la sanción.

5. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, rindió informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada¹². Al respecto, expuso lo siguiente:

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los diversos 105, fracción II de la Constitución General, y 59 y 61, fracción III, de la Ley Reglamentaria. Al estar en presencia de un medio de control abstracto, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra omisiones legislativas. No se desconoce que la Suprema Corte ha analizado omisiones legislativas de disposiciones concretas partiendo de una posible deficiencia en la regulación, sin embargo, el planteamiento de una omisión legislativa sin precisar el artículo del que puede derivarse la inconstitucionalidad no puede ser materia de estudio en este medio de control; sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 5/2008.

Sobre los conceptos de invalidez, se precisó lo siguiente:

PRIMERO. Declarar fundado el argumento de la promovente relativo a la omisión legislativa en su integridad daría lugar a que se invalide la totalidad de ese ordenamiento legal, dejando un vacío normativo absoluto respecto a la regulación de la Guardia Nacional, lo cual resultaría contrario al texto constitucional. Asimismo, es incorrecta la interpretación de la Comisión accionante en el sentido de que el artículo cuarto transitorio obligó al legislador a establecer un catálogo específico de los casos en que podrá proceder la coordinación de la Guardia Nacional con los referidos cuerpos de seguridad pública. Dicho precepto pretendió establecer la atribución de la Guardia Nacional para coordinarse y colaborar con las entidades federativas y los Municipios en la función de seguridad pública en congruencia con lo dispuesto en el décimo párrafo del artículo 21 constitucional. Estos supuestos de coordinación se encuentran sujetos a cuestiones fácticas que no pueden ser determinadas *ex ante* por una ley. Dicha posibilidad de coordinación y colaboración está establecida en los artículos 5, 6, fracción IV, 7, fracción IV, 9, fracciones XXVII y XLI, 13, fracción X, 24, 88, 89, 90, 91, 92 y 97, fracciones X y XI. El legislador no incurrió en una omisión, puesto que se establecieron de forma expresa los supuestos en los que la Guardia Nacional podrá colaborar con las autoridades estatales y municipales. Aunado a lo anterior, para efectos de la coordinación, se deberá estar a lo establecido en los convenios celebrados y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que resulta aplicable supletoriamente a efecto de integrar las disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional. El artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los supuestos pormenorizados en los cuales la Guardia Nacional, como institución de seguridad pública de la Federación, deberá coordinarse con las entidades federativas y los Municipios. La remisión establecida en la Ley de la Guardia Nacional es constitucionalmente válida y atiende al principio de economía legislativa.

En segundo lugar, la ley impugnada sí prevé las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para atención de tareas de seguridad pública de competencia local. Para tal efecto, deben considerarse las responsabilidades que deberán asumir el Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales en términos del artículo 90, fracciones II, III y VI, de la ley combatida. Asimismo, el diverso 91 determina que toda colaboración entre la Guardia Nacional y las entidades federativas o Municipios deberá tener aparejado un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública locales. Además, los convenios de colaboración tienen una naturaleza contractual, pues son las partes quienes podrán establecer los términos y condiciones a que se sujetarán las aportaciones.

¹² Ibidem, fojas 415 a 578.

En tercer lugar, el legislador cumplió con el mandato del artículo transitorio relativo al establecimiento de los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. El artículo 26 de la ley referida establece un sistema de carrera en el que se sientan las bases para el ingreso a la Guardia Nacional y los criterios mínimos para evaluar la permanencia de sus miembros. La fracción II de dicho numeral señala que la persona deberá contar con el Certificado Único Policial para el ingreso y permanencia en la institución. Por su parte, la fracción VI establece los criterios para la promoción de sus miembros. Asimismo, la fracción III indica que la permanencia en la Guardia Nacional requiere cumplir con diversos requisitos de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo esta última la que contiene diversos requisitos para la evaluación y permanencia de los miembros de las corporaciones policiales y procuración de justicia. En particular, debe considerarse el contenido de los artículos 18, fracción XI, 21, 22, 39, apartado B, fracciones VIII y X, 40, fracción XV, 88, 96 y 97.

SEGUNDO. En primer lugar, las facultades de investigación para la prevención del delito se ajustan a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional. Es justificable que se apliquen medios de control preventivo con base en los criterios de proporcionalidad que se estimen necesarios en cada caso y que se encuentren dentro de los parámetros constitucionales. El primer contacto¹³ entre un particular y algún miembro de la Guardia Nacional no requiere de una justificación, pues tan solo se trata de una simple aproximación de la autoridad con la persona para efectos de investigación y prevención, tal como recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo. Las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública pueden realizar controles provisionales preventivos, los cuales tienen la finalidad de evitar la comisión de algún delito, sin embargo, deben basarse en la sospecha razonada y objetiva de que se está cometiendo un delito y no solo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Por ello, la actuación de los integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones de investigación para la prevención deberá ajustarse a los principios de legalidad y respeto de los derechos humanos, lo que se traducirá en que los actos se encuentren debidamente fundados y motivados.

En segundo lugar, en relación con la inviolabilidad de las comunicaciones, se debe resaltar que los artículos impugnados cumplen con los requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional. Dicho artículo establece que la autorización de la intervención de comunicaciones será otorgada por el juez de control; la autoridad federal que puede solicitar la intervención; la exigencia de que existan indicios suficientes que acrediten que se está gestando u organizando la comisión de delitos; los delitos específicos por los que se podrá solicitar la intervención de las comunicaciones; y los requisitos que deberá contener la solicitud de intervención. Asimismo, existe control judicial sobre la actuación de la Guardia Nacional, el cual tiene por objeto consolidar la facultad que en su momento se otorgó a la Policía Federal de solicitar autorización para intervenir comunicaciones. Hasta antes de la creación de la Guardia Nacional, la Policía Federal era la institución policial facultada por la ley para realizar la intervención de las comunicaciones privadas en búsqueda de la prevención de los delitos. Esas

¹³ Para definir los niveles de contacto, se hace referencia a la tesis aislada 1a. XCIII/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, tomo II, p. 1096, de rubro y texto: "**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 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".

porciones normativas relativas a la Policía Federal, que sirvieron de base para la formulación del proyecto de la Ley de la Guardia Nacional y que se reprodujeron en su integridad en dicho cuerpo normativo, en ningún momento fueron consideradas inconstitucionales.

En tercer lugar, contrario a lo sostenido por la accionante, la georreferenciación de equipos de comunicaciones no constituye una medida que afecta la inviolabilidad de las comunicaciones, ni los derechos a la intimidad y a la vida privada, ya que se limita a proporcionar la ubicación física y real de un dispositivo. Tal como ha precisado la Suprema Corte, la geolocalización persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la prevención, investigación y persecución de los delitos. Asimismo, la geolocalización es una medida idónea. Respecto de la necesidad de la medida, puede considerarse que los altos índices de delincuencia en nuestro país exigen el uso de tecnologías como la geolocalización, que llevan a mejores resultados que las técnicas tradicionales de persecución de los delitos. Aunado a lo anterior, los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito fundado y motivado de la autoridad competente.

Finalmente, las atribuciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web han constituido una herramienta importante y de gran utilidad en la prevención e investigación de los delitos desde la creación de la Policía Federal, respecto de lo cual no existe un criterio o precedente en el que se hubiera establecido que dicha facultad es inconstitucional. Por otra parte, la ley impugnada no faculta a la Guardia Nacional para acceder a la información que proporcionan los Proveedores de Servicios de Internet (ISP) —empresas que brindan conexión de Internet a sus clientes—. La vigilancia, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web únicamente versa sobre aquella información que el usuario ha decidido voluntariamente hacer del conocimiento público. La red pública de internet no se encuentra vinculada con la vigilancia y la interceptación ilícitas o arbitrarias de comunicaciones privadas, así como tampoco a la recopilación ilícita o arbitraria de datos personales.

TERCERO. El artículo 9º, fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, de la Ley de la Guardia Nacional no resulta violatorio de los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, intimidad, protección de datos personales, así como de la prohibición de injerencias arbitrarias. Las facultades que se le otorgan a la Guardia Nacional en dichas fracciones obedecen a la función que dicha institución debe realizar para la preservación del orden y la paz públicas a través de la función de la seguridad pública, lo que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional. Del texto expreso de la fracción XXXIII no se advierte de qué manera se limitará la libertad de tránsito y el resto de los derechos referidos, lo que muestra que la accionante partió de una incorrecta interpretación de la disposición referida. Asimismo, la facultad controvertida se encontraba prevista en el artículo 8 de la Ley de la Policía Federal.

En relación con la fracción XXXV debe precisarse que el hecho de realizar una inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular no implica que se afecten sus derechos a la libertad de tránsito, seguridad personal e intimidad. La libertad de tránsito no es absoluta y puede sujetarse a determinadas limitaciones previstas en la Constitución, los tratados internacionales y demás disposiciones aplicables. Los migrantes tienen distintos deberes que deben cumplir al ingresar al país, los cuales se encuentran previstos en el artículo 16 de la Ley de Migración. Asimismo, debe considerarse que el artículo 4 de la misma ley prevé que la Secretaría de Gobernación podrá auxiliarse y coordinarse con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria. Por otra parte, es incorrecto el planteamiento de la accionante en cuanto a que las normas impugnadas contienen una carga discriminatoria e implican la posibilidad de injerencias arbitrarias, ya que los preceptos impugnados en ningún momento establecen circunstancias que puedan atentar en contra de la dignidad de las personas extranjeras y que den pauta a que se dé un trato diferente por razón de raza, género, edad, orientación sexual, etc., pues no establecen ninguna distinción o trato desigual a determinado grupo.

Finalmente, el artículo 9º, fracción XXXVI, no resulta violatorio de los derechos de los migrantes al establecer la facultad de la Guardia Nacional de apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias a los extranjeros que en ellas se encuentren. Esta atribución es accesoria a las facultades que ejerce el Instituto Nacional de Migración. El artículo 81 de la Ley de Migración, desde su expedición, ha contemplado que la Policía Federal actuará en auxilio del Instituto, lo cual se particulariza en las estaciones migratorias a fin de garantizar el orden y seguridad de las

personas que se encuentren en ellas. La Comisión accionante pasó por alto que el artículo 11 constitucional no solo establece que toda persona tiene libertad para entrar y salir del territorio mexicano, sino que se establecen requisitos que deberán cumplirse en ejercicio de esa facultad y la facultad de las autoridades administrativas para ejercer controles sobre la emigración e inmigración. Asimismo, debe considerarse el contenido del artículo 21 constitucional. La Constitución General establece que, en materia de emigración, inmigración y salubridad general, la libertad de tránsito debe regularse a través de disposiciones contenidas en leyes migratorias.

CUARTO. Los requisitos previstos en los artículos impugnados no son violatorios del artículo 1o, quinto párrafo, de la Constitución General, ya que persiguen una finalidad constitucionalmente legítima y constituyen una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. La Guardia Nacional debe integrarse por elementos honorables, honestos y capaces para enfrentar la situación de inseguridad en que se encuentra el país. Por medio de los requisitos establecidos en las normas impugnadas se refuerza la disciplina policial, la formación y los valores que se han perdido dentro del ejercicio de estas atribuciones. Las normas impugnadas obedecen a una exigencia legítima impuesta constitucionalmente para una corporación de seguridad pública, cuyos pilares institucionales yacen en la integridad, la probidad, la honradez y el profesionalismo de sus miembros, los que de ninguna manera pueden ser cuestionados. Asimismo, el Constituyente tomó como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia que aquellos elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia. Esto también atiende a lo previsto en los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, lo cual tiene como finalidad la profesionalización de los cuerpos policiacos, anteponiendo el interés de la sociedad de contar con mejores elementos. Los artículos impugnados tampoco resultan violatorios de los derechos de igualdad, no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como del principio de reinserción social. La medida tampoco vulnera el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento, ya que no se está en presencia de un proceso penal y no existe un derecho adquirido a pertenecer a la Guardia Nacional.

Tratándose de la porción normativa referente a la separación por cualquier motivo de alguna institución de seguridad pública, la misma no constituye una violación a los derechos fundamentales, ya que el espíritu de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional tiene implícito que los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública no pueden reintegrarse al servicio público, aunque hayan sido separados injustamente del mismo. Finalmente, no pasa inadvertido que, en diversos ordenamientos de instituciones de similar naturaleza a la Guardia Nacional, se establecen los mismos requisitos que ahora se pretenden combatir, los cuales no han sido declarados inconstitucionales.

QUINTO. Los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional no vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso. La formación y desempeño de los miembros de la Guardia Nacional se regirá, entre otros principios, por la disciplina policial, la cual se homologará —en lo conducente y durante el periodo de su conformación e integración— a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. La integración de estas fuerzas se vuelve inocua sin el principio fundamental que las rige en la disciplina militar. Esta disciplina es un principio organizativo de las Fuerzas Armadas que da lugar a la cohesión y el mantenimiento del orden, lo cual es indispensable para que lleven a cabo su misión constitucional. Lo anterior busca ser replicado por la Guardia Nacional como institución de carácter civil.

Aunado a lo anterior, la garantía de audiencia no debe ser, en todos los casos, previa a la determinación de la autoridad sobre su situación jurídica, pues existen casos excepcionales en los que se puede justificar que dicha garantía se ejerza con posterioridad al acto de autoridad dada la trascendencia de la infracción y del bien jurídico protegido con la medida. En este caso, la corrección disciplinaria debe ejecutarse de manera inmediata, sin embargo, el integrante de carrera que se inconforme con la corrección impuesta será oído en audiencia por el superior de quien impuso esa corrección una vez que se ha cumplido el correctivo disciplinario. Ello se justifica por el hecho de toda medida disciplinaria debe ser ejecutada de manera inmediata. El considerar que la garantía de audiencia previa es indispensable en la imposición de medidas correctivas y sanciones por faltas a la disciplina permitiría a los elementos indisciplinados exigir el trámite de un procedimiento con todas las formalidades correspondientes, pudiendo

postergar indefinidamente la aplicación de la sanción disciplinaria, lo que conllevaría la pérdida de autoridad de los superiores jerárquicos y al menoscabo a la disciplina policial. También debe considerarse que, en términos del artículo 104 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública —aplicable de forma supletoria—, deben observarse en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

SEXTO. El artículo 60, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional no vulnera el derecho a seguridad jurídica y de legalidad. El legislador federal ya ha emitido leyes generales que prohíben la comisión de actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como la desaparición forzada. Existen procedimientos y sanciones aplicables a la comisión de estas conductas, y las autoridades deberán estar a lo dispuesto en la normatividad específica que regula dichos delitos, siendo que la Ley de la Guardia Nacional únicamente refiere que los miembros deberán abstenerse de infligir cualquiera de esos actos y que el incumplimiento de ese deber dará lugar a sanciones disciplinarias. La individualización de las sanciones correspondientes quedará a criterio de los Consejos Disciplinarios de la Guardia Nacional. La ley impugnada no es un instrumento por el que se pretenda regular la tortura, pues únicamente se limita a confirmar el deber de abstención de infligir en cualquier persona actos de tortura. Asimismo, el hecho de que el último párrafo del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional no incluya expresamente la comisión de actos de tortura y desaparición como faltas graves a la disciplina no implica que ello no pueda ser sancionado con la medida disciplinaria más grave —como podría ser la remoción o la suspensión en el empleo—. Existe una clara distinción entre obligaciones de disciplina, acatamiento de órdenes, sanciones administrativas, faltas y correctivos disciplinarios, y la actualización de delitos cuya competencia corresponde a las autoridades de procuración y administración de justicia.

SÉPTIMO. El artículo 63, último párrafo, así como el diverso 66, fracciones III y IV, y último párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional no restringen el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad. El establecimiento de correctivos disciplinarios y sanciones a los integrantes de la Guardia Nacional persigue un fin constitucionalmente válido en virtud de que está velando por preservar el orden público y la paz social. Por otra parte, deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la conducta realizada, la magnitud del deber transgredido y las circunstancias en que aconteció. La ley establece como límite máximo para imponer el correctivo disciplinario de restricción por un periodo de 15 días, sin embargo, el mismo se ajustará a las circunstancias del caso, sin que se aplique de manera arbitraria la sanción.

El derecho a la libre determinación de la personalidad se encuentra limitado por razones constitucionalmente legítimas, como en el caso podrían ser derechos de terceros, el orden público, la paz social y seguridad pública. Los preceptos controvertidos no establecen alguna injerencia o prohibición que afecte el ámbito personal de un individuo o que le impida autodeterminarse y desarrollarse conforme a sus convicciones y deseos. Aunado a lo anterior, los preceptos impugnados guardan una proporción acorde con los correctivos disciplinarios que son impuestos a nivel federal en las instituciones encargadas de salvaguardar el orden y la paz públicos, tal como el Ejército Mexicano.

Las faltas a la disciplina merecen correctivos inmediatos y ejemplares que eviten que se pueda relajar la disciplina en las tareas encomendadas a estas instituciones encargadas de velar por la seguridad de la población, como lo es la Guardia Nacional. Asimismo, se estima razonable y proporcional la restricción hasta por quince días, pues el artículo impugnado no limita las horas de descanso de la persona sancionada, ya que puede interpretarse que la medida disciplinaria será aplicada durante las horas laborables que se fijen para los elementos de la Guardia Nacional. Esos correctivos son graduales y se imponen en relación con la falta contra la disciplina cometida. Contrario a lo que sostiene la accionante, las restricciones se cumplirán dentro de las instalaciones de adscripción. La restricción impuesta implica que se encuentre a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre fuera de las instalaciones, porque no podrá salir de ellas.

OCTAVO. Los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional no constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas, pues permiten a los miembros de la institución discernir cuando incurren en una conducta que amerita la sanción señalada. Por lo tanto, no son contrarias al principio de taxatividad y al de presunción de inocencia.

Respecto del artículo 60, fracción XXVI, la norma sí cuenta con un parámetro objetivo de actualización de conductas, sin permitir un juicio subjetivo por parte del aplicador de la norma. Esto ya que la norma debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones que componen la Ley, de donde se desprende que el Consejo competente o el superior jerárquico, en su caso, deberán considerar el conjunto de deberes a respetarse por los integrantes de la Guardia Nacional, mismos que se encuentran previstos en las treinta y nueve fracciones del artículo 60. Esos deberes son el parámetro objetivo para demostrar si con la conducta cometida se dejaron de cumplir los imperativos normativos de la misma, y con ello se haya provocado la desacreditación de la persona o bien de la propia institución.

Por lo que toca al artículo 70, contrario a lo argüido por la accionante, el dispositivo en estudio si señala las conductas que integran el tipo penal, de manera clara y entendible, para que la resolutoria al momento de realizar el proceso mental de adecuación típica, lo realice con base en el conocimiento de los elementos integradores, alcances y significados típicos, bajo la ponderación y valuación de las pruebas, a efecto de respetar el debido proceso y la presunción de inocencia.

Respecto del artículo 82, este no viola la presunción de inocencia, y no existe una presunción de culpabilidad, ya que el tipo penal se divide en cuatro hipótesis que no requieren para su configuración típica y demostración probatoria, el presupuesto de la no entrega al depósito de armas. Aunado a ello, en el supuesto de que el miembro de la Guardia Nacional sea imputado por cualquiera de las conductas señaladas, cuenta con las garantías procesales conforme a la Constitución Federal, y las reglas previstas en el Código nacional de Procedimientos Penales.

6. **La Fiscalía General de la República no formuló pedimento alguno.**

7. **Cierre de la instrucción.** El Ministro instructor tuvo por rendidos los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito¹⁴. Se tuvieron por formulados los alegatos de la Cámara de Senadores¹⁵ y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁶, de la CNDH¹⁷ y del Poder Ejecutivo Federal¹⁸, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción¹⁹. Visto el estado procesal del expediente y considerando que el Tribunal Pleno determinó que los asuntos turnados a la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. se turnaran nuevamente, por estricto decanato, entre los Ministros que integran el Pleno. En consecuencia, el Presidente de esta Suprema Corte proveyó que se turnara el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad al Ministro Javier Laynez Potisek para que continuara actuando como instructor del procedimiento²⁰.
8. ***Amicus curiae*.** El veinticinco de junio del dos mil veinte, se recibió en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el oficio de cuenta de Jorge Santiago Aguirre Espinosa, quien se ostenta como integrante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), en el que se vierten diversas manifestaciones bajo la figura de "*amicus curiae*".
9. De igual manera, mediante escrito recibido el trece de diciembre de dos mil veintiuno, firmado por María Elena Morera Mitre, quien se ostenta como presidenta y representante legal de Ciudadanos por una Causa en Común, A.C. se realizaron distintas manifestaciones sobre las particularidades del presente caso, utilizando la misma figura.
10. Dichos escritos se acordaron, respectivamente, el veintitrés de septiembre de dos mil veinte y el tres de enero de dos mil veintidós, y fueron agregados al presente expediente, con apoyo en lo previsto en el artículo 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso numeral 1 de la Ley Reglamentaria de la materia.

I. COMPETENCIA.

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se planteó la posible contradicción entre la Ley de la Guardia Nacional, emitida por el Congreso de la Unión y la Constitución General.
12. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos.

¹⁴ Acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 62/2019, fojas 1007 a 1009.

¹⁵ Acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve. Ibidem, foja 1145.

¹⁶ Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Ibidem, fojas 1261 y 1261 vuelta.

¹⁷ Acuerdo de nueve de septiembre de dos mil diecinueve. Ibidem, fojas 1201 y 1201 vuelta.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Ibidem, fojas 1261 y 1261 vuelta.

²⁰ Acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve. Ibidem, foja 1262.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y/U OMISIONES RECLAMADAS.

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio. En específico porque la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional relativos a:
 - Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
 - Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local y
 - Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes.
14. En el mismo sentido, la Comisión accionante señala que la Ley de la Guardia Nacional es omisa en establecer un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a los miembros de la Guardia Nacional.
15. De igual manera, impugnó en lo particular, los artículos 9°, fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, 14, fracción IV, en la porción normativa *"no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia"*, 25, fracciones II y VII, en la porción normativa *"dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública"*, 60, fracción V, 63, último párrafo, 66, fracciones III y IV y último párrafo, 75, 82, segundo párrafo, 100, 102, 103, 104, 105 y 106.
16. Debe precisarse que, si bien del rubro del concepto de invalidez segundo se advierte como impugnada la fracción XXXII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, lo cierto es que de la totalidad de ese concepto no es posible reconocer ningún argumento que tienda a desvirtuar su constitucionalidad. Además, dicha norma tampoco aparece en el apartado inicial de la demanda dedicado a las normas cuya invalidez se reclama, razones por las que no se abordará el estudio de esa fracción.
17. Asimismo, se precisa que la CNDH impugna del artículo 9, fracción XXVI, pero sus alegaciones solo de dirigen a impugnar la porción normativa *"así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real"*. Entonces, atendiendo la cuestión efectivamente planteada en esta sentencia sólo se analizará ese aspecto de la norma.
18. Lo anterior, de acuerdo con el contenido del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de este proceso constitucional²¹, y conforme al 39 de dicho ordenamiento²².
19. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos.

III. OPORTUNIDAD.

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. En este caso la acción es oportuna.
22. El Decreto impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve²³. El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el martes veintiocho del mismo mes y año y concluyó el miércoles veintiséis de junio de dos mil diecinueve. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el veintiséis de junio de dos mil diecinueve²⁴, se concluye que su presentación resulta oportuna.
23. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos.

²¹ **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:

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

²² **Artículo 39 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40 de la Ley Reglamentaria. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

²³ Fojas 227 a 236 vuelta del expediente en que se actúa.

²⁴ Fojas 220 vuelta y 237 a 237 vuelta del expediente en que se actúa.

IV. LEGITIMACIÓN.

24. La acción fue promovida por parte legitimada.
25. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria²⁵, en relación con el 59 del mismo ordenamiento, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
26. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta y firmada por Luis Raúl González Pérez, en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República²⁶. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte²⁷. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de Presidente se encuentra legitimado para interponerla en representación de la Comisión²⁸, y además se cuestiona la violación a derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.
27. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos.
28. **Causal de improcedencia relacionada con la legitimación.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de quien promueve, en caso de que este Alto Tribunal no advierta la firma del Presidente de la CNDH en el escrito de demanda. Lo anterior, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 10, fracción I, 11, 20, fracción II, y 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria²⁹.
29. Esta causal de improcedencia hecha valer hipotéticamente por el Senado de la República es **infundada**, toda vez que se examinó el carácter de quien comparece a nombre de la CNDH en este apartado y, como se advierte de las consideraciones previas, el escrito de demanda presentado por el Presidente de la CNDH sí está firmado³⁰.
30. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos.

²⁵ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

²⁶ Foja 222 del expediente en que se actúa.

²⁷ **Artículo 105.-** (...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

²⁸ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).

²⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia (...)

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (...)

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) **II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior (...)

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: I. Los nombres y firmas de los promoventes (...)

³⁰ Escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, fojas 1 a 220 del expediente en que se actúa.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

31. De la lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, es posible advertir que además de la ya analizada, se hicieron valer las causales de improcedencia que a continuación se enuncian y son objeto de estudio.

V.1. Causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados.

32. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el 59 del mismo ordenamiento³¹, en tanto no es posible plantear la existencia de omisiones legislativas en el presente medio de control de constitucionalidad. No obstante, dicha causal de improcedencia resulta **infundada**. Si bien este Tribunal Pleno ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, al no constituir una norma general que ha sido promulgada y publicada, tal criterio no resulta aplicable cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas³².
33. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional se actualiza únicamente cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley y no así cuando esa omisión sea como resultado de una deficiente regulación —omisión parcial— de las normas respectivas³³.
34. En el caso, en los conceptos de invalidez no se alega que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo o que el legislador federal decidió no actuar al tratarse de una competencia legislativa de carácter potestativo. Por el contrario, se argumenta que el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Guardia Nacional sin cumplir con la totalidad de los elementos previstos en el referido artículo cuarto transitorio, al no regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que estos les corresponden, y los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional. Asimismo, se argumenta que la legislación es incompleta o deficiente en relación con los procedimientos que permitan que los integrantes de la Guardia Nacional tengan oportunidad de defensa en los casos de sanción disciplinaria. Al respecto, se afirma que el legislador federal no estableció ningún procedimiento para que el presunto infractor tenga la oportunidad de defenderse en un momento previo a aquél en que las autoridades determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación de las sanciones contenidas en la ley.
35. Dicho planteamiento puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte no es la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluto, sino relativo. Además, el aspecto atinente a si se omitió prever los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que a estos les corresponden, los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, así como los procedimientos que permitan su defensa frente a sanciones disciplinarias, implica una cuestión relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer.
36. En consecuencia, la causal de improcedencia es infundada.
37. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose del criterio de cambio del sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos del 36 al 43 del proyecto original.

³¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

³² Tesis jurisprudencial P/J. 5/2008 de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS**”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 701.

³³ Acción de inconstitucionalidad 7/2003 resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, pp. 17 a 34.

Precedentes citados en este apartado:

Acción de Inconstitucionalidad 7/2003.

V.2. Causal de improcedencia planteada por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

38. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal hizo valer como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los numerales 105, fracción II³⁴, de la Constitución Federal, 59 y 61, fracción III, de la propia Ley Reglamentaria³⁵. En efecto, señala que las omisiones legislativas no pueden ser objeto del presente medio de control constitucional y refiere que el planteamiento de una omisión legislativa sin precisar el artículo del que puede derivarse la inconstitucionalidad no puede ser materia de estudio.
39. Como se precisó, el planteamiento de la Comisión accionante no es la inexistencia de una ley, sino que la Ley de la Guardia Nacional reguló de forma deficiente o incompleta la materia de su objeto a la luz del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Este planteamiento conlleva a analizar, entre otros puntos, si la ley en cuestión contiene disposiciones relativas a los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que a estos les corresponden, los criterios de evaluación de los integrantes de tal institución, así como los procedimientos que permitan su defensa frente a sanciones disciplinarias.
40. Como se observa, no sólo se está ante cuestionamientos ajenos a los de una omisión legislativa absoluta, sino que se trata de planteamientos que están vinculados con el estudio de fondo del asunto, razón por la que también debe desestimarse la causal de improcedencia que se invoca.
41. En consecuencia, la causal de improcedencia es infunda.
42. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose del criterio de cambio del sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos del 36 al 43 del proyecto original.

V.3. Reforma al artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional.

43. Este Tribunal advierte que el nueve de septiembre del dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. Mediante el artículo segundo de ese Decreto se reformaron los artículos 7, párrafo primero; 12; 13, párrafo primero y fracciones I, II, IV, VIII y IX; 14, párrafo primero y fracción III; 15, párrafo primero y fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV; 19, fracción I, párrafo primero; 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; 23, párrafo segundo; 25, fracción IX; 26, fracciones V, VI, VII y VIII; 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, todos de la Ley de la Guardia Nacional.
44. De entre esos artículos debe destacarse el 14, reformado tanto en el párrafo primero como en la fracción III. Este mismo artículo, en su fracción IV, específicamente en la porción normativa "*no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia*", fue impugnado por la CNDH en la presente acción de inconstitucionalidad.

³⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución (...)

³⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...) III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado (...)

45. A continuación, se compara el texto original con el resultado de la reforma:

Ley de la Guardia Nacional	
Texto original (D.O.F. 27 de mayo de 2019)	Texto reformado (D.O.F. 9 de septiembre de 2022)
Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación; III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado; IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u> (porción impugnada subrayada) V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad; VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley. Las ausencias del Comandante se suplirán conforme lo disponga el Reglamento respectivo. En todo caso, quien ejerza las funciones del Comandante deberá cumplir los requisitos de este artículo.	Artículo 14. <u>La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:</u> (Porción reformada subrayada) I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener, cuando menos, cincuenta años cumplidos el día de la designación; III. Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado; (Fracción reformada DOF 09-09-2022) IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u> (porción impugnada subrayada) V. Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad; VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta Ley. Las ausencias del Comandante se suplirán conforme lo disponga el Reglamento respectivo. En todo caso, quien ejerza las funciones del Comandante deberá cumplir los requisitos de este artículo.

46. Como se observa, la reforma al primer párrafo tuvo dos fines. En primer lugar, se introdujo un lenguaje incluyente para hacer referencia a la persona titular de la Comandancia y a la persona titular de la Presidencia de la República, y ya no al Comandante y Presidente de la República, como ocurría con la redacción anterior. En segundo lugar, se reiteró que quien ocupe la Presidencia de la República nombrará a la persona que ocupe la Comandancia de la Guardia Nacional, pero se dio participación a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional en el proceso de nombramiento, otorgándole la facultad de proponer a la persona candidata para el cargo. Además, se modificó sustancialmente la fracción III, la cual no es materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.
47. El primer párrafo del artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional se compone de dos hipótesis normativas distintas. La primera hipótesis dispone que la persona titular de la Comandancia “*será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional*”. La segunda hipótesis de la norma establece que la persona titular de la Comandancia “*deberá reunir los requisitos siguientes: (...)*”. Esta hipótesis se complementa con las siete fracciones siguientes en ese artículo, con las cuales forma un sistema normativo. Esto se corrobora al observar que, tanto las fracciones señaladas como esa porción, solo adquieren sentido cuando son interpretadas en conjunto. La porción efectivamente impugnada en la presente acción está contenida en la cuarta de estas fracciones. Aunque tal fracción no sufrió cambio alguno, al formar parte de ese sistema junto con esa hipótesis del primer párrafo, pudiera argumentarse que está inmiscuida en un nuevo acto legislativo que haría procedente el sobreseimiento por cesación de efectos.

48. Siguiendo la jurisprudencia de este Pleno³⁶, para la existencia de un nuevo acto legislativo deben concurrir dos criterios: (i) uno formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, y (ii) otro material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo. Así, el primero implica el agotamiento de las diferentes etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
49. Sin embargo, como ya fue señalado, la única hipótesis de la norma que sufrió un cambio con la reforma del nueve de septiembre de dos mil veintidós fue la que establece qué autoridades participarán en el nombramiento de la persona titular de la Comandancia, pues se incluyó en el proceso de designación a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. La segunda hipótesis, que establece los requisitos con los que ha de cumplir la persona titular de la Comandancia, permaneció intocada. Por esta razón, este Tribunal Pleno sostiene que no se actualiza la causal de improcedencia por cesación de efectos. Si bien es cierto que el Decreto publicado es suficiente para considerar que se llevó a cabo un procedimiento legislativo con sus respectivas etapas, también lo es que la modificación solo ocurrió respecto de la primera hipótesis del primer párrafo del artículo 14, lo cual no tuvo un impacto sustantivo o material en el contenido de la porción normativa efectivamente impugnada.
50. En consecuencia, no se actualiza la causal de improcedencia, por lo que la constitucionalidad de esa porción será analizada en el apartado correspondiente de esta resolución.
51. Al no existir más causales de improcedencia hechas valer por las autoridades, y al no advertirse de oficioso alguna otra por parte de este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.
52. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido aprobadas por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose del criterio de cambio del sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos del 36 al 43. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

VI.1. Omisiones legislativas.

53. El Congreso de la Unión no incurrió en omisiones legislativas, ya que el contenido de la Ley de la Guardia Nacional cumple con lo ordenado por la fracción II del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional en el sentido de regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y Municipios; incluir las reglas para determinar las aportaciones que a estos correspondan; y los criterios de evaluación de sus integrantes.
54. **Esencia del concepto de invalidez primero.** La CNDH argumentó, en resumen, que la Ley de la Guardia Nacional, en su totalidad, no regula los elementos mínimos establecidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, numerales 1, 3 y 4 del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, lo que se traduce en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
55. Con la finalidad de reglamentar la actuación y formación de la Guardia Nacional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución. Además, el Poder reformador consideró trascendental precisar cuáles eran los elementos esenciales que debía contener la Ley de la Guardia Nacional. Por tal motivo, a través del régimen transitorio, se incorporó la obligación de legislar sobre ciertos componentes básicos para el adecuado funcionamiento de la institución policial.
56. Tales previsiones de contenido esencial fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción II, del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. No obstante, del análisis integral de la Ley de la Guardia Nacional, se advierte que el Congreso de la Unión expidió dicho cuerpo normativo sin cumplir con la totalidad de los elementos referidos. En concreto, la CNDH señala tres distintas omisiones.

³⁶ Véase tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 del Pleno, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

57. **En primer lugar**, la ley impugnada es omisa en regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios. La Ley solamente refiere que se llevarán a cabo acciones de colaboración y coordinación sin precisar cuáles serán los supuestos —como lo exige el texto constitucional—. La ley impugnada se limita a señalar que “los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes”.
58. Si bien de la lectura sistemática de los artículos 6, fracción IV, 88, 89, 90, 91 y 92 se desprende que habrá colaboración y coordinación entre la Guardia Nacional y autoridades estatales y municipales, no se prevén los supuestos específicos que posibilitarán dicha participación conjunta. Por ello, no se puede acotar el margen de actuación de la Guardia Nacional, lo cual da pauta a la arbitrariedad en cuanto a la determinación de la procedencia de esos supuestos, en vulneración al principio de legalidad y del derecho de seguridad jurídica.
59. **En segundo lugar**, la ley impugnada es completamente omisa en cumplir con el mandato constitucional de contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. La ley referida hace una única mención a las aportaciones en el artículo 92, párrafo segundo, donde se determina que los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que las autoridades locales y municipales realizarán, dejando los términos y condiciones completamente al arbitrio de las partes.
60. **En tercer lugar**, por mandato constitucional, la ley impugnada tenía que incorporar la regulación de criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional. Ningún precepto de la Ley prevé esos criterios. Los artículos 25, fracción, IV, 26, fracciones VI y IX, 49, 60, fracción XV, 91, 97 fracción XIII, y Cuarto Transitorio únicamente establecen: **i)** que se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza para ingresar a la Guardia Nacional; **ii)** la obligación del personal de someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia; y **iii)** que el informe presentado por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República debe contener, al menos, la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño. Corroborar lo anterior el contenido del artículo 26, fracciones VI y IX, ya que dispone que un reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir la evaluación del expediente del personal. Es decir, la ley remite a disposiciones reglamentarias para el establecimiento de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional, aunque la Constitución refiere de manera expresa que los criterios de evaluación deben formar parte de la ley. Los criterios deben existir y regularse en atención al principio de legalidad y no quedar comprendidos en un reglamento, de lo contrario, se vulnera ese principio y el derecho a la seguridad jurídica.
61. Las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal, argumenta la CNDH, implican un incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de un mandato constitucional. Esto tiene como consecuencia la transgresión al principio de legalidad, y genera incertidumbre jurídica respecto de los elementos que no fueron regulados.
62. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** El estudio de este concepto de invalidez se dividirá en dos apartados. En el **primero**, se estudiará la integridad de la Ley de la Guardia Nacional, a fin de exponer un panorama general de su contenido y alcances. En el **segundo**, se contrastará el contenido general de la Ley con las omisiones específicamente señaladas por la accionante, con el objeto de determinar si, en efecto, tales omisiones existen.
63. Esta última parte del estudio se realizará en tres subapartados, atendiendo a cada una de las omisiones planteadas. En el primer subapartado se estudiará si el Congreso de la Unión no reguló los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios; en el segundo, si no contempló las reglas necesarias para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios; y al final, se analizará si existe omisión en la regulación de los criterios de evaluación de los integrantes de la Guardia Nacional.

VI.1.1. Análisis general de la Ley de la Guardia Nacional.

64. Para definir si el Congreso incurrió en una omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio³⁷ — que se actualizan cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente—, es necesario hacer un análisis general de la Ley. Esto con el objeto de determinar si sus disposiciones contemplan los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, así como las reglas para determinar las aportaciones que corresponden a estos cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local y los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes.
65. La Ley Guardia Nacional se divide en siete títulos, mismos que serán sistemáticamente estudiados a continuación:
66. **Título primero.** Este Título se denomina “*Disposiciones Preliminares*” y se subdivide, a su vez, en tres capítulos. El Capítulo I se refiere a las “*Generalidades de la Ley*”, y establece que esta es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional³⁸. En este mismo capítulo, se establecen una serie de definiciones relevantes para efectos de la Ley³⁹ y **se señala la supletoriedad de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Código Nacional de Procedimientos Penales**⁴⁰.
67. El Capítulo II establece los “*Fines y Principios de la Guardia Nacional*”. En este se señala que esta corporación es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana⁴¹, que regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte⁴². También, se establece que el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, **conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios**⁴³.
68. Asimismo, se señalan los fines de la Guardia Nacional⁴⁴, entre los que se destaca el de **llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios**. En el mismo sentido, se establece que para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá de realizar, entre otras acciones, las siguientes: colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y Municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, e intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia con las autoridades competentes⁴⁵.

³⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”.

³⁸ **Artículo 1 de la Ley de la Guardia Nacional.**

³⁹ **Artículo 2 de la Ley de la Guardia Nacional.**

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

- I. Carrera de Guardia Nacional: el Servicio Profesional de Carrera de la Guardia Nacional;
- II. Consejo: el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;
- III. Comandante Operativo: al Comandante operativo de la Guardia Nacional, que en lo sucesivo se le denominará Comandante;
- IV. Instituciones de seguridad pública: las instituciones policiales de procuración de justicia, del sistema penitenciario y las encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal;
- V. Personal de la Guardia Nacional: uno o más integrantes de la Guardia Nacional;
- VI. Reglamento: el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional;
- VII. Secretaría: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y
- VIII. Secretario: el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

⁴⁰ **Artículo 3 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁴¹ **Artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁴² **Artículo 8 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁴³ **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁴⁴ **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:

- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.

⁴⁵ **Artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional.**

69. El último capítulo del Título Primero lleva por nombre *“Atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional”*. Las atribuciones que a esta corresponden giran en torno a la prevención de delitos y faltas administrativas, la salvaguarda de la integridad de las personas y de su patrimonio y a garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social. Lo anterior en todos aquellos lugares del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal. Para tal fin, también cuenta con atribuciones para recabar información, realizar operaciones encubiertas y de análisis técnico, táctico y estratégico de la información obtenida. En el mismo sentido, la Guardia Nacional puede realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya aquel o la autoridad jurisdiccional⁴⁶.
70. Ahora bien, resulta necesario destacar que la Guardia Nacional se encuentra facultada para colaborar, cuando sea formalmente requerida, **de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables**, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; y para prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos⁴⁷. También se faculta a la Guardia Nacional para participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴⁸. Para tales fines, también se le habilita para suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley⁴⁹.
71. **Título Segundo.** Este Título se compone por cuatro Capítulos, y en el se regula la Integración de la Guardia Nacional. El primero de estos capítulos, relativo a las generalidades, dispone que la estructura, integración y organización de la Guardia Nacional será la que dispongan la Ley y su Reglamento, y que esta corporación es integrada por recursos humanos, económicos y materiales. Los primeros, son aquellos ciudadanos que, habiendo cumplido los requisitos señalados por las disposiciones de la materia, presten sus servicios personales a la Guardia Nacional. Los segundos, son los recursos que el Presupuesto de Egresos de la Federación le asigne para su sostenimiento y cumplimiento de sus funciones y los últimos se componen por los bienes muebles e inmuebles destinados para el cumplimiento de sus atribuciones.
72. En el mismo capítulo se establecen los niveles de mando que componen la estructura de la Guardia Nacional, siendo estos el de Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad. También se señalan los criterios a tener en cuenta para el nombramiento de las personas titulares de los tres niveles de coordinaciones⁵⁰.
73. El Capítulo II, denominado *“De la Secretaría”* establece las facultades de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana respecto de la Guardia Nacional. Entre estas se destacan: organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; expedir los manuales para su organización, de procedimientos y de servicio al público; elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la institución; elaborar los planes y programas para: a) la **formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico**, y b) la capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, así como **suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional**⁵¹.

⁴⁶ **Artículo 8 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

⁴⁷ Ídem, fracción XXVII.

⁴⁸ Ídem, fracción XXVIII.

⁴⁹ Ídem, fracción XLI.

⁵⁰ **Artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional.**

La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando:

- I. Secretario;
- II. Comandante;
- III. Coordinador Territorial;
- IV. Coordinador Estatal, y
- V. Coordinador de Unidad.

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

⁵¹ **Artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional.**

74. Posteriormente, en el Capítulo III *“Del Comandante y las Coordinaciones”*, se señala que el Comandante de la Guardia Nacional será designado por el Presidente de la República y se establecen los requisitos que deberá reunir la persona seleccionada para el cargo, así como las atribuciones que le corresponden. Entre estas atribuciones se destacan: ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional; coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional; vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección de derechos humanos; administrar, con el acuerdo del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la corporación; **ser el enlace institucional con organismos policiales, nacionales y extranjeros, el ámbito de sus atribuciones**; informar al Secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional y **realizar la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de su competencia**⁵².
75. En el mismo Capítulo, se dispone que el Comandante ejercerá su autoridad a través de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidad, sin perjuicio de ejercerla directamente. Asimismo, dispondrá de una Jefatura General de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones⁵³. En los artículos subsecuentes⁵⁴ se desarrolla la forma en que cada una de estas Coordinaciones está integrada, así como la estructura bajo su mando y el ámbito territorial que a cada una corresponde.
76. El Capítulo IV del Título Segundo regula la composición y actuación de la Guardia Nacional y señala que esta tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con: la Comandancia; la Jefatura General de Coordinación Policial; las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales; las Unidades; las Jefaturas de Coordinación Policial; la Coordinación de Administración y Finanzas, y los servicios técnicos y administrativos⁵⁵. Asimismo, contará con una Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el Presidente de la República. Esta Unidad tendrá autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento⁵⁶.
77. En el artículo 24 se establece que la Guardia Nacional será competente para conocer de delitos federales; sin embargo, **en coadyuvancia, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales**.
78. **Título Tercero.** En este se regula la carrera de Guardia Nacional y se compone de cinco capítulos, el primero de los cuales se refiere al **ingreso y permanencia de su personal**. El artículo 25 dispone que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:
- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
 - II. No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;
 - III. **Contar con los requisitos de edad, perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones jurídicas aplicables;**
 - IV. **Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;**
 - V. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
 - VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;
 - VII. No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública;
 - VIII. **Cumplir con las disposiciones administrativas y con las características físicas y psicológicas que se establezcan en los requisitos de ingreso;**
 - IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, y
 - X. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables.

⁵² Artículo 15 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵³ Artículo 16 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵⁴ Artículos 17 al 20 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵⁵ Artículo 21 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵⁶ Artículo 22 de la Ley de la Guardia Nacional.

79. Por su parte, el artículo 26 establece que la Carrera de la Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

I. El ingreso de una persona a la Guardia Nacional estará supeditado a los antecedentes que obren en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. En caso de que el aspirante no cuente con antecedentes, deberá tramitar su inscripción en dicho Registro;

II. Asimismo, para el ingreso a la Guardia Nacional se requiere que la persona cuente con el Certificado Único Policial, expedido conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza. **Este Certificado deberá mantenerse actualizado durante el tiempo que la persona permanezca en la Guardia Nacional;**

III. **El ingreso y permanencia en la Guardia Nacional estarán sujetos a que los interesados cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización correspondientes. La permanencia del personal de la Guardia Nacional estará condicionada también al cumplimiento de los demás requisitos que determine esta Ley y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**

IV. Los méritos del personal de la Guardia Nacional serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;

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

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

VII. El Reglamento establecerá el régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional;

VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio;

IX. Los expedientes del personal de la Guardia Nacional deberán incluir, por lo menos, los grados, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado, en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, **así como los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos;**

X. Las sanciones que se apliquen al personal de la Guardia Nacional por infracciones al régimen de responsabilidades administrativas se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General en la materia, y

XI. El Consejo de Carrera de la Guardia Nacional aplicará los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera de la Guardia Nacional.

Los nombramientos para desempeñar cargos en la Guardia Nacional serán acordes con la jerarquía y la antigüedad obtenidas en la Carrera de la Guardia Nacional. En ningún caso los derechos adquiridos en el servicio de carrera implicarán inamovilidad en cargo alguno.

80. En el propio Capítulo I se establece que el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de Carrera de la Guardia Nacional⁵⁷. Las principales atribuciones de este Consejo son: emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal de la Guardia Nacional; proponer los planes y programas de profesionalización, que contendrán los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización; aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento del personal; verificar el cumplimiento por parte de este de los requisitos de permanencia y analizar su formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, así como las sanciones aplicadas y sus méritos, a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos⁵⁸.

⁵⁷ Artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁵⁸ Artículo 28 de la Ley de la Guardia Nacional.

81. El Capítulo II⁵⁹ establece los grados que componen la escala jerárquica de la Guardia Nacional, los cuales se clasifican en Comisarios, Inspectores, Oficiales y Escala Básica y señala que esta escala tiene por objeto el ejercicio del mando. En este apartado también se dispone que quienes integren el personal de la Guardia Nacional se harán merecedores a un grado en la escala jerárquica, de acuerdo con el Reglamento. Del mismo modo, se establece la prohibición de que las personas ajenas a la Guardia Nacional usen los grados e insignias que corresponden a esta.
82. El Capítulo III, denominado “*Del Personal*”, establece que el personal activo de la Guardia Nacional podrá encontrarse en cuatro distintas situaciones: en funciones, con licencia, hospitalizados y sujetos o vinculados a proceso⁶⁰. En este sentido, se indica que el servicio del personal de la Guardia Nacional puede concluir por separación, remoción, o baja por renuncia, muerte o jubilación. Cabe señalar que la conclusión del servicio por separación se actualiza por **incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia**, de acuerdo con las disposiciones aplicables⁶¹.
83. El resto del Capítulo establece las normas relativas a las licencias para el personal activo, y la situación del personal que se encuentre hospitalizado⁶². El artículo 37 dispone que **el personal de la Guardia Nacional será evaluado anualmente en el desempeño de su función, de conformidad con la normativa aplicable**.
84. El capítulo IV del Título Tercero se titula “*De La Profesionalización*” y señala que la capacitación y profesionalización del personal de la Guardia Nacional comprenden tres ejes de formación: policial, académico y axiológico, de acuerdo con lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública⁶³. El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional⁶⁴. Asimismo, se indica que la capacitación y profesionalización se realizará a través de las instituciones que la propia Ley dispone⁶⁵ y que la institución que imparta la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos⁶⁶. El personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria, de conformidad con los reglamentos, manuales y demás disposiciones relativas⁶⁷.
85. El Capítulo V dispone que las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes, se regularán conforme a las leyes aplicables⁶⁸.
86. **Título Cuarto.** En este Título se establecen las normas relativas al Armamento de la Guardia Nacional, y está conformado por cuatro capítulos. El primero se titula “*De la Disposición*”⁶⁹ y establece el tipo de armamento de que dispondrá la Guardia Nacional para el cumplimiento de sus fines, así como la facultad de su Comandante para emitir lineamientos para su correcto empleo.

⁵⁹ **Artículos 29, 30, 31 y 32 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶⁰ **Artículo 33 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶¹ **Artículo 34 de la Ley de la Guardia Nacional.** La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

- I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o
- III. Baja, por:
 - a) Renuncia;
 - b) Muerte o incapacidad permanente, o
 - c) Jubilación.

Al concluir su servicio, el personal de la Guardia Nacional deberá entregar al servidor público designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega-recepción.

⁶² **Artículos 35 y 36 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶³ **Artículo 38 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶⁴ **Artículo 40 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶⁵ **Artículo 39 de la Ley de la Guardia Nacional.** La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

- I. Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;
- II. Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y
- III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.

La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

⁶⁶ **Artículo 40 de la Ley de la Guardia Nacional.** El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.

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

⁶⁷ **Artículo 41 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶⁸ **Artículo 42 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁶⁹ **Artículos 43 y 44 de la Ley de la Guardia Nacional.**

87. El Capítulo II, denominado “*De la Posesión*” señala que la posesión de las armas de fuego se registrará por lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y estará amparada por una licencia oficial colectiva. De igual manera, dispone la capacidad de armamento y municiones con que estará dotada la institución⁷⁰.
88. El Capítulo III, relativo a la portación y uso de armamento establece que **únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas**⁷¹. También se indica que el personal que porte armas de fuego deberá recibir la capacitación mínima que señale la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza⁷². En términos de este Capítulo, para la portación deberá expedirse un documento de identificación y queda prohibida la utilización de armamento oficial en actividades ajenas a la seguridad pública y en lugares no autorizados, así como su comercialización⁷³.
89. El último Capítulo del Título Cuarto se refiere al control y vigilancia del armamento de la Guardia Nacional y señala que este quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Nacional de Armas de Fuego. También se disponen las medidas de control y vigilancia que sobre el armamento deberán ejercer los Coordinadores de Unidades y se establece un sistema de información que contenga lo relativo al armamento y municiones. En el mismo sentido, se establecen las características que deberán reunir los depósitos de armamento y municiones y las medidas a que estará sujeto el personal de la Guardia Nacional que extravió o sufra el robo de las armas a su cuidado⁷⁴.
90. **Título Quinto.** En este, se establece el régimen disciplinario al que estará sujeto el personal de la Guardia Nacional y está conformado por tres capítulos. En el primero, denominado “*De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios*” se dispone que el personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, y al Código de Ética de la Guardia Nacional⁷⁵. También se establece la manera en que se dará curso a las quejas que el personal tenga en relación con las órdenes de sus superiores o con las obligaciones que imponga el servicio y la manera en que serán impuestas las sanciones disciplinarias al personal que infrinja la Ley⁷⁶.
91. Cabe señalar que en este capítulo se establecen los deberes del personal de la Guardia Nacional, entre los que se destacan, para efectos de este estudio, el deber de participar en operativos de coordinación con otras instituciones de seguridad pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda y el deber de **someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia**, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva⁷⁷.
92. En consonancia con lo anterior, en el mismo capítulo se establece que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional y que su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la justicia y la ética⁷⁸. Por lo tanto, se establece el deber del personal de la Guardia Nacional que tenga mando de comunicar a sus subordinados la importancia de cumplir con las leyes, reglamentos y órdenes emanadas de la superioridad⁷⁹. Seguidamente, se establecen los correctivos disciplinarios y sanciones que serán impuestos al personal que infrinja alguno de los deberes previstos en la Ley, así como las reglas para su imposición⁸⁰.
93. El Capítulo II se titula “*De los Consejos de Disciplina*”, y dispone que estos son competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como para calificar la conducta o actuación de ese personal. Su organización, integración, funcionamiento y procedimiento administrativo se sujetarán a lo establecido en las disposiciones legales aplicables y en el Reglamento⁸¹.

⁷⁰ **Artículos 45 a 48 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷¹ **Artículo 49 de la Ley de la Guardia Nacional.** Únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas. El personal operativo que porte armas de fuego deberá cumplir los requisitos señalados en el artículo 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

⁷² **Artículo 50 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷³ **Artículo 51 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁴ **Artículos 52 a 56 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁵ **Artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁶ **Artículos 58 y 59 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁷ **Artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁸ **Artículo 61 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁷⁹ **Artículo 62 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁸⁰ **Artículos 63 a 69 de la Ley de la Guardia Nacional.**

⁸¹ **Artículos 70 y 71 de la Ley de la Guardia Nacional.**

94. El Capítulo III del Título Quinto tipifica los delitos contra la disciplina de la Guardia Nacional y establece las penas que corresponden a estos. De igual manera, señala la supletoriedad del Código Penal Federal⁸².
95. **Título Sexto.** Este Título es denominado "*De la Coordinación y Colaboración*". En el primero de sus tres capítulos se regula lo relacionado con la Coordinación Operativa Interinstitucional, la cual será de carácter permanente, estará integrada por representantes de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina y coadyuvará en la coordinación y colaboración estratégica entre las dependencias de la Administración Pública Federal y la Guardia Nacional⁸³.
96. El Capítulo II lleva por título "*De la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios*". En este se establece que la Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan. También se indica que el titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan⁸⁴.
97. De igual manera, se señala que **la Guardia Nacional, por conducto del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadano, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado**⁸⁵. En estos convenios se establecerán los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a las partes, así como las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública locales las asuman plenamente⁸⁶. Durante la vigencia de estos convenios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales asumirán determinadas responsabilidades, a saber:
- I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
 - II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;
 - III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;
 - IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;
 - V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y
 - VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada⁸⁷.
98. Ahora bien, en términos de la propia Ley, los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación y **excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local**⁸⁸.

⁸² Artículos 72 a 85 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁸³ Artículos 86 y 87 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁸⁴ Artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁸⁵ Artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional. La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.

⁸⁶ Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional. Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes. En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente.

Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

⁸⁷ Artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁸⁸ Artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional.

99. Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones. Para lo anterior, se deberá contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas⁸⁹.
100. El último Capítulo del Título Sexto de la Ley se denomina “*disposiciones complementarias*”, y establece que en los casos en que resulte necesario, la Guardia Nacional podrá auxiliarse de cualquier institución de seguridad pública o personas que presten servicios de seguridad privada en términos de la ley⁹⁰. De igual manera, se establece que en sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente⁹¹ y que cuando durante el desarrollo de la investigación la Guardia Nacional estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público que la esté conduciendo, quien resolverá lo conducente⁹².
101. **Título Séptimo.** Por su parte, este título contempla la regulación correspondiente a los controles parlamentario y judicial sobre la Guardia Nacional. En el Capítulo I se establece que, al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior. Este informe contendrá, entre otros, los rubros siguientes: la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, **sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño**; el despliegue territorial de la Guardia Nacional; el número de elementos sancionados disciplinaria y penalmente, el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas; **el número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y Municipios**, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en ellos y los recursos ejercidos por la institución para su cumplimiento⁹³.
102. El Senado de la República podrá solicitar, de ser necesario, datos adicionales al Ejecutivo Federal. La Cámara Alta analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en el que haya sido presentado⁹⁴.
103. El Capítulo II establece la regulación en torno al control judicial de la intervención de comunicaciones que realice la Guardia Nacional. En este sentido, el capítulo en comento señala quienes son los funcionarios que estarán facultados para solicitar y en su caso, ejecutar tal intervención, los supuestos en que el Juez podrá otorgarla y los principios por los que deberán regirse las autoridades responsables de efectuarla. Asimismo, se señala que, en su autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración. Los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. En el mismo sentido, se establece la facultad de la autoridad jurisdiccional para verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados, así como los actos a seguir a la conclusión de las intervenciones⁹⁵.
104. **Régimen transitorio.** La Ley contiene un régimen transitorio de catorce artículos que regulan, entre otras cuestiones, la vigencia de la Ley, la obligación del Ejecutivo Federal de emitir el Reglamento de esta, lo relativo a la licencia oficial colectiva de portación de armas de fuego, las normas a que estarán sujetos los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el Presidente de la República, así como la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales de la Policía Federal a la Guardia Nacional.

⁸⁹ Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁹⁰ Artículo 93 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁹¹ Artículo 94 de la Ley de la Guardia Nacional. En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.

⁹² Artículos 95 de la Ley de la Guardia Nacional. Cuando durante el desarrollo de la investigación la Guardia Nacional estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público que la esté conduciendo, quien resolverá lo conducente.

⁹³ Artículos 96 y 97 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁹⁴ Artículos 98 y 99 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁹⁵ Artículos 100 a 106 de la Ley de la Guardia Nacional.

105. Cabe señalar que el artículo cuarto transitorio dispone que, atendiendo la gradualidad de la conformación de la Guardia Nacional, de manera progresiva y en un plazo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor, los centros de evaluación y control de confianza deberán practicar las evaluaciones a quienes hayan sido asignados para la conformación del cuerpo policial, a efecto de contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución.

VI.1.2. Omisiones alegadas en la demanda.

106. Una vez que se ha expuesto de manera general el contenido de la Ley de la Guardia Nacional, en este apartado serán analizadas en lo particular cada una de las omisiones señaladas por la Comisión accionante, a fin de determinar si el Congreso de la Unión incurrió en omisiones legislativas parciales respecto de su obligación de regular los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones que les corresponden a estos y los criterios de evaluación de sus integrantes.

a) ¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa al no contemplar los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de las entidades federativas y Municipios?

107. Este Alto Tribunal observa, del estudio integral de la Ley de la Guardia Nacional, que sí existen diversas normas que regulan los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las autoridades de las entidades federativas y Municipios. Estas se encuentran, principalmente, en los artículos 5, 6, fracción IV, 7, fracciones IV, V y VII, 8, 9, fracciones XXVII y XLI, 13, fracción X, 24, 88, 89, 90, 91, 92 y 97, fracciones X y XI, de la ley impugnada.

108. De la lectura de tales disposiciones es posible advertir lo siguiente:

- La Guardia Nacional tiene por objeto y fin, entre otros, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios.
- Para materializar sus fines, deberá colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y Municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- La colaboración en tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios será de manera temporal.
- Entre las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, se encuentra la de colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- La institución puede participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Además, también deberá de auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública; e intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes.
- El Comandante de la Guardia Nacional es quien realizará la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de su competencia.
- Esta corporación policial será competente para conocer de delitos federales. Sin embargo, en coadyuvancia, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales.
- La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

- El titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan.
 - Esa institución podrá suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley.
 - La suscripción de dichos convenios será facultad de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
 - Durante la vigencia de estos convenios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales tienen la obligación de asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen; aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración; mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla; asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia; presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.
 - Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a cada una de estas partes, al igual que las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban.
 - También se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones.
 - Para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.
 - También se ordena que entre el contenido mínimo que debe integrar el informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República se incluya el número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y Municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos.
109. El mandato incluido en la segunda fracción del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma en materia de Guardia Nacional ordenaba al Congreso de la Unión que en la Ley de la Guardia Nacional se incluyeran **los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios**.
110. Derivado del análisis de la Ley, es posible concluir que el legislador sí cumplió con ese mandato. En efecto, la Ley contempla la posibilidad de que la Guardia Nacional se coordine con las instituciones de seguridad pública locales, y colabore temporalmente en las tareas de seguridad pública que les corresponden a las entidades federativas o Municipios. También establece la atribución de auxiliar a los poderes judiciales locales en el ejercicio de sus funciones, así como de conocer, en coadyuvancia, de los delitos del fuero común. Asimismo, señala las acciones que la Guardia Nacional deberá realizar para materializar tales fines. Estas acciones se materializarán por medio de la celebración de convenios de colaboración entre las partes, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con las instituciones de seguridad pública locales se establezcan.
111. Además, debe señalarse que la Ley dispone que durante la vigencia de los convenios aludidos las personas titulares del poder ejecutivo local de que se trate, o los presidentes municipales respectivos deberán de asumir ciertas obligaciones. También ordena el establecimiento de un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública.
112. Por las anteriores consideraciones, se desestima el argumento de la en el sentido de que **el Congreso de la Unión omitió regular los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios**.

b) ¿El Congreso de la Unión incurrió en omisión relativa al no contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local?

113. Del análisis de la Ley es posible advertir que el Congreso de la Unión contempló en el artículo 92 la manera en que será costeadada la operación de la Guardia Nacional. Este dispone que los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación y excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría del ramo de seguridad ciudadana y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.
114. Debe recordarse que en términos del artículo 21 constitucional la Guardia Nacional es la institución policial con que cuenta la Federación para realizar la función de seguridad pública a su cargo. Sin embargo, también tiene como fin la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios.
115. Así, resulta entendible que el mencionado artículo 92 disponga, en primer término, que sea la Federación la que se haga cargo de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional.
116. Sin embargo, cuando esta institución colabore temporalmente en la realización de las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios, estas deben de contribuir con los recursos necesarios para realizar tal colaboración, pues se trata de tareas que, en principios, les corresponden.
117. Ahora bien, el Congreso de la Unión consideró adecuado que, en ese supuesto, las aportaciones que deberán hacer las entidades federativas y los Municipios se establezcan en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban.
118. Así, el legislador sentó las bases para que, de manera contractual, la Federación, las entidades federativas y los Municipios establezcan, de común acuerdo, el monto de las aportaciones que correspondan los últimos para el caso de que soliciten la participación de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública de competencia local. Así, en los respectivos convenios será posible atender a las circunstancias específicas que surjan en cada caso concreto.
119. Este Tribunal Pleno considera que, con tal previsión, **el Congreso de la Unión cumplió con la obligación contenida en el artículo cuarto transitorio, fracción segunda, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional**, de incluir en la Ley que regula esta institución las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local. **Por lo tanto, se desestima la afirmación de la CNDH relativa a la existencia de una omisión legislativa parcial** en competencia de ejercicio obligatorio.

c) ¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa al no establecer los criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional?

120. Entre las directrices que estableció el Poder Reformador de la Constitución en el transitorio cuarto del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional se encuentra la obligación de incluir los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes en la ley que regula a esa corporación policial.
121. De la lectura integral de la Ley de la Guardia Nacional se advierte que esta sí incluye ciertas disposiciones encaminadas a cumplir con ese mandato. Esto, principalmente por medio de los artículos 25, fracción IV, 26, 27, 37, 49, 60, fracción XV, 97, fracción XIII, y cuarto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, de los cuales es posible concluir lo siguiente:
- Para el ingreso a la Guardia Nacional se requiere que la persona cuente con el Certificado Único Policial, expedido conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Este Certificado deberá mantenerse actualizado durante el tiempo que la persona permanezca en la Guardia Nacional.
 - También se requiere aprobar los procesos de evaluación de control de confianza.
 - El ingreso y permanencia en la Guardia Nacional estarán sujetos a que los interesados cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización correspondientes. La permanencia del personal de la Guardia Nacional estará condicionada también al cumplimiento de los demás requisitos que determine esa Ley y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Los méritos del personal serán evaluados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, el cual también aplicará los procedimientos relativos a cada etapa de la Carrera.
 - El Reglamento respectivo establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los que se deberá incluir, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones; las aptitudes de mando y liderazgo y **la evaluación del expediente** del personal de la Guardia Nacional.
 - Tal expediente deberá incluir, por lo menos, los grados, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado, en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, **así como los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos.**
 - El Consejo de Carrera de la Guardia Nacional es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de Carrera de la Guardia Nacional. Su organización y funcionamiento se establecerá en el Reglamento.
 - Las atribuciones de ese Consejo son, principalmente: emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal de la Guardia Nacional, conforme a la Ley y el Reglamento; proponer los planes y programas de profesionalización, que contendrán los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización; aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento del personal; verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia y analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos del personal de la Guardia Nacional, a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos.
 - Es facultad de la persona que ocupe la Secretaría del ramo de seguridad pública elaborar planes y programas para la formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico.
 - Tales ejes de formación se elaborarán acorde a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
 - Únicamente el personal operativo de la Guardia Nacional que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones podrá portar las mismas.
 - Entre los deberes del personal de la Guardia nacional se encuentra el de Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva.
 - Entre los rubros mínimos que debe contener el informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República, se deberá incluir la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, **así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.**
122. En este orden de ideas, este Tribunal Pleno advierte que los preceptos incluidos por el Congreso de la Unión en la Guardia Nacional sí cumplen, en su conjunto, con el mandato del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional.
123. En efecto, la Ley establece que dicho personal será evaluado anualmente, y se establece una Carrera de la Guardia Nacional con requisitos de ingreso y permanencia. Entre esos requisitos se destacan la realización de exámenes de confianza, y el requisito de cursar y aprobar diversos programas de formación, capacitación y profesionalización. De igual manera, se contempla la existencia de un Consejo de Carrera de la Guardia Nacional facultado para emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal. Respecto de los criterios para los ascensos, se incluirán los resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los

programas de profesionalización, salud, capacidad física, conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, así como las aptitudes de mando y liderazgo. También deberá tomarse en cuenta la evaluación del expediente del personal. En este expediente se registrarán, entre otros aspectos, las correcciones disciplinarias y sanciones, y en particular las relacionadas con recomendaciones de derechos humanos, al igual que los reconocimientos obtenidos y los resultados de las evaluaciones a que sean sometidos. La propia Ley dispone que la evaluación del personal se realizará anualmente y que es obligatorio someterse a tal evaluación. También se contempla la elaboración de planes y programas para la capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico. Asimismo, se establece la evaluación de destreza y adiestramiento en el manejo de las armas del personal de la Guardia Nacional.

124. Por las anteriores consideraciones, este Tribunal Pleno estima que el Congreso de la Unión cumplió con el mandato del artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, al incluir en la ley que regula a esa institución los supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios, las reglas para determinar las aportaciones de estos y los criterios de evaluación de sus integrantes.
125. En este sentido, resultan infundados los argumentos expuestos por la CNDH en su primer concepto de invalidez.
126. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por las siguientes votaciones:
- Unanimidad de once votos respecto de declarar infundadas las omisiones legislativas estudiadas en los incisos a) y c).
 - Mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, por consideraciones diferentes, respecto de declarar infundada la omisión legislativa estudiada en el inciso b). El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez, incluso, del artículo 92, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional.

VI.2. Segundo concepto de invalidez.

127. **Metodología para atender este concepto de invalidez.** El segundo concepto de invalidez expuesto por la CNDH comprende la impugnación de diversas normas y gira en torno a distintas controversias jurídicas, por lo tanto, su estudio será dividido en seis apartados independientes, atendiendo a cada una de estas controversias, siguiendo el orden que se indica en la tabla mostrada líneas abajo. En estos subapartados, se agrupan las normas que versan sobre una misma controversia, por lo que al inicio de cada uno de ellos se establecerá el criterio jurídico de este Alto Tribunal respecto de esa controversia específica. Después se expondrán, en síntesis, los argumentos de la comisión accionante para reclamar su invalidez y, seguidamente, se desarrollará el análisis de su constitucionalidad.

Apartado	Normas impugnadas
VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito.	Artículo 9, fracción III.
VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas.	Artículo 9, fracción IV.
VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito.	Artículo 9, fracciones V, XXIX y XXXVIII.
VI.2.4. Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados.	Artículo 9, fracción VI.
VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones.	Artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106.
VI.2.6. Facultad de realizar acciones de geolocalización.	Artículo 9, fracción XXVI.
VI.2.7. Facultades para requerir documentación.	Artículo 9, fracción XVIII.

128. Como se indicó en el apartado “Precisión de normas y/u omisiones reclamadas” en el rubro de este concepto de invalidez la CNDH señaló como impugnada la fracción XXXII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, de la totalidad del concepto no se encuentra argumento alguno para controvertirla. Entonces, no se analizará su constitucionalidad en este apartado.

VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito.

129. Este Tribunal Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, es una atribución que corresponde a la Guardia Nacional, como institución de seguridad pública. Para esto podrá coordinarse con el Ministerio Público y otras instituciones de Seguridad Pública. Sin embargo, al Ministerio Público le corresponde la conducción de la investigación hasta el momento en que se esté investigando dentro de un procedimiento penal, para averiguar si se ha cometido un hecho señalado en la ley como delito.
130. En ese contexto, para atender el concepto de invalidez que nos ocupa, a continuación de expondrá en primer término, un apartado relativo a la prevención del delito.

Concepto de prevención del delito.

131. La prevención del delito es un componente complejo de las estrategias nacionales de seguridad pública, basado en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas⁹⁶.
132. La expresión “*prevención del delito*” engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas⁹⁷.
133. La prevención necesariamente debe tener un enfoque sistémico:
- Ha de promover el bienestar social y ha de fomentar comportamientos favorables mediante la aplicación interseccional de diversas políticas públicas, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización mediante el desarrollo social (prevención social y general del delito).
 - Ha de modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultante del delito mediante fomento de iniciativas en la comunidad (prevención del delito basada en la localidad).
 - Ha de reducir la oportunidad de cometer delitos y la impunidad, asegurando la justiciabilidad de cada caso.
 - Ha de prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social (prevención especial del delito).
134. Los **principios básicos de la prevención del delito** son, de conformidad con la “*Resolución 2002/13 Medidas para promover la prevención eficaz del delito*” del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, los siguientes:
- **Función rectora del gobierno:**
El gobierno, en todos sus niveles, debe asumir una función rectora en la elaboración de estrategias eficaces y humanas de prevención del delito y la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para su aplicación y examen.
 - **Desarrollo socioeconómico e inclusión:**
Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicas, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda, la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Haciendo hincapié en los grupos vulnerables.
 - **Cooperación y asociaciones:**
La cooperación y las asociaciones deben formar parte de una prevención eficaz del delito, en razón de la naturaleza global de las causas del delito y de las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas. Entre las asociaciones figuran las que se establecen entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos a título individual.

⁹⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Nueva York, 2011, p. 9. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf

⁹⁷ Véase la “*resolución 2002/13 Medidas para promover la prevención eficaz del delito*” del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/event_2006-03-20/2002-13%20S.pdf

- Sostenibilidad y rendición de cuentas:

La prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades. Debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos.

- Base de conocimientos:

Las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras.

- Los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad:

En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales aplicables. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.

- Interdependencia:

Cuando corresponda, las estrategias y los diagnósticos de prevención nacional del delito deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y la delincuencia organizada internacional.

- Diferenciación:

Las estrategias de prevención del delito deben tener debidamente en cuenta, según corresponda, las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, así como las necesidades especiales de los miembros vulnerables de la sociedad.

135. Los principios anteriores se deben materializar en prácticas sociales de distintos tipos que provoquen una disminución de la comisión de delitos, por ejemplo:

Tipo de práctica	Método y Objetivo
Individual	Disminuir las actividades que puedan convertir al individuo en víctima o victimario: • Controlar la impulsividad. • No realizar conductas ostentosas. • No buscar justicia por mano propia.
Relacional	Se trata de actividades relativas a los círculos más cercanos, como la familia o las amistades: • Combatir prácticas violentas en los hogares. • Combatir prácticas dañinas como manejar bajo el influjo de sustancias que produzcan estados alterados de consciencia.
Comunitaria	Se enfoca en la prevención a nivel del entorno social mediato del individuo: • Organizarse con vecinos para la utilización de cámaras de vigilancia. • Implementación de parques y centros para la realización de actividades recreativas.
Social	Esto opera a nivel macro, en la sociedad en su conjunto. • Políticas educativas que combatan la violencia desde la educación infantil. • Políticas económicas que generen adecuadas condiciones de desarrollo humano y que disuadan a las personas de buscar ingresos a través de fuentes ilícitas.
De autoridad	Se trata de acciones que lleva a cabo el Estado con sus facultades y recursos: • Inteligencia policiaca: identificación de células delictivas y su desarticulación a través de la fuerza. • Zonificación: implementación de patrullaje por elementos de seguridad en determinadas zonas con altos índices delictivos. • Estrategias de acción y reacción contra brotes de violencia armada.

136. Así las cosas, la prevención del delito forma parte de la seguridad pública y es una obligación compleja que relaciona a todos los actores sociales, prevista por el artículo 21 Constitucional y por diversas leyes: en el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los artículos 2 y 3 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que a la letra disponen:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[...]

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

[...]

Artículo 2.- La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

[...]

II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;

137. El fundamento de las facultades de prevención del delito de la Guardia Nacional deriva, además de su propia ley, del artículo 3 de la citada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece:

Artículo 3.- **La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales**, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

138. Con ese contexto, este Tribunal Pleno analizará la constitucionalidad de las normas que otorgan a la Guardia Nacional facultades genéricas relativas a la prevención del delito.

139. **Alegaciones del concepto de invalidez.** En la demanda se impugna el artículo 9º, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional. En esa porción se da a la institución policial la atribución para "*realizar investigación para la prevención de los delitos*". La Comisión, en el concepto de invalidez segundo, en esencia, alega que indebidamente se habilita a esa guardia para que realice tareas de investigación para la prevención de delitos, es decir, hechos futuros de realización incierta. Se alega que esa función indebidamente mezcla las funciones de prevención y de investigación, cuyas naturalezas son diferentes, aun cuando son parte de la seguridad pública. A lo que se suma que la investigación de los delitos solamente la puede realizar la policía con dirección del Ministerio Público, por lo que toda investigación policiaca sin conducción de la fiscalía está fuera del parámetro de regularidad constitucional. En consecuencia, para la demandante la porción impugnada faculta a la Guardia Nacional para realizar tareas de investigación en materia de prevención del delito, sin el mando del Ministerio Público.

140. El concepto de invalidez en el tema expuesto es infundado. A fin de expresar las consideraciones de esa calificación es necesario transcribir la porción controvertida y el contenido del artículo 21 constitucional en su texto actual⁹⁸.

Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

...

Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

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.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

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 por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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.

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.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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

⁹⁸ Precizando que se toma en cuenta el texto vigente al momento de resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno número P./J. 12/2002, novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero de 2002, página 418, cuyo rubro y texto son: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia."

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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

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

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

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

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MARZO DE 2019)

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

141. El primer párrafo del artículo 21 constitucional no deja duda. Es al Ministerio Público la institución a la que corresponde la conducción de la investigación de los delitos, tarea en la que participan las policías.
142. La investigación a la que se refiere ese primer párrafo del artículo 21 constitucional es la necesaria para investigar quién cometió un delito. Esto de acuerdo con los antecedentes del proceso legislativo de la reforma a ese precepto de dieciocho de junio de dos mil dieciocho, en la que se estableció el sistema penal acusatorio. Cabe señalar que este proceso se integró con distintas iniciativas de diversas fechas, presentadas por los grupos parlamentarios.
143. En la exposición de motivos de diversos grupos parlamentarios⁹⁹ se especificó sobre los cambios al artículo 21 constitucional lo siguiente:

Artículo 21

Un protagonista importante del proceso penal mexicano es el **Ministerio Público. Su papel al investigar la posible comisión de un delito**, al ejercer la acción penal y al velar por el interés de la legalidad dentro del proceso lo convierten en una pieza clave de cualquier diseño institucional. Así ha sido en el pasado y así debe seguir siendo en el futuro. El Ministerio Público se ha tenido que enfrentar como institución a retos de complejidad creciente, que han ido minando su actuación. Es momento de revalorar su papel como titular único de la acción penal y como órgano acusador dentro del correspondiente proceso.

⁹⁹ De diecinueve de diciembre de dos mil seis. Consultable en:

<http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>

Se puede convenir en que es al Ministerio Público a quien le debe seguir correspondiendo desarrollar la investigación de los delitos y ejercer la acción penal. Ahora bien, estas tareas ministeriales no suponen necesariamente un impedimento para que los particulares sean copartícipes, cumpliendo con los requisitos que establezca la ley, en el buen desarrollo de la justicia penal. Los particulares deben tener el derecho para ejercer directamente la acción penal.

Por lo anterior es que **se proponen ciertos ajustes al primer párrafo del artículo 21 constitucional, de manera que se subraye que el Ministerio Público tiene la obligación de investigar la comisión de delitos** y de ejercer la acción penal cuando considere que hay elementos suficientes para hacerlo. También se propone dotar a los particulares de la facultad para ejercer directamente la acción penal. Sobre este punto conviene recordar la opinión favorable que ha expresado uno de los mayores expertos en México en el tema del Ministerio Público, el doctor Sergio García Ramírez. Para el investigador universitario y actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha llegado el momento en la historia del Ministerio Público para dejar atrás el monopolio de la acción penal que hasta ahora ha tenido; sus palabras son las siguientes:

¿Por qué no abrir el espacio para que el particular pueda, en determinadas hipótesis, constituirse en actor penal?... Si alguna vez pareció... necesario que el ofendido... quedase al margen de la acción penal, propiamente, tal vez ahora lo sea de que la reasuma y esgrima directamente ante el órgano jurisdiccional en asuntos de preponderante interés privado... Sería privatización, sí, pero sana y oportuna privatización. Por lo demás, tampoco se trataría de dejar al indiciado a merced del poderoso -es decir, agobiado por su propia debilidad, su temor, su ignorancia, su desvalimiento-; se podría generar un sistema de acción subsidiaria y necesaria a cargo del Ministerio Público...

Con estas ideas se concuerda plenamente en el presente anteproyecto y, en consecuencia, así se propone que quede establecido en el párrafo primero del artículo 21 constitucional. En el caso de que la acción penal sea ejercida por un particular, durante el proceso correspondiente también podrá intervenir el Ministerio Público, con los alcances y facultades que determine la ley.

Cuando el Estado se enfrenta con procesos delictivos de gran escala, como puede ser el caso de la delincuencia organizada, debe contar con los medios apropiados para hacerles frente. Uno de esos medios, muy conocido en otros países, es el principio de oportunidad, de acuerdo con el cual las autoridades ministeriales y judiciales pueden ejercer la acción y determinar la sujeción a proceso de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia en el combate al delito y la administración de la justicia penal. El principio de oportunidad, que se propone que sea recogido en el segundo párrafo del artículo 21 constitucional, permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente si decide cooperar con la justicia y suministrar elementos para poder someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal. Es importante señalar, sin embargo, que la definición de la manera en que este principio podrá ser aplicado estará a cargo del legislador. No se trata de permitir un ejercicio arbitrario de la acción penal o de la administración de justicia en esta materia, sino de abrir una ventana para que el Estado combata con más y mejores elementos las conductas que lastiman seriamente a la sociedad y que, por su alto grado de sofisticación, ameritan contar con recursos que se han probado eficaces en otras latitudes y que no vulneran los derechos fundamentales de nadie.

Aprovechando la modificación al artículo 21 se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los "reglamentos gubernativos y de policía" y, en cuanto a las sanciones que pueden contener; se extiende la limitante temporal del arresto hasta por 36 horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad...

(Énfasis añadido).

144. En la exposición de motivos de otros grupos parlamentarios¹⁰⁰ se estableció:

Artículo 21

Desde hace diez años, nuestro país ha incrementado exponencialmente su gasto en seguridad pública, sin ningún impacto en los índices la criminalidad. En efecto, mediante un sistema de aportaciones federales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública transfiere anualmente cuantiosos recursos a los Estados, todo ello sin que la ciudadanía sienta más confianza en las policías, ni un incremento en su seguridad. Hay muchos factores que podrían explicar este fracaso, y mucho que podría debatirse y mejorarse acerca de la medición correcta de la intervención de nuestras policías, pero el hecho es que hay varias señales claras de que la estrategia adoptada de incrementar el gasto público, no está funcionando. Parte del problema es que el dinero se está usando para financiar una policía reactiva; no una policía auténticamente preventiva. **Estamos gastando el dinero público en una policía que basa su estrategia de combate a la delincuencia en hacer rondines y patrullajes, con la esperanza de sacarse la lotería: capturar a un delincuente al momento de cometer un delito.**

De hecho, la estadística recabada por CIDE para tres entidades (Distrito Federal, Morelos y Estado de México) demuestra que 60% de las personas que están en la cárcel fueron detenidas dentro de las 3 horas siguientes a haber cometido un delito. Y 20% fueron detenidos dentro de las 24 horas siguientes. **Esto es un claro indicador de que la policía opera por medio del patrullaje callejero, apostando a detener el crimen en flagrancia. Nuestra policía patrulla para detener, y detiene para investigar. Es fundamental invertir esta tendencia: nuestra policía debe investigar para patrullar eficientemente, e investigar para detener.** Sin invertir esta tendencia, nuestro país seguirá despilfarrando el dinero de público sin sentir mejoras perceptibles en la seguridad.

Sin embargo, **la razón de que éste sea el modo de operar de nuestras policías puede rastrearse a una disposición Constitucional que, como ha sido interpretada, indica que sólo el Ministerio Público está facultado para investigar los delitos. Resultaba entonces fundamental aclarar que, ciertamente, es también función de la policía investigar delitos** y por lo tanto estructurarse para recibir denuncias.

Por lo tanto, proponemos modificar el Artículo 21 para acoger la necesidad de imponer en nuestras policías la obligación de investigar delitos. La redacción propuesta recoge una práctica que se ha observado internacionalmente y que consiste en que la Policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias. **La policía operará en coordinación con el Ministerio Público, y una vez que éste decida emprender la persecución penal, aquélla tendrá que sujetarse a la dirección de éste.** Instrumentar esta norma adecuadamente requerirá generar esquemas de cooperación entre quienes tienen el olfato para investigar delitos, y quienes tienen que litigar el caso para convencer al juez de emitir una condena.

Entregar a la policía la facultad de investigar implicará atender un reto logístico considerable, que parte de mejorar la calidad de la fuerza policial, para efectivamente poder instrumentar y hacer efectiva esta nueva facultad, por lo cual el Congreso mantendrá un compromiso de supervisar su evolución. *(Énfasis añadido).*

145. En el dictamen de la Cámara de Diputados¹⁰¹ se precisó:

Artículo 21

En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; **donde expresamente se contemple la coordinación del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública pero siempre en el marco del respeto al federalismo.**

¹⁰⁰ Iniciativa de veinticinco de abril de dos mil siete. Consultable en:

<http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbblMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YA8w==>

¹⁰¹ De once de diciembre de dos mil siete. Consultable en:

<http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbblMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YA8w==>

Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del ministerio público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por **ejemplo**, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el ministerio público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada uno de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en los términos del sistema.

Por otra parte, **el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el ministerio público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.**

De la misma manera que **en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del ministerio público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el ministerio público** de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia las policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. **La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías.** Coordinarse para lograr la investigación, **significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.**

Esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación. *(Énfasis añadido).*

146. En el dictamen de la Cámara de Senadores¹⁰² se estableció:

Seguridad pública

En relación con la materia de seguridad pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existe entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos, está a cargo de un Ministerio Público **y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.**

¹⁰² De trece de diciembre de dos mil siete.

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía, sin embargo, **se precisa que siempre que se trate de la investigación de delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función**, es decir, **éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora**.

Estas comisiones unidas consideran necesario **enfaticar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público**. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación, sin embargo, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

Otro avance de la reforma, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía; dentro de la propia Institución investigadora, o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

Por otro lado, en cuanto a la necesaria reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas características por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. **Es decir, mientras hay Estados y Municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable**.

Por lo anterior, se comparte el criterio de la Colegisladora de determinar una nueva regulación general a las bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los tres niveles, las que deberán contemplar **entre sus finalidades esenciales la coordinación necesaria para establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la participación de la comunidad para que coadyuve entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública**.

En ese tenor, se hace necesario regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas, sino también y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policíacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos.

Asimismo, dicho sistema estará sujeto a reglas mínimas que se refieren esencialmente a que será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la operación y desarrollo de acciones tales como la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y aquella que establece que la creación de fondos de ayuda federal para la seguridad pública, que serán aportadas a las entidades federativas y Municipios deberán ser destinados exclusivamente a estos fines.

Por último, se establecen las bases mínimas a que deberán sujetarse las instituciones de seguridad pública, las cuales deberán ser de carácter civil, sin perjuicio de la actuación constitucional de las Fuerzas Armadas en la materia, lo cual es acorde a la letra y espíritu constitucional, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96. (*Énfasis añadido*).

147. De los documentos del proceso legislativo de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho se encuentra que la investigación para encontrar pruebas sobre quién realizó un delito indudablemente corresponde conducirla al Ministerio Público, aun cuando las policías tienen facultad para realizar esa investigación, pero bajo la dirección de la fiscalía.
148. Es importante destacar que esa reforma indicó que la Seguridad Pública incluye la prevención de los delitos y que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública.
149. Al respecto, se destacan las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 134/2015¹⁰³. En ese precedente se indicó que en la reforma al artículo 21 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se creó una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Pleno agregó:
- Expresamente se previó la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para los esfuerzos para la Seguridad Pública.
 - Se subrayó la relación entre el Ministerio Público y las policías, en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.
 - La conducción o mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de los delitos estará a cargo del Ministerio Público.
 - Es necesaria la coordinación para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de la policía.
 - La coordinación indicada significa que cada uno de ellos deberá ejercer sus atribuciones del modo que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre y cuando se trate de la investigación de delitos bajo la conducción del Ministerio Público ejerciendo esa función.
 - La dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público, representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.
 - Existe constitucional y legalmente, toda una articulación para que en este país se lleve a cabo la función de investigación de los delitos, dejando en manos del Ministerio Público el mando y la conducción de dicha actividad, pero dotando a las policías de facultades propias de investigación, bajo la conducción del Ministerio Público. Por ello, se establecen obligaciones precisas de los cuerpos policíacos en cuanto a la investigación de los delitos y el cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos.
150. Las consideraciones del Pleno en esa acción de inconstitucionalidad indican que la conducción de la investigación relativa a los delitos corresponde al Ministerio Público y que las policías tienen participación bajo su dirección. Esto se corrobora con el texto del artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece: "Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación [...]"¹⁰⁴.
151. Sin embargo, del proceso legislativo que se ha expuesto y del contenido de la sentencia de este Pleno no se concluye que **la investigación para prevenir delitos**, como parte de la seguridad pública, corresponda dirigirla al Ministerio Público. Ya que el primer párrafo del artículo 21 constitucional sí es categórico en señalar que la investigación de los delitos es conducida por el Ministerio Público, pero en lo referente a la prevención del delito en materia de seguridad pública las policías y todas las instituciones con facultades en esa materia deben coordinarse.

¹⁰³ Acción de inconstitucionalidad 134/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, veinte de febrero de dos mil diecisiete, pp. 36-46.

¹⁰⁴ **Artículo 127. Competencia del Ministerio Público.** Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.

152. Lo que se refuerza con el contenido de la acción de inconstitucionalidad 48/2009¹⁰⁵, en la que se analizaron atribuciones de la entonces Policía Federal y respecto al artículo 21 constitucional (con el contenido de su reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho) se indicó que en el Sistema de Seguridad Pública esa policía no actúa sólo en auxilio de las funciones que le competen al Ministerio Público, sino en apoyo de toda la población en todos los ámbitos, federal, local y municipal, para la prevención de los delitos.
153. En este sentido, debe de tenerse en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad 100/2019¹⁰⁶, este Tribunal Pleno señaló que uno de los aspectos que, conforme al 21 constitucional, comprende la función de seguridad pública que se encuentra a cargo del Estado es la relativa a la prevención de delitos en los términos de la propia ley. En este orden de ideas, considerar que la prevención de delitos no debe implicar en absoluto labores de investigación, sería tanto como desconocer el significado mismo del vocablo “prevención”, el cual, conforme al Diccionario de la Lengua Española consiste en la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo.
154. Conforme a esto último, se dijo, basta atender a un argumento lógico para concluir que cualquier acción de prevención en general (es decir no sólo la relativa a delitos), implica efectuar en mayor o menor medida labores de investigación; pues de otro modo no es factible tener un conocimiento de la realidad que permita una reflexión, planificación, evaluación y enriquecimiento de los conocimientos que eventualmente deriven en un actuar anticipado dirigido a evitar un riesgo o resultado (acción de prevención).
155. Es decir, las acciones preventivas en sí mismas implican un conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la obtención, procesamiento y aprovechamiento de información con el propósito de evitar un resultado.
156. Así las cosas, este Pleno considera que la investigación para prevenir el delito, como tarea de Seguridad Pública, sí es una atribución de la Guardia Nacional, en sus funciones de policía, como institución de seguridad pública. Para esto podrá coordinarse con el Ministerio Público y otras instituciones de Seguridad Pública, pero sin que corresponda al Ministerio Público la conducción, hasta en tanto no se esté investigando dentro de un proceso penal, para averiguar si se ha cometido un delito, porque esa investigación sí debe ser dirigida por la fiscalía.
157. Sin embargo, es sumamente relevante establecer que el ejercicio de esa facultad de investigación para prevenir los delitos que la Guardia Nacional como institución de Seguridad Pública tiene no debe ser ejercida de manera arbitraria. Ya que esa atribución debe desplegarse con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en el artículo 21 Constitucional.
158. En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 9°, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional.
159. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Precedentes citados en este apartado:

- *Acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 134/2015 y 100/2019.*

VI.2.2. Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas.

160. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La CNDH impugnó la fracción IV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional que contiene la facultad de la Guardia Nacional que se refiere a “*efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas*”. En la demanda se sostuvo, en esencia, que esa atribución permite la realización de actos de molestia sin limitaciones por lo que es injustificada y desproporcionada, lo que permite la arbitrariedad. Además, se alegó en la demanda que a la Guardia Nacional se le está permitiendo realizar tareas de investigación que no se dirigen a averiguar quién cometió un delito. Y que permite que la Guardia Nacional realice requerimientos para prevenir infracciones dispuestas en múltiples legislaciones, lo que se traduce en permitirle realizar actos de molestia sin limitación ni control.

¹⁰⁵ Acción de inconstitucionalidad 48/2009, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, catorce de abril de dos mil once, pp. 210-211.

¹⁰⁶ Acción de inconstitucionalidad 100/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, veintiuno de junio de dos mil veintiuno, pp. 163-164.

161. El texto de la porción normativa impugnada es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

162. El proyecto proponía invalidar la fracción IV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional porque la verificación para prevenir las infracciones administrativas no es una consecuencia necesaria de lo que comprende la seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional. Esto pues la seguridad pública solamente comprende la sanción de las infracciones administrativas, más no así su prevención.

163. Sin embargo, en la sesión pública en que se discutió el asunto se conformó una mayoría de siete votos a favor de la propuesta y por la declaración de invalidez; en tanto que cuatro votos, se emitieron en el sentido de defender la validez de la norma.

164. Cabe recordar que en una acción de inconstitucionalidad sólo es posible declarar la invalidez de una norma cuando la resolución haya sido aprobada por al menos ocho votos, en términos de los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁷ y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de esta disposición constitucional¹⁰⁸.

165. En consecuencia, lo procedente es desestimar la acción de respecto de la norma precisada, en virtud de que no se obtuvo la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida por las disposiciones constitucional y legal transcritas, para declarar la invalidez¹⁰⁹, lo cual no constituye un pronunciamiento a favor de la validez de la norma.

VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito.

166. Este Tribunal Pleno sostiene que las facultades de la Guardia Nacional previstas en el artículo 9 fracciones V, XXIX y XXXVIII impugnadas son constitucionales, ya que no son actos de molestia, por lo que no generan las afectaciones alegadas por la CNDH.

167. A fin de expresar las consideraciones que sustentan lo expuesto en el anterior párrafo se analizarán las fracciones sucesivamente.

168. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La Comisión actora impugna las facultades de la Guardia Nacional relativas a los distintos actos que puede llevar a cabo para prevenir el fenómeno delictivo. Las fracciones del artículo 9° impugnadas, relativas a las facultades referidas, son las siguientes:

¹⁰⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

(...).

¹⁰⁸ **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

(...).

¹⁰⁹ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 10/99 cuyo rubro, texto y datos de localización se reproducen a continuación:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia". (**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, IX, abril de 1999, tesis P./J. 10/99, página 284, registro digital: 194294**).

Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutorio de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión". (**Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, XV, febrero de 2002, tesis P./J. 15/2002, página 419, registro digital: 187882**).

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;

[...]

XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;

[...]

XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;

169. La Comisión actora argumenta que las fracciones anteriores, al permitir la realización de diversos actos de molestia sin las limitaciones necesarias, resultan injustificadas y desproporcionadas, por lo que dan pauta a la arbitrariedad y discrecionalidad, vulnerando así los derechos a la seguridad jurídica y a la privacidad.
170. Aduce que las fracciones impugnadas desbordan las facultades constitucionales otorgadas a la Guardia Nacional pues le permiten realizar tareas de investigación, verificación, y solicitud de información, no para la averiguación de los delitos, sino para su prevención.
171. **Razones de la constitucionalidad.** Este Tribunal Pleno considera que las alegaciones de la demanda parten de una premisa incorrecta, en virtud de que esas facultades genéricas de investigación de las porciones normativas combatidas no se realizan dentro de una investigación penal y, por ende, no se dirigen a persona determinada y concreta. En cambio, se consideran actuaciones para prevenir el delito a fin de detectar el fenómeno delictivo en cuanto a su mecánica y modo de operación, pero es inexacto que se ejerzan a través de actos de molestia.
172. Al respecto, debe tenerse presente la jurisprudencia del Pleno P./J. 40/96, cuyo rubro es “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN**”¹¹⁰. En ésta se define a los actos privativos como aquéllos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho, **los actos de molestia, pese a afectar la esfera jurídica del gobernado**, sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos. Así, dado que ambos actos conllevan una afectación en la esfera jurídica de las personas, el criterio determinante para clasificarlos de uno u otro lado depende de la *finalidad* de esa afectación, es decir, si su carácter es permanente o temporal.
173. De acuerdo con lo anterior y con lo expresado en el apartado “Concepto de prevención del delito” las facultades de la Guardia Nacional previstas en el artículo 9, fracciones V, XXIX y XXXVI, no son restricciones temporales a la esfera de derechos de las personas, porque no tienen a afectar la esfera jurídica de los gobernados. La Guardia Nacional al ejercer esas funciones realiza procesos de inteligencia a partir de información que obtiene, por ejemplo, de cámaras de monitoreo de las calles o inclusive recabando información aportada voluntariamente por la ciudadanía respecto de hechos delictivos.
174. De la lectura de las tres atribuciones en comento, de ninguna se desprende que la Guardia Nacional pueda detener, interrogar, llamar como testigo, ingresar a propiedad privada, o cualquier otra de naturaleza análoga que se traduzca en una restricción provisional o menoscabo en la esfera de derechos de los ciudadanos. Es claro que cualquiera de estos actos sólo puede ser realizado por la Guardia Nacional bajo la conducción del Ministerio Público, en un proceso de investigación.
175. Para abundar en lo expuesto, debe recalcarse la finalidad de las fracciones analizadas es cumplir con el mandato del artículo 21 constitucional, que es la seguridad pública, a través de la prevención de los delitos, lo que de acuerdo con lo determinado en el apartado “Facultades de realizar investigaciones para prevenir el delito” de esta sentencia se traduce en apoyar a la población para evitar que sean víctimas de conductas delictivas. Para lo que es necesario que la Guardia Nacional haga vigilancias e investigaciones genéricas para establecer el *modus operandi* de la delincuencia y frenarla antes de que actúe.

¹¹⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 40/96, registro de IUS 200080, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, página 5.

176. De esta forma, las atribuciones analizadas se deben entender no como recolección de evidencia para una investigación concreta, sino para obtener datos para saber cómo opera el delito y evitar futuros ilícitos.
177. Además, la porción normativa correspondiente a la fracción V del artículo 9 impugnado indica que el ejercicio de esa facultad tiene el límite del derecho a la vida privada de las personas, por lo que no podrá ejercerse para obtener información de un sujeto, ya que de hacerlo y afectar derechos humanos de las personas, más allá del derecho a la vida privada, las pruebas obtenidas serán ilícitas, por lo que el contenido de esa fracción revela que sí hay límites en esa investigación preventiva y que de sobrepasarlos, caso por caso, se dejará sin efecto lo obtenido por la Guardia Nacional.
178. Asimismo, la facultad prevista en el artículo 9, fracción XXIX, controvertida tampoco se traduce en un acto de molestia o restricción en la esfera de derechos de un sujeto determinado. La misma se dirige a obtener, procesar y analizar información, lo que puede enmarcarse en el despliegue de inteligencia policiaca para prevenir el delito (de acuerdo con lo referido en el apartado “Concepto de prevención del delito” de esta sentencia). Como toda investigación preventiva se dirige a controlar el delito futuro mediante su disuasión, por ello es necesario que las policías obtengan información para identificar patrones de actuación, tendencias de acción del crimen. Es decir, se trata de obtener información para gestionarla y conocer causas del delito y paralizarlo.
179. La obtención, así como el procesamiento y el análisis de la información adquirida por la Guardia Nacional, puede realizarse a través de diversos métodos. Si bien el legislador no estableció uno en particular, sí señaló que la Guardia Nacional puede *realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos*.
180. Lo anterior incluye, por ejemplo, obtención y procesamiento de información delictiva a través del intercambio con otras autoridades e inclusive información que los particulares aporten voluntariamente a la institución, patrullajes, identificación de zonas con altos índices de violencia, elaboración de estrategias para mitigar esa violencia y prevenirla, creación de estrategias interinstitucionales e interdisciplinarias para identificar ciertos delitos y generar tácticas para evitarlos, entre otras cosas.
181. Las actividades anteriores, por su propia naturaleza no son actos de molestia en contra de las personas.
182. Finalmente, por lo que hace a la facultad prevista en el artículo 9, fracción XXXVIII, este Tribunal Pleno considera que también es válida en tanto pretende utilizar a la internet como herramienta para prevenir el delito y no como acto de molestia en contra de persona determinada.
183. La fracción anterior no es una habilitación para intervenir comunicaciones o afectar, en forma alguna, la privacidad o la intimidad de los usuarios a través de la visualización o reproducción de contenido multimedia en cualquier formato (texto, voz, video, entre otros).
184. La posibilidad de la Guardia Nacional para identificar, monitorear y rastrear información en internet se enmarca en la información accesible a cualquier persona en dicha red y no así a aquella información que los usuarios consideren como privada.
185. Debemos ser enfáticos, la Guardia Nacional no cuenta con facultades para intervenir o utilizar la información que los usuarios hayan clasificado voluntariamente como privada en el ciberespacio o que, en caso de no haberlo hecho, pero siendo información protegida por leyes relativas a los datos personales, se encuentre disponible en la red.
186. Esta facultad, al ser genérica, impone a la Guardia Nacional el deber de respetar al máximo el derecho a la privacidad de los usuarios de la red, así como el principio de presunción de inocencia. La utilización de internet para actividades de prevención del delito puede ser tanto educativa como de generación de inteligencia, pero sin que esto se equipare a la investigación de un proceso penal y sin que se presuponga la culpabilidad de persona alguna.
187. En ese contexto, este Tribunal Constitucional reconoce que la facultad en análisis es de vital importancia para la prevención de delitos, por lo que mientras se respeten los estándares referidos con anterioridad, la Guardia Nacional podrá hacer uso de ella válidamente sin que la misma se entienda como un acto de molestia.
188. En conclusión, dado que las fracciones estudiadas no constituyen actos de molestia al no afectar ni siquiera de forma temporal algunos derechos, se reconoce su validez.

189. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por las siguientes votaciones:

- Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracción XXIX, de la Ley de la Guardia Nacional.
- Mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracciones V, salvo su porción normativa “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”, y XXXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.
- Mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez del artículo 9, fracción V, en su porción normativa “Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio”, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.
- La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció un voto particular.

VI.2.4. Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados.

190. La medida consistente en llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados en la investigación para la prevención de delitos es desproporcional, pues no se encuentra limitada a ciertos delitos, ni se contempla el control judicial previo, lo que permite su utilización arbitraria y puede vulnerar el derecho a la privacidad de las personas.

191. Tal facultad está prevista en la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional y dispone lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;

192. La comisión actora argumenta que la fracción en estudio es inconstitucional pues no define exigencias mínimas para la realización de estas actividades, lo que genera una gran inseguridad jurídica.

193. Para atender esos argumentos es necesario tener presente que esta facultad no puede considerarse parte de la investigación para prevenir el delito, sino sólo podría realizarse dentro de la investigación del delito propiamente, pues para determinar dónde será introducido un agente encubierto ya se debe tener a persona o grupo identificado para que la misma brinde evidencia delictiva a ese agente o sea detenida en flagrancia. Por lo que, a diferencia de las atribuciones analizadas en el anterior apartado, en ésta sí puede considerarse que hay restricciones o menoscabo a la esfera jurídica de las personas.

194. En efecto, las operaciones encubiertas son acciones de investigación que ejecuta la autoridad con el propósito de hacer creer a posibles infractores de la ley que se está actuando a la par de ellos. De modo general, el agente encubierto se ha definido como un funcionario de la policía que se infiltra en una organización criminal, cambiando de identidad con el fin de ganarse la confianza de un grupo, identificar a sus integrantes, obtener información en cuanto a su funcionamiento y financiación y recaudar pruebas¹¹¹.

195. Lo anterior se traduce en que las operaciones encubiertas son una técnica de investigación que utiliza un método secreto, basado en averiguar la vida privada de determinadas personas. Para ello, el Estado introduce agentes en un grupo presuntamente delictivo, a través de una identidad falsa y una historia ficticia, pretendiendo que su verdadera identidad sea imperceptible para terceros, al grado en que el agente encubierto, para garantizar el éxito de la operación, puede coadyuvar en la comisión de delitos, subordinando así los bienes jurídicos que debería proteger, a su propio éxito.

¹¹¹ Véase: Ramírez Jaramillo, Andrés David, *El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación*, Universidad de Antioquia, Colombia, 2010, p. 28.

196. Dadas las características de esta figura, la misma está textualmente considerada como una técnica de investigación, **a favor del Ministerio Público**, en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

197. En efecto, el artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece:

Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control.

No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

[...]

IX. La entrega vigilada y **las operaciones encubiertas**, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador;

198. Aún y cuando no puede ser parámetro para verificar la regularidad constitucional, sí es indicativo de cómo está figura se encuentra prevista en el reglamento de la Ley de la Guardia Nacional en el Título Octavo: de la investigación para la prevención, Capítulo II, De las Operaciones Encubiertas y Usuarios Simulados, artículos 248 a 257.

199. En efecto, de la simple lectura de los artículos 249 y 250 de dicho ordenamiento se desprende que, para la realización de operaciones encubiertas, se exige que exista información previa sobre la preparación del delito, así como la identificación de probables autores o partícipes del mismo. De igual forma, se señala que el agente encubierto tiene como objetivo involucrarse en estructuras o asociaciones delictivas con el objeto de identificar a los participantes y obtener información.¹¹²

200. Como puede observarse, la definición y características de esta figura la hacen incompatible con una función de prevención del delito, pues ya existen indicios de una conducta delictiva; presuntas infracciones y, por lo tanto, la operación encubierta tiende a recabar pruebas, identificar plenamente a los infractores, y en su caso, a detenerlos en flagrancia.

201. Por otro lado, las operaciones encubiertas, cuando se realizan fuera de una investigación conducida por el Ministerio público, pueden dar lugar con relativa facilidad a las pruebas ilícitas, pues el derecho a la no autoincriminación entra en pugna con el éxito de la operación, toda vez que, con base en la confianza, se otorgan confesiones extrajudiciales que pudieran ser inculpatorias y que después pueden a ser utilizadas en contra de quien confiesa, si bien no de manera directa en un juicio, sí indirecta a través de la información que proporcione a sus superiores el agente encubierto, lo cual podría implicar la obtención de material probatorio afectado por el **efecto reflejo de una prueba ilícita**, de ser el caso que el agente excediera los límites para los que debía actuar.

202. Otro derecho afectado por esta medida es el derecho a la privacidad. Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008¹¹³, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional indicó que la noción de privacidad, en nuestro contexto cultural, implica la idea que las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad — para el desarrollo de su autonomía y libertad. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (**o, a veces, dentro del círculo de la familia y de los amigos más próximos**) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos), al derecho a que los demás no se inmiscuyan en ellas sin su expreso consentimiento.

¹¹² **Artículo 249.** Para la realización de operaciones encubiertas se deberán cumplir, como mínimo, los lineamientos y requisitos siguientes:

- I. Argumentos sobre la necesidad de la medida;
- II. Información de la que se desprenda la preparación de delitos;
- III. Finalidad de inteligencia, relativa a la identificación de probables autores o partícipes del delito;
- IV. Autorización formal del Comandante;
- V. Planeamiento táctico de la operación y designación de los agentes;
- VI. Coordinación con autoridades extranjeras, según sea el caso, y
- VII. Supervisión por parte de la autoridad competente.

Los Manuales de Operaciones Encubiertas y de Usuarios Simulados detallarán, conforme a estos lineamientos, los procedimientos de las operaciones a que se refiere el presente artículo.

Artículo 250. Para la realización de operaciones encubiertas se podrán utilizar las siguientes figuras:

- I. Agente encubierto, que es el integrante que bajo una identidad supuesta se involucra en estructuras, asociaciones o agrupaciones con propósitos delictivos, con el objeto de identificar a los participantes, así como de obtener información necesaria en la investigación para prevenir actos delictivos, y
- II. Informante, es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales.

¹¹³ Amparo directo en revisión 2044/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz, diecisiete de junio de dos mil nueve, pp. 22-27.

203. Lo anterior es muy ilustrativo. Como se dijo, el agente encubierto, para garantizar el éxito de su operación, ha de formar lazos de confianza y cercanía sobre la base de una simulación que puede desembocar si no se siguen las **medidas legales más estrictas y supuestos de procedencia específicos**, en un procedimiento penal viciado con pruebas ilícitas.
204. Con independencia a lo anterior, en el caso particular de la norma impugnada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que en ella exista catálogo alguno de delitos para los cuáles esta medida sea aplicable. Tal como está redactada, la ley permite que la Guardia Nacional sin autorización ni control judicial y para la prevención de **cualquier delito**, haga uso de esta medida, con todo lo que ella implica, lo que permite la existencia de un gran riesgo de actuaciones arbitrarias.
205. A su vez, tampoco puede considerarse que las operaciones con agentes encubiertos sean meros actos de molestia. Es jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno¹¹⁴ que los actos de molestia restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, sin embargo, en este tipo de operaciones no existe propiamente una restricción temporal o preventiva de un derecho, ya que, por una parte, la complejidad de la operación es muy grande como para reducirla a estos términos y, por otra, no la función del usuario simulado es infiltrarse en alguna célula que se presume es delictiva para comenzar apoyándola y ganar su confianza, cuestión que trasciende a la lógica de los actos de molestia, porque ya se estaría menoscabando un derecho.
206. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009¹¹⁵, se analizó una facultad muy similar para la Policía Federal y, en ese asunto, la facultad se consideró válida.
207. En ese precedente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la facultad de la antigua Policía Federal Preventiva para realizar operaciones encubiertas y con usuarios simulados. Los argumentos principales fueron que la facultad era inconstitucional porque los lineamientos para su operatividad se encontraban en un reglamento y no en ley, y que, además, las operaciones encubiertas implicaban la realización de una multiplicidad de actos de autoridad, que podían llegar a tener una injerencia grave en los derechos humanos de los particulares objeto de las operaciones.
208. En esa sentencia, el Tribunal Pleno consideró, por una parte, que el hecho de establecer en un reglamento los lineamientos mínimos para esas operaciones, no vulneraba los derechos de certeza y seguridad jurídica pues tales lineamientos no eran una materia reservada a la ley y, por otra parte, que la misma ley de la Policía Federal disponía que la actuación de ese cuerpo de seguridad debía apegarse a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respecto a los derechos humanos, por lo que tampoco existía vulneración de derechos ya que su actuar debía apegarse siempre al marco legal.
209. El Tribunal Pleno considera que esta es una nueva oportunidad para analizar de fondo el tema que nos ocupa, ya que en el precedente citado, la validez de las normas fue estudiada desde un punto de vista jerárquico-competencial y no por su respeto o su potencial para vulnerar derechos humanos, máxime que dicho precedente fue resuelto dos meses antes de la trascendental reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, misma que hoy continúa vigente como parámetro de regularidad constitucional.
210. Por lo que respecta a las operaciones con usuarios simulados, estas son definidas por el artículo 256 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, en los términos siguientes:
- Artículo 256. Para efectos de este Reglamento se entiende por operaciones con usuarios simulados el operativo específico mediante el cual integrantes de la Institución se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos.
211. Las operaciones con usuarios simulados nacieron a la vida jurídica en nuestro país en el ámbito de la Administración Pública Federal, particularmente, dentro de la Secretaría de la Función Pública para evaluar, a través de la operación encubierta de servidores públicos, prestadores de servicios y ciudadanos en general, el desempeño de los funcionarios federales en la realización de trámites¹¹⁶.

¹¹⁴ Amparos en revisión 1098/94, 1074/94, 1150/94, 1961/94 y 576/95.

¹¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 48/2009, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández, catorce de abril de dos mil once.

¹¹⁶ Véase: Secretaría de la Función Pública, Programa Usuario Simulado. Disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario-simulado.html>

212. Las operaciones con usuarios simulados tienen algunas similitudes con las operaciones con agentes encubiertos, aunque su injerencia en el derecho a la privacidad es menor pues no conlleva la convivencia y cercanía diaria que se genera en las operaciones encubiertas, como se describió anteriormente.
213. En las operaciones con usuarios simulados, se trata también de hacer creer a ciertos funcionarios, que se actúa a la par de ellos para obtener, ilícitamente, algún beneficio, sin embargo, no llegan al grado de invasión de la privacidad que sí lo hacen las operaciones con agentes encubiertos.
214. A partir de dos mil ocho, el programa fue rediseñado por la Secretaría referida y comenzó a operar como una estrategia operativa para detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente, a servidores públicos de todos los niveles del gobierno federal, que utilizan su cargo para obtener algún beneficio personal.
215. Hoy en día, sin embargo, con la norma impugnada, no está claro cuál es el objeto de las operaciones con usuarios simulados pues esta faculta a la Guardia Nacional, de forma genérica, para llevar a cabo este tipo de operaciones con la finalidad de prevenir delitos.
216. Por ello, este Tribunal Pleno estima que, dado que la medida en análisis no contempla supuestos de procedencia ni un catálogo de delitos que delimite su aplicabilidad a los casos más graves, la afectación que genera al derecho de seguridad jurídica, por su posible uso indiscriminado, es desproporcionada con relación a los beneficios que pretende obtener, ya que se corren riesgos similares a los provocados por las operaciones con agentes encubiertos, como los relativos a las pruebas ilícitas, de manera directa o refleja, o aquellos relacionados con el derecho a la no autoincriminación.
217. Por las razones anteriores, se declara la invalidez de la fracción VI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.
218. Estas consideraciones no son vinculantes, al haber obtenido cinco votos a favor, en los siguientes términos: la señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán a favor; el señor Ministro Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones; la señora Ministra Ríos Farjat apartándose de las consideraciones; y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández por consideraciones diversas. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Precedentes citados en este apartado:

- *Amparo directo en revisión 2044/2008.*
- *Amparos en revisión 1098/94, 1074/94, 1150/94, 1961/94 y 576/95.*
- *Acción de inconstitucionalidad 48/2009.*

VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones.

219. Este Tribunal Pleno considera que los artículos de la Ley de la Guardia Nacional que facultan a esta institución para intervenir comunicaciones resultan proporcionales ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso. Esto, por una parte, limita la posible comisión de actúes arbitrarios y por otra, provee a la autoridad de la facultad necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.
220. **Alegaciones del concepto de invalidez.** En este apartado, se analizarán los siguientes artículos impugnados:

Artículo 100. De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.

En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público.

Artículo 102. Los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la fundamenten, el objeto y necesidad por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado bimestralmente sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, solo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando el Secretario o el Comandante acrediten nuevos elementos que así lo justifiquen.

En su autorización, la autoridad judicial competente determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración.

Artículo 103. La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en relación con los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan:

I. En el Código Penal Federal:

- a) El de evasión de presos, previsto en el artículo 150;
- b) El que se cometa contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
- c) El de corrupción de menores o incapaces, previsto en los artículos 200, 201 y 201 bis;
- d) El de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Capítulo II, del Título Octavo;
- e) El de turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 bis;
- f) El de lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204;
- g) El de explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;
- h) El de asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
- i) El de homicidio relacionado con la delincuencia organizada;
- j) El de tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter;
- k) El de robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;
- l) Los previstos en el artículo 377;
- m) El de extorsión, previsto en el artículo 390, y
- n) El de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis;

II. En la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el delito de introducción clandestina de armas de fuego en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

III. En la Ley General de Salud, el delito de tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis;

IV. En la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159;

V. En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en ella;

VI. En la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y

VII. En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

Artículo 104. En la autorización judicial que se otorgue para la ejecución de las intervenciones, deberá ordenarse que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar a otros sujetos o lugares la intervención, se deberá presentar ante la autoridad judicial competente una nueva solicitud. También se ordenará en ella que, al concluir cada intervención, se levante un acta que contenga un inventario pormenorizado de la información de audio o video con los sonidos o imágenes captados durante la intervención, y se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la intervención, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.

La autoridad judicial competente podrá, en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total.

La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Independientemente de lo anterior, la Guardia Nacional deberá rendir un informe sobre la intervención que la autoridad judicial competente pondrá a disposición del Ministerio Público.

Artículo 105. En caso de que la autoridad judicial competente que haya autorizado la intervención, concluya que de la investigación no existen elementos para que el caso sea conocido por el Ministerio Público, por no tratarse de conductas delictivas, ordenará que se ponga a su disposición la información resultado de las intervenciones y ordenará su destrucción en presencia del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial.

El Comandante o el titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, bajo su estricta responsabilidad, garantizarán la reserva de las intervenciones de comunicaciones privadas que les hayan sido autorizadas y, en caso de incumplimiento, será sancionado penalmente.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta la comisión de un delito, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

Artículo 106. Solo podrá dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, el personal de la Guardia Nacional que cumpla con los siguientes requisitos:

I. Que pertenezca a los organismos de investigación o de servicios técnicos especializados;

II. Que cuente con certificación de control de confianza vigente, y

III. Que tenga un grado mínimo de Subinspector. El personal de la Guardia Nacional que dé cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente estará obligado a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

221. La CNDH argumenta que tales normas no atienden al principio de excepcionalidad y que dan pauta para que los elementos de esa institución de seguridad pública intervengan cualquier comunicación bajo la simple sospecha de que posiblemente alguien pueda llegar a cometer un delito.
222. Indica también la comisión actora, que las normas son contradictorias, ya que en un primer supuesto exigen que para que proceda la autorización de intervención de comunicaciones se debe acreditar la existencia de indicios suficientes sobre la organización de un delito, pero por otro lado, prevé que una vez que la Guardia Nacional intervino una comunicación privada y advierta "*el indicio de la posible comisión de un delito*", lo hará del conocimiento del Ministerio Público, lo cual permite inferir que es posible que se ejerza dicha medida sin que previamente se tenga la certeza de que, efectivamente, la conducta antijurídica se cometió o está por cometerse.
223. Afirma también que las normas señaladas, tal y como se encuentran redactadas, permiten que elementos de la Guardia Nacional realicen una intervención previa de las comunicaciones privadas de manera discrecional, fuera de un determinado proceso de investigación del delito y sin la conducción del Ministerio Público, lo que rompe con la excepcionalidad que caracteriza a esa medida.
224. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez en estudio es **infundado** y que las normas en análisis resultan **constitucionales**. Para demostrar esto deben traerse a colación las consideraciones expuestas en la Contradicción de Tesis 194/2012¹¹⁷.

¹¹⁷ Contradicción de tesis 194/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, diez de octubre de dos mil doce, pp. 39-46.

225. En ese último asunto, la Primera Sala expuso diversas consideraciones, las cuales este Tribunal Pleno comparte y hace aplicables al presente caso. A saber:

[...], se puede concluir que es criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que:

a) En cuanto a su objeto, el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones se configura como una garantía formal, esto es, las comunicaciones resultan protegidas con independencia de su contenido.

b) **Lo que se encuentra prohibido por el párrafo decimosegundo del artículo 16 de la Constitución es la interceptación o el conocimiento antijurídico de una comunicación ajena.** La violación de este derecho se consuma en el momento en que se escucha, se graba, se almacena, se lee o se registra –sin el consentimiento de los interlocutores–, una comunicación ajena, con independencia de que, con posterioridad, se difunda el contenido de la conversación interceptada.

c) El objeto de protección constitucional no hace referencia únicamente al proceso de comunicación, sino también a aquellos datos que identifican la comunicación.

d) El registro de los números marcados por un usuario de la red telefónica, la identidad de los comunicantes o la duración de la llamada telefónica, llevado a cabo sin las garantías necesarias para la restricción del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones, puede provocar su vulneración.

e) La inviolabilidad de las comunicaciones se extiende también con posterioridad al momento en el que se produce la comunicación. Esto resulta de especial importancia en aquellos casos en los que el mensaje se materializa en un objeto una vez finalizado el proceso comunicativo, ya que existen muchos medios de comunicación que, por su naturaleza, conservan el contenido de las conversaciones.

f) El párrafo decimosegundo del artículo 16 constitucional no sólo proscribe aquellas interceptaciones de comunicaciones en tiempo real –es decir, durante el tiempo en que efectivamente se entabla la conversación–, sino también aquellas injerencias que se realizan con posterioridad en los soportes materiales que almacenan la comunicación.

g) Nuestra Constitución no limita los medios a través de los cuales se puede producir la comunicación objeto de protección del derecho fundamental en estudio. Esto resulta acorde con la finalidad de la norma, que no es otra que la libertad de las comunicaciones, siendo que ésta puede ser conculcada por cualquier medio o artificio técnico desarrollado a la luz de las nuevas tecnologías.

h) Del tradicional correo o telégrafo, pasando por el teléfono alámbrico y el teléfono móvil, hemos llegado a las comunicaciones que se producen mediante sistemas de correo electrónico, mensajería sincrónica o instantánea asincrónica, intercambio de archivos en línea y redes sociales. Las posibilidades de intercambio de datos, informaciones y mensajes se han multiplicado por tantos programas y sistemas como la tecnología es capaz de ofrecer y, por lo tanto, también las maneras en que dichos contenidos pueden ser interceptados y conocidos por aquéllos a quienes no se ha autorizado expresamente para ello.

i) En definitiva, todas las formas existentes de comunicación y aquéllas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

j) Las pruebas obtenidas, directa o indirectamente violando derechos fundamentales, no surtirán efecto alguno. Esta afirmación afecta tanto a las pruebas obtenidas por los poderes públicos, como a aquéllas obtenidas, por su cuenta y riesgo, por un particular.

k) La ineficacia de la prueba no sólo afecta a las pruebas obtenidas directamente en el acto constitutivo de la violación de un derecho fundamental, sino también a las adquiridas a partir o a resultados de aquéllas, aunque en su consecución se hayan cumplido todos los requisitos constitucionales.

l) Todo elemento probatorio que pretenda deducirse de la violación de derechos fundamentales es de imposible valoración en nuestro ordenamiento.

Como se puede advertir, los alcances de protección de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, desde luego se extienden también al llamado teléfono celular, pero ¿cuál es su concepto?

Al respecto, se define como un dispositivo móvil, pequeño, con capacidades de procesamiento (cada vez más parecidos a una PC), móviles y portátiles, con conexión permanente o intermitente a una red (internet), con memoria limitada, diseñados para llevar a cabo funciones generales, como de correo electrónico, hablar por teléfono, mensajes, manejo de imágenes, música y video.¹¹⁸

Ahora bien, la vida cotidiana revela que el llamado teléfono celular está al alcance de cualquier persona, sin importar su estatus socioeconómico, dados los bajos costos en que se puede adquirir un equipo en el mercado nacional, por lo que dependiendo su modelo, se advertirá que cualidades de uso posee.

Los tiempos en que dicho aparato móvil únicamente servían para hacer llamadas telefónicas, han quedado rebasados con la instauración de programas y sistemas como la tecnología es capaz de ofrecer. Así, hoy día tales equipos en su configuración permiten funciones, además de la comunicación verbal, las de servicios de internet, correo electrónico, mensajes, manejo de imágenes, música y video.

En esa medida, cualquier persona que cuente con un celular, tiene el derecho de guardar información en la memoria del aparato, por lo que, acorde a los alcances que esta Primera Sala determinó respecto a la reserva de las comunicaciones protegida por el artículo 16 de la Carta Magna, esa información se clasifica como privada, es decir, que pertenece exclusivamente a la intimidad de la persona; es por ello que se dijo que la reserva de las comunicaciones se impone sólo frente a terceros, de tal forma que el levantamiento del secreto por uno de los participantes en la comunicación no se considera una violación a este derecho fundamental.

Por otro lado, debe expresarse que esta Primera Sala no es ajena a la circunstancia particular que se suscita actualmente en nuestro país, con el mal uso de los teléfonos celulares, pues la experiencia en el conocimiento de los asuntos, revelan las prácticas delictivas que se originan con su utilización, en este ámbito, encontramos la proliferación de extorsiones, chantajes, secuestros, etc.

Es por ello que **el legislador en el referido artículo 16 constitucional, impuso como límite para la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, su intervención previa autorización exclusiva por parte de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.**

Empero, dicho precepto no hace distinción alguna tratándose de las personas sujetas a investigación, es decir, la norma se concibió como una medida proteccionista de tutela general, por lo que aplicando el principio de derecho que afirma “donde la ley no distingue, no hay por qué distinguir”, no existe argumento válido para restringir los derechos fundamentales a cualquier sujeto, por el solo hecho de estar detenida.

En esa tesitura, si la autoridad encargada de la investigación de un delito, advierte que cualquier detenido tiene en su poder un teléfono celular y el mismo pudo haber sido utilizado como medio para fines antisociales, está constitucionalmente facultada para solicitar a la autoridad judicial la intervención de las comunicaciones privadas almacenadas en ese dispositivo. en los términos descritos en el citado artículo 16.

La información que se extraiga, vía autorización judicial, de los archivos electrónicos, ya sea en forma de texto, audio, imagen o video, relacionada estrictamente con la posible comisión de un hecho delictivo, puede ser incorporada al procedimiento penal y, por ende, será lícita.

Sin embargo, **si esa actividad de búsqueda y obtención de información se realiza sin la autorización judicial correspondiente, cualquier prueba que se extraiga, o bien, la que derive de ésta, será considerada como ilícita**, como lo definió esta Primera Sala en el precedente de que se trata, pues en dicho supuesto se actuó fuera de los márgenes constitucionales permitidos, por lo que al tratarse de comunicaciones privadas, todas las formas existentes de comunicación y aquéllas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad.

Cabe enfatizar que en la práctica, el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, permite que “los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan”, por lo que es por medio de la figura del aseguramiento

¹¹⁸Publicado en: www.fca.unam.mx/docs/.../02_programacion_de_dispositivos_moviles.pdf, revisado el 25 de septiembre de 2012.

como la autoridad podrá conservar bajo su resguardo el teléfono celular de la persona detenida y sujeta a investigación y, a partir del momento en que lo decreta, puede válidamente hacer las gestiones pertinentes ante la autoridad judicial con el fin de tener la autorización legal para acceder a dicho equipo y revisar la información contenida.

En esas condiciones, conforme al criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, además, con apoyo en las diversas tesis de este Tribunal Pleno y de la Segunda Sala que se retomaron en el citado precedente, se puede colegir que en términos del artículo 16 constitucional, **para intervenir una comunicación privada, se requiere autorización exclusiva por parte de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, por lo que todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad;** tal como sucede con el teléfono móvil en el que se guarda información que ha sido clasificada como privada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ahí que el ámbito de protección se extiende a los datos almacenados en ese dispositivo, ya sea en forma de texto, audio, imagen o video.

Partiendo de lo anterior, no existe razón para restringir ese derecho a cualquier persona por su sola calidad de haber sido detenida y estar sujeta a investigación por la posible comisión de un delito.

226. Bajo ese contexto, analizaremos la proporcionalidad de las normas impugnadas.
227. El artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional, establece la facultad de dicha institución para solicitar a la autoridad judicial autorización para intervenir comunicaciones. Señala también que, en caso de que durante la intervención se adviertan indicios de la posible comisión de un delito, se dará vista al Ministerio Público.
228. El artículo 102 prevé los requisitos que debe contener la solicitud de autorización:
- Los preceptos que la fundamenten.
 - El objeto.
 - La necesidad de su procedencia.
 - El tipo de comunicaciones a intervenir.
 - Los sujetos intervenidos.
 - Los lugares intervenidos.
 - El periodo de intervención y sus prórrogas.
229. Por otra parte, el artículo 103 establece un listado taxativo de delitos respecto de los cuáles procede el ejercicio de la facultad en estudio.
230. El artículo 104 prevé diversas obligaciones respecto de la intervención de comunicaciones, entre otras, la obligación de levantar un acta al final de cada intervención, que contenga un inventario pormenorizado de la información captada y que se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la actividad, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.
231. Ese artículo también contempla la posibilidad de que la autoridad judicial, en cualquier momento, pueda verificar que las intervenciones se realicen en los términos autorizados y que, en caso de incumplimiento de esos términos, se decreta la revocación total o parcial para la intervención.
232. El artículo 105 establece esencialmente que, de ser el caso que la autoridad judicial considere que de la investigación no existen elementos suficientes para que el caso sea conocido por el Ministerio Público por no tratarse de conductas delictivas, ordenará se ponga a su disposición la información para su destrucción.
233. Finalmente, el artículo 106 indica cual es el personal de la Guardia Nacional competente para que dé cumplimiento a las intervenciones autorizadas judicialmente.
234. Pues bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la totalidad de artículos en análisis, no vulneran el principio de proporcionalidad y, por lo tanto, son constitucionales.

235. Como se desprende de los precedentes citados, la intervención de comunicaciones privadas es una medida reconocida por el párrafo décimo segundo del artículo 16 constitucional, que establece:

Artículo 16. [...]

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, **podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada**. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

236. El párrafo transcrito establece una regla general: las comunicaciones privadas son inviolables, y una excepción: solo pueden intervenir con autorización de una persona juzgadora federal. El precepto también es claro en señalar quiénes pueden solicitar la intervención de comunicaciones:

- 1) **La autoridad federal que faculte la ley;** y,
 - 2) La persona titular del Ministerio Público de la entidad federativa de que se trate¹¹⁹.
237. En el caso que nos ocupa, es claro que la Ley de la Guardia Nacional, en su artículo 100 **faculta a esa institución** a solicitar autorizaciones judiciales para intervenir comunicaciones en afán de prevenir delitos. El precepto es proporcional dado que se trata de una medida de carácter excepcional que únicamente será utilizada para la prevención de ciertos delitos cuando otras medidas menos intrusivas no sean suficientes.
238. El artículo 102 también resulta respetuoso del principio de proporcionalidad pues ordena que la intervención se haga en los términos de la resolución judicial. Esto es congruente con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, ya que este precepto establece que la referida autoridad judicial federal, podrá autorizar la intervención de comunicaciones, cuestión que únicamente se realizará cuando no exista otra medida menos intrusiva que permita prevenir el delito.
239. El citado artículo 102, indica que la solicitud debe contener los preceptos legales que la fundamenten, el objeto y la necesidad por los que la medida se estima procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares intervenidos, así como el límite máximo de duración. Esto atiende plenamente el mandato constitucional que exige, precisamente, que la autoridad competente funde y motive las causas de la solicitud, que exprese el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.
240. El artículo 103, **en respeto a los principios de proporcionalidad** y excepcionalidad, y a la regla general de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, limita la procedencia de la medida a determinados delitos previstos en el Código Penal Federal, en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la Ley General de Salud, en la Ley de Migración, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.
241. Si bien el artículo 16 de la Constitución Federal no ordena explícitamente que en la ley reglamentaria se establezca un catálogo de delitos respecto de los cuales sea procedente solicitar la autorización para la intervención de comunicaciones, lo cierto es que las autoridades deben regir sus actos conforme al principio de legalidad, por lo que una medida con un grado de intromisión en la privacidad tan grande como la intervención de comunicaciones, únicamente tiene sentido y operatividad con relación a los delitos que el legislador considere como de alto impacto.

¹¹⁹ La Ley de la Fiscalía General de la República establece, sobre el particular, lo siguiente:

Artículo 19. Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General:

[...]

XXII. Solicitar al órgano jurisdiccional federal competente la autorización para practicar la intervención de las comunicaciones privadas, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXIII. Solicitar y recibir de las personas concesionarias de telecomunicaciones, así como de las personas autorizadas y personas proveedoras de servicios de aplicación y contenido, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil y los datos conservados, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXII. Solicitar al órgano jurisdiccional federal competente la autorización para practicar la intervención de las comunicaciones privadas, en los términos de las disposiciones aplicables;

XXIII. Solicitar y recibir de las personas concesionarias de telecomunicaciones, así como de las personas autorizadas y personas proveedoras de servicios de aplicación y contenido, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil y los datos conservados, en los términos de las disposiciones aplicables;

[...]

VII. Llevar a cabo la intervención de comunicaciones privadas o extracción de información autorizada a la persona titular de la Fiscalía General o a la persona agente del Ministerio Público de la Federación por el órgano jurisdiccional, en apego estricto a la legislación en la materia y en los términos de dicha autorización;

242. El artículo 104 de la Ley de la Guardia Nacional, también resulta proporcional pues, lejos de permitir un actuar discrecional de la autoridad, fija parámetros que necesariamente deben cumplirse, a saber:
- La autoridad judicial debe proveer sobre la autorización o no de la intervención en un plazo no mayor a doce horas a partir de su petición.
 - La autorización judicial que otorgue el permiso para intervenir comunicaciones debe indicar que, cuando en la misma práctica sea necesario ampliar la medida a otros sujetos o lugares, se deberá presentar ante la autoridad judicial federal competente, una nueva solicitud.
 - Al concluir cada intervención, se debe levantar un acta que contenga un inventario pormenorizado de la información de audio o video con los sonidos o imágenes captados durante la intervención, y se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la intervención, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.
 - La autoridad judicial, en caso de advertir alguna irregularidad en la diligencia, podrá decretar la revocación de su autorización de forma parcial o total.
 - La Guardia Nacional debe rendir un informe sobre la intervención que, la autoridad judicial, debe poner a disposición del Ministerio Público.
243. Los elementos anteriores reflejan el interés superlativo del legislador de verificar que la intervención de comunicaciones se realice de forma excepcional y con total respeto a los derechos humanos, cuestión para la cual, se cuenta con la intervención, participación y vigilancia de la autoridad judicial federal.
244. El artículo 105 de la ley en estudio, establece que, de no haber indicios de conductas delictivas, la autoridad judicial ordenará la destrucción de la información en presencia del Comandante de la Guardia Nacional o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial. Precisa también que estos dos últimos funcionarios garantizarán la reserva de las intervenciones que se les hayan autorizado, con la posibilidad de ser sancionados penalmente ante el incumplimiento de esta obligación, lo que es otra muestra del apego del legislador al mandato constitucional de proteger las comunicaciones privadas en todo momento y de utilizar esta medida de la forma más limitada posible.
245. Finalmente, el artículo 106 señala quién es el personal de la Guardia Nacional que podrá ejecutar las intervenciones autorizadas, y para ello, impone requisitos de confianza y jerarquía, lo que resulta razonable dada la naturaleza de la intervención, máxime que ello obedece también al mandato del artículo 16 de la Constitución Federal relativo a que la autoridad competente debe expresar los sujetos de la intervención, siendo que por “*sujetos*” la Constitución no solo se refiere a las personas cuyas comunicaciones serán intervenidas, sino también a los funcionarios encargados de realizar las intervenciones.
246. Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno considera que los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional, resultan proporcionales y se reconoce su validez, ya que dotan a la figura regulada de un marco jurídico certero y preciso que, por una parte, limita la posible comisión de actuaciones arbitrarias y por otra, dotan a la autoridad de la facultad necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.
247. Estas consideraciones no son vinculantes, al haber obtenido cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó a favor del sentido del proyecto, pero en contra de algunas consideraciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Precedentes citados en este apartado:

- *Contradicción de tesis 194/2012.*

VI.2.6. Facultad para realizar acciones de geolocalización

248. La norma impugnada establece textualmente lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

249. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La Comisión actora consideró que el legislador fue omiso al acotar la procedencia de la medida de georreferenciación a ciertos delitos o supuestos de urgencia, por lo que porción relativa de la norma es, desde su punto de vista, inconstitucional.
250. En el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar la invalidez del artículo 9, fracción XXVI, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”, por ser desproporcional la medida, al facultar a la Guardia Nacional para que pueda solicitar la geolocalización de un aparato de comunicación móvil para la investigación de cualquier delito, incluyendo los delitos menores o que no ameritan pena de prisión. Esto porque quedaría a discreción de dicha autoridad la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en que ello sería permisible. Sin que obstara para lo anterior el hecho de que sea necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, pues la inconstitucionalidad radicaría en la posibilidad legal que tiene la Guardia Nacional para solicitar esta drástica medida para cualquier delito.
251. Sin embargo, en la sesión pública en que se discutió el asunto se conformó una mayoría de siete votos a favor, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.
252. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en los citados artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que lo anterior implique un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma.

VI.2.7. Facultades para requerir documentación.

253. La norma controvertida es la siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

254. Este Tribunal Pleno considera la facultad indicada es constitucional. Lo que se concluye de la interpretación sistemática de la fracción impugnada con lo dispuesto en el artículo 132, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales. De lo que se deriva que no hay confusión, pues la facultad analizada se refiere a las atribuciones de la Guardia Nacional de participar en la investigación de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.
255. **Alegaciones del concepto de invalidez.** La CNDH argumenta que dicha fracción deja al arbitrio de la Guardia Nacional, la posibilidad de realizar diversos actos de molestia a las personas, como solicitar cualquier información para fines de investigación o, requerir a las personas documentos o informes.
256. La Comisión actora estima que esas facultades generan incertidumbre, pues no se tiene la certeza de que realmente se ejerzan para prevenir el delito, o bien, dentro de una investigación criminal bajo el mando del Ministerio Público.
257. A su vez, esgrime que al no contener los elementos indispensables que limiten la actuación de la Guardia Nacional, principalmente en sus labores de prevención del delito, posibilita la discrecionalidad en su actuación, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
258. **Razones de la constitucionalidad de la porción normativa.** Este Tribunal Pleno estima que la fracción impugnada es **constitucional** y respetuosa del derecho a la seguridad jurídica, así como de las facultades del Ministerio Público. Para justificar su validez, es necesaria una interpretación sistemática de la norma en estudio.

259. En primer lugar, este Tribunal Pleno debe señalar que la norma impugnada también se encuentra prevista en otros ordenamientos legales Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus contenidos son:

Cuerpo normativo	Artículo
Código Nacional de Procedimientos Penales	TÍTULO V SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO Y SUS AUXILIARES CAPÍTULO VI POLICÍA [...] Artículo 132. Obligaciones del Policía. <u>El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos</u> en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. <u>Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:</u> [...] XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	TÍTULO QUINTO DEL DESARROLLO POLICIAL CAPÍTULO I Disposiciones Generales Artículo 77.- La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones: [...] IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
Ley de la Guardia Nacional	TÍTULO PRIMERO Disposiciones Preliminares [...] Capítulo III Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: [...] XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

260. La CNDH estima que el artículo no genera certeza sobre si las facultades que prevé se realizan para prevenir delitos o bien, dentro de una investigación criminal, bajo el mando del Ministerio Público.

261. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que existen dos interpretaciones posibles que dan respuesta al argumento de la CNDH:
1. **Primera interpretación.** De conformidad con el artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional, dicha institución podrá, para prevenir el delito, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación.
 2. **Segunda interpretación.** De conformidad con el artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional, dicha institución podrá, bajo el mando y la conducción del Ministerio Público, requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación.
262. Este Alto Tribunal considera que la única interpretación constitucionalmente plausible es la segunda. En efecto, de una interpretación sistemática de la norma es posible verificar que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para la policía (recordemos que, en términos del artículo 21, párrafo decimoprimer constitucional¹²⁰, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil), al regular a los **sujetos del proceso penal**, una facultad idéntica a la impugnada, en su artículo 132, fracción XI.
263. En ese artículo, el Código Nacional de Procedimientos Penales textualmente dispone que **“El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos”** y bajo ese mandato es que se debe contemplar la facultad que también está prevista en la Ley de la Guardia Nacional, en la porción que se analiza, como una facultad de investigación de los delitos bajo conducción del Ministerio Público y no como una atribución de investigación para la prevención de los delitos.
264. En efecto, debemos hacer énfasis en que esa norma forma parte del Capítulo VI (Policía) del Título V (**Sujetos del procedimiento** y sus auxiliares), del Código Nacional de Procedimientos Penales y que en ese contexto debemos también interpretarla.
265. Además, los sujetos del proceso penal se denominan así porque actúan **dentro** del procedimiento, el cual, en términos del artículo 211 del Código adjetivo de la materia¹²¹, tiene tres etapas: la de investigación, la intermedia y la de juicio.
266. La investigación es la primera etapa del procedimiento penal. Al respecto, el artículo 21, primer párrafo, de la Constitución General¹²² dispone que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías (como la Guardia Nacional), **las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función**, tal y como lo dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales.
267. Lo anterior implica entonces que la habilitación legal concedida a la Guardia Nacional por el artículo 9, fracción XVIII de su propia ley, **únicamente cobra sentido en el marco de una investigación realizada con motivo de un procedimiento penal** dirigido por el Ministerio Público y tramitado conforme al código adjetivo respectivo.
268. Además, el artículo 77, fracción IX, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ya citado, tiene como encabezado ***“La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales”***, lo cual implica que está refiriendo la actuación policial a un procedimiento penal conducido por el Ministerio Público.
269. Con el auxilio de la interpretación sistemática con las normas antes referidas, se entiende que la facultad en estudio adquiere sentido y operatividad en referencia a la investigación de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público.

¹²⁰ Artículo 21. [...]

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

¹²¹ **Artículo 211.** Etapas del procedimiento penal El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

[...]

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

[...]

¹²² **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.

270. Entonces, así entendida la facultad analizada no permite a la Guardia Nacional un actuar arbitrario o la comisión ilimitada de actos de molestia. Por el contrario, limita su actuación a las órdenes del Ministerio Público, cuestión que, además, dota de sentido a la última parte de la fracción en estudio que establece *“En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente”*.
271. Lo anterior se justifica ya que, si el Ministerio Público ordena a la Guardia Nacional requerir cierta información y la Guardia Nacional cumpliendo dicha orden, no la obtiene por causas ajenas a ella, resulta razonable que la ley le ordene informar de ello al Ministerio Público.
272. Por las razones anteriores, lo procedente es reconocer la validez de la fracción XVIII del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.
273. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

VI.3. Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria.

274. Este Tribunal Pleno estima que las fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionalmente válidas. En el caso de la fracción XXXIII las facultades que la norma atribuye a dicha institución son propias de la materia de seguridad pública que le corresponden por mandato constitucional. Por lo que toca a la fracción XXXV, se trata de facultades de apoyo en materia migratoria, que se relacionan directamente con el mantenimiento del orden público, por lo que la Guardia Nacional se encuentra facultada para realizarlas y, atendiendo a la interpretación conforme de esta disposición con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá de ejercerlas de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración. Por otro lado, la fracción XXXVI, del mismo artículo es constitucional, en virtud de que faculta a la Guardia Nacional apoyar el alojamiento de personas migrantes que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición de este, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren. Esto pues, el hecho de que el resguardo de las estaciones migratorias sea a petición de dicho instituto implica necesariamente que la Guardia Nacional esté subordinada a aquel.
275. **Concepto de invalidez tercero.** La Comisión accionante argumenta, en resumen, que el artículo 9°, en sus fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, permite a la Guardia Nacional inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio nacional cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración; igualmente, se les faculta para apoyar en el aseguramiento y resguardo de los extranjeros que incumplan con dicho ordenamiento.
276. Las fracciones referidas transgreden los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias. La Comisión ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de Seguridad Pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Aunado a lo anterior, el legislador federal perdió de vista que existen diversas categorías en materia migratoria —tales como refugiados, apátridas y trabajadores migratorios— y disposiciones internacionales relacionadas con estos grupos. La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos. Si bien la política migratoria es parte del ejercicio soberano de un Estado, la misma no puede realizarse discrecionalmente.
277. La Constitución Federal establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. La restricción de este derecho solo está justificada de manera excepcional. Tales excepciones se encuentran enunciadas en el propio texto constitucional y refieren que dicha libertad puede ser limitada de acuerdo con las facultades ejercidas en dos ámbitos: 1) el administrativo y 2) el judicial. Respecto al primero, las limitaciones se pueden dar en leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En cambio, el segundo puede darse en los casos de responsabilidad criminal o civil.
278. Las disposiciones cuestionadas introducen una restricción a la libertad de tránsito e irrumpen el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria debido a que facultan al personal de la Guardia Nacional a detener temporalmente a las personas para la inspección de los documentos migratorios a fin de verificar su estancia regular, lo cual es una atribución que corresponde de manera exclusiva al personal del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM). La Guardia Nacional no está capacitada para verificar el estatus migratorio. Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados.

279. También cabe destacar que, para exigir que las personas que transitan por la vía pública porten un documento de identificación, la Guardia Nacional partiría de elementos subjetivos para realizar actos de molestia a una persona que, a su juicio, pueda ser migrante. Resulta preocupante que se faculte a la Guardia Nacional para verificar la estancia regular sin un parámetro objetivo, permitiendo actos de molestia que parten de la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Asimismo, el legislador desconoce la condición de vulnerabilidad de las personas referidas y que requieren de una especial atención en cuanto a la protección y garantía de sus derechos. Es así como las disposiciones referidas, al establecer como atribución de la Guardia Nacional la verificación del estatus migratorio, resultan inconstitucionales al permitir que una autoridad no especializada en la materia limite la libertad de tránsito de los migrantes desconociendo las condiciones especiales y particulares de este grupo.
280. Resulta relevante señalar que la Ley de Migración establece que será el INM la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de estos. No se desconoce que la Ley de Migración establece que el INM podrá solicitar la colaboración de las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la atribución impugnada no resulta razonable, toda vez que la Guardia Nacional no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, a diferencia de las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas en la ley de la materia. Si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el INM, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado al Instituto. De un análisis de las fracciones referidas se puede desprender que el actuar de esta institución resulta paralelo al del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias.
281. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** La cuestión efectivamente planteada por la comisión accionante respecto del artículo 9°, en sus fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI, gira en torno a tres vicios de constitucionalidad distintos. Esos vicios son señalados de forma genérica para las tres fracciones. Así, según la CNDH, en primer lugar, la facultad de revisar el estatus migratorio de las personas corresponde exclusivamente al INM, por lo que el legislador la habría delegado indebidamente en la Guardia Nacional, lo que implica una restricción injustificada al derecho a la libre circulación de las personas, contenida en el artículo 11 de la Constitución. En segundo lugar, la atribución a la Guardia Nacional de realizar actos de molestia a las personas migrantes, sin establecer parámetros objetivos para ello, permitiría que estos se generen con base en elementos subjetivos, como la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas. Por último, las fracciones referidas también transgreden los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.
282. Establecido lo anterior, es pertinente señalar que el estudio de las normas impugnadas en este concepto de invalidez se dividirá en tres apartados. Uno por cada una de las fracciones controvertidas. Respecto de cada fracción se analizará si incurre en alguno de los vicios arriba mencionados.

VI.3.1. Análisis de la fracción XXXIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

283. El texto de la norma que se analiza es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?

284. La CNDH, argumenta que las atribuciones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados, tales como la Guardia Nacional. Por lo tanto, el legislador habría delegado, indebidamente, estas facultades a una institución que no cuenta con la capacitación ni con las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio, lo cual constituye una restricción injustificada a la libertad de circulación.

285. El argumento es infundado pues la CNDH parte de una premisa errónea. Es posible advertir que, al referirse al posicionamiento de agentes de la Guardia Nacional en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros para fines de seguridad pública, la norma impugnada se refiere a atribuciones propias de una institución policial, como lo es la Guardia Nacional. Para aclarar lo anterior, es necesario traer a colación, de nueva cuenta, el concepto de seguridad pública.
286. El artículo 21 constitucional dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social**, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública, dispone el mismo artículo, comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.
287. Puede observarse que la materia de la seguridad pública es más amplia que la mera investigación y persecución de los delitos una vez que se han consumado. Idealmente, la criminalidad en un Estado democrático de derecho debe de ser baja. Precisamente uno de los fines del Estado es la seguridad de su población. Una labor preventiva eficiente es fundamental para lograr este objetivo, pues a través de la prevención se excluye el conflicto anticipadamente. Es decir que se evita la vulneración de los bienes jurídicos más importantes en una sociedad, como lo son la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, eludiendo así la necesidad de imponer una sanción. De esta manera se contribuye de manera efectiva a la generación y preservación del orden público y la paz social, fines a los que, según el artículo 21 constitucional, debe de contribuir la seguridad pública.
288. Sí bien el concepto de orden público es indeterminado, una acepción posible de este, siguiendo a la Corte Interamericana, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios¹²³.
289. Mientras que la paz social hace alusión a la convivencia armónica de la población, de tal manera que cada individuo tenga la posibilidad de desarrollarse de manera plena en ausencia de conflictos sociales.
290. Dicho lo anterior, debe de tenerse en mente que la Guardia Nacional es la institución que **tiene por objeto realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación**¹²⁴. Sus fines son: salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; **contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social**; salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios¹²⁵.
291. En este orden de ideas, cuando la fracción impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, estas facultades deben de entenderse como parte de las funciones de seguridad pública propias de una institución policial, dentro del marco del artículo 21 constitucional. No se trata, como afirma la CNDH, de atribuciones que correspondan al INM.
292. Como lo ha reconocido la Corte Interamericana, si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber de aplicar en todo momento procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción. La finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos requiere que el Estado legisle y adopte diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público¹²⁶.

¹²³ Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Párrafo 64.

¹²⁴ **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.** El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

¹²⁵ **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:

I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;

II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;

III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

¹²⁶ Corte Interamericana, caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina, sentencia de 31 de agosto de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 75.

293. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que es constitucionalmente válido situar a agentes de la Guardia Nacional en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, para la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas con el fin de mantener la seguridad pública. Por lo que se reitera que es infundado lo alegado por la CNDH en el sentido de que se trata de facultades exclusivas del INM que al ser otorgadas a la Guardia Nacional generan una restricción injustificada a la libertad de movimiento de las personas migrantes. Esto en el entendido de que cualquier afectación a la libertad de tránsito que surja en virtud del ejercicio de estas facultades debe de apegarse a las normas que rigen las actuaciones de las instituciones de seguridad pública, punto sobre el que se abundará en el apartado siguiente.

b) ¿La norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos?

294. La CNDH señala que la norma impugnada no establece parámetros objetivos para la realización de actos de molestia respecto de las personas migrantes, lo que es contrario al principio de legalidad.

295. Este Tribunal Pleno considera infundado el argumento. Como se señaló en el apartado inmediato anterior, la norma aquí analizada establece en favor de la Guardia Nacional atribuciones propias de la seguridad pública, que, en términos del artículo 21 constitucional¹²⁷ le corresponden a esa institución.

296. Ahora bien, en el ejercicio de esas atribuciones, la Guardia Nacional deberá apegarse a los parámetros constitucionales y legales que rigen a la realización de las funciones de seguridad pública.

297. Si bien la fracción impugnada, en sí misma considerada, no proporciona los parámetros necesarios para su ejercicio, está facultad debe ser interpretada en el contexto amplio de las normas que regulan la actuación de las instituciones de seguridad pública, así como de la interpretación que de estas ha realizado jurisprudencialmente este Alto Tribunal.

298. Precisamente en la jurisprudencia de esta Suprema Corte se ha desarrollado **la doctrina de los diferentes niveles de contacto**¹²⁸, que sostiene que no todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede o debe catalogarse como una detención (ni, por consecuencia, como un acto de molestia). Las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, por lo que necesariamente existe algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y sus habitantes que no actualiza el supuesto de detención.

299. Así, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona:

- a) Simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito.
- b) Restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad.
- c) Detención en estricto sentido.

300. El primer nivel de contacto no requiere de justificación, ya que es una simple aproximación de la autoridad con la persona que no incide en su esfera jurídica. Este supuesto se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace ciertos tipos de preguntas, sin ejercer algún medio coactivo y bajo la suposición de que dicha persona se puede retirar en cualquier momento.

301. 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, lo cual puede derivar en una ausencia de movimiento físico.

¹²⁷ **Artículo 21.** (...)

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

(...)

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

(...).

¹²⁸ En este sentido, véase, por ejemplo: Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veintidós de marzo de dos mil dieciocho, párrafos 60 al 78. Véase también la tesis aislada: 1a. XCIII/2015 (10a.), registro digital 2008638, de rubro: **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.**

302. Esta restricción a la libertad personal tiene que estar plenamente justificada en aras de que se fundamente a partir del artículo 21 constitucional; es decir, en un Estado constitucional de Derecho como el mexicano, no es posible aceptar que cualquier autoridad pueda limitar el ejercicio de la libertad deambulatoria, sin razones objetivas que sustenten tal afectación.
303. La restricción provisional puede darse en un grado menor o mayor de intromisión, dependiendo de las circunstancias del caso. Será mayor cuando la autoridad aprecie de las situaciones fácticas que, por ejemplo, su integridad física corre algún peligro al momento de restringir provisionalmente la libertad de un sujeto o que la persona resulta violenta o intente darse a la fuga, lo cual lo facultará para realizar sobre la persona y/o sus posesiones o propiedades un registro o revisión más exhaustiva, con la finalidad fundamental de prevenir algún delito.
304. Por el contrario, la restricción provisional del ejercicio del derecho humano será menos intrusiva si, actualizada la sospecha razonable, no existen circunstancias fácticas que permitan a la autoridad percibir que la persona en cuestión es peligrosa o que su integridad física corre peligro, por lo que estarán facultados para llevar a cabo solamente una revisión ocular superficial y exterior de la persona y/o de sus posesiones o propiedades.
305. Respecto a la acreditación de la existencia de esta suposición razonable, la autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizada libremente por el posible afectado. Para el primer supuesto, dicha información tendrá que cumplir con criterios de razonabilidad y objetividad; a saber, deberá ser suficiente bajo el criterio de que cualquier persona desde un punto de vista objetivo hubiere llegado a la misma determinación que la autoridad si hubiere contado con tal información.
306. Lo anterior será diferente en cada caso concreto y dependerá de los hechos y circunstancias presentes al momento de decidir efectuar la restricción temporal de la libertad personal y de otros derechos interdependientes. La sospecha razonable debe ser acreditable empíricamente en virtud de que se justifique la presunción de que alguien está cometiendo un delito o lo acaba de cometer.
307. Bajo esa tónica, es importante resaltar que no deben confundirse los citados niveles de actuación de la autoridad de seguridad pública, pues habrá situaciones en que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en detenciones, al verificarse en el momento de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista detención.
308. Así las cosas, la Guardia Nacional puede ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, en el entendido de que la simple intermediación de los agentes de este cuerpo policiaco en los espacios mencionados constituye un control preventivo provisional, y no una facultad para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos.
309. Sin embargo, debe enfatizarse que en ningún caso la situación migratoria irregular de una persona preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada¹²⁹. Por lo que la Guardia Nacional no puede restringir la libertad de una persona, nacional o migrante, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción que se analiza, sino cuando exista la suposición razonable de la comisión de una conducta delictiva.
310. En virtud de estas consideraciones, es sustancialmente infundado el argumento de la CNDH, en el sentido de que la norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos.

¹²⁹ Así lo dispone el artículo 2 de la Ley de Migración, que señala: (...)

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. **En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.**

(...).

c) ¿Las facultades otorgadas por la norma generan transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias?

311. Ya ha quedado establecido que la Guardia Nacional solamente podrá ejercer la atribución otorgada por la fracción analizada, respecto de personas migrantes, cuando exista la suposición razonable de que se está cometiendo un hecho señalado en la Ley como delito. En cuyo caso, las posibles restricciones a los derechos humanos que se deriven de los actos de molestia que surjan del contacto entre el personal de seguridad pública y las personas migrantes, estarán justificadas siempre que sean estrictamente necesarias y proporcionales para la consecución de los fines de la seguridad pública.
312. En este orden de ideas, y atendiendo de nueva cuenta a la doctrina de los distintos niveles de contacto, recuérdese que la simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o de prevención del delito no constituye una restricción a los derechos de las personas, mientras que la restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad debe de derivar siempre de la existencia de una suposición razonable de la comisión de un delito, en los términos ya relatados, supuesto en el cual no se estaría en presencia de una actuación arbitraria de la autoridad.
313. En consecuencia, son infundados los argumentos de la CNDH, por lo que se reconoce la validez de la fracción XXXIII del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.
314. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

Precedentes citados en este apartado:

- *Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina.*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC–5/85.*

VI.3.2. Análisis de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

315. El texto de la norma que aquí se analizará es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

(...).

316. El análisis de esta fracción se realizará atendiendo a los mismo tres cuestionamientos planteados respecto de la fracción analizada en el apartado anterior, en el mismo orden.

a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?

317. La CNDH señala que la Ley de Migración establece de manera tajante que será el INM la única autoridad que podrá vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros y revisar la documentación de estos, lo cual resulta lógico al ser la institución especializada en la materia, razón por la que no es dable establecer como atribución de la Guardia Nacional el verificar la situación migratoria regular o irregular de las personas pues no se encuentra debidamente capacitada para ello.
318. A diferencia de la fracción XXXIII, anteriormente estudiada, que otorga a la Guardia Nacional facultades propias de la seguridad pública, la norma que aquí se analiza establece atribuciones que corresponden, en estricto sentido, a la materia de la política migratoria, por lo que a continuación se desarrolla el concepto de esta materia.
319. **Política migratoria.** La Corte Interamericana¹³⁰, ha establecido que por esta debe entenderse todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro del territorio de un Estado. Aun cuando se reconoce que los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben de respetar los derechos humanos de las personas migrantes¹³¹.

¹³⁰ Corte Interamericana. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 388.

¹³¹ Corte Interamericana. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, párrafo 350.

320. En el Estado Mexicano, la formulación de la política migratoria nacional es una facultad exclusiva de la Federación. La fracción XVI del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración¹³².
321. En ejercicio de esta facultad, se expidió la Ley de Migración. Esta, en su artículo 2 señala que la política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que, con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y esa Ley, se plasman en su reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas, para atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.
322. Por estas razones, la primera cuestión por dilucidar es si al expedir la Ley de Migración, el Congreso de la Unión agotó la facultad de legislar en materia migratoria, expresamente contenida en la fracción XVI del artículo 73 constitucional¹³³ o si, por el contrario, a través de otras leyes puede, por ejemplo, facultar a distintas autoridades para que realicen tareas en el ámbito migratorio.
323. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016¹³⁴, este Tribunal Pleno destacó que derivado del ejercicio de esa facultad expresa el Congreso de la Unión había expedido la Ley de Migración, que tiene por objeto: *“regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”*, según indica su artículo 1°. Además, se señaló que, entre otras cosas, en dicha ley se establecen las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio en México y para ello se establecen las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas. Estas autoridades son, principalmente, las Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, así como el Instituto Nacional de Inmigración¹³⁵.
324. Así, vemos que la facultad conferida al Congreso de la Unión por medio de la fracción XVI del artículo 73 constitucional se encuentra desarrollada, en gran medida, en la Ley de Migración.
325. No obstante, este Tribunal Pleno considera que cuando la Constitución General faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en determinada materia, esta facultad debe entenderse conferida en un sentido amplio, a fin de que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa y dentro del marco constitucional, regule la materia de que se trate de la manera que considere adecuada. Esto, en buena medida, en atención al hecho de que la estructura del estado moderno es compleja y dinámica, y los entes que lo componen, así como las atribuciones que les corresponden, no son compartimentos estancos que puedan ni deban ser necesariamente distribuidos en una ley específica.
326. Así, no existe alguna limitante para que el contenido de determinada materia se regule en más de una ley, salvo que así lo indicara de manera expresa la Constitución.
327. Dada esa complejidad de la estructura estatal, de sus funciones y, por tanto, de la propia legislación que las regula, las diversas leyes creadas respecto de cierta materia no pueden ser interpretadas de modo aislado, sino de manera armónica y sistemática, siempre a la luz de lo establecido en la Constitución. Solo así puede entenderse de manera congruente y funcional el entramado legal que da funcionalidad a los órganos del Estado.

¹³² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (...).

¹³³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (...)

¹³⁴ Fallada el quince de enero de dos mil diecinueve, en la que se invalidó el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, al establecer facultades de verificación del estatus migratorio de los migrantes, siendo que dicha facultad les corresponde a las autoridades federales.

¹³⁵ **Artículo 19 de la Ley de Migración.** El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

328. En este orden de ideas, es constitucionalmente viable que el Congreso de la Unión incluyera en la Ley de la Guardia Nacional disposiciones que pueden impactar en la política migratoria nacional. Sin embargo, tales disposiciones deben de entenderse como parte de una sistema coherente y armónico encaminado a establecer la política migratoria del Estado Mexicano, de acuerdo con las bases y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de los que México sea parte y las demás leyes que emita el Congreso de la Unión.
329. Ahora bien, el hecho de que el Congreso de la Unión pueda establecer disposiciones que se relacionen con la política migratoria nacional en ordenamientos diversos a la Ley de Migración, no significa que por este motivo pueda facultar a cualquier órgano del Estado para actuar en dicha materia. Sobre todo, cuando las atribuciones del órgano de que se trate se encuentran delimitadas constitucionalmente, como es el caso de la Guardia Nacional. Lo contrario equivaldría a afirmar que el legislador ordinario puede ir más allá de lo establecido en la Constitución.
330. En concreto, lo anterior significa que el Congreso de la Unión no puede facultar a la Guardia Nacional para que realice funciones que no se encuentran incluidas en el artículo 21 constitucional.
331. Sin embargo, la migración constituye, en determinadas situaciones, una cuestión de seguridad pública. Como ha sido señalado anteriormente, uno de los fines de la seguridad pública es la preservación del orden público, a través de la prevención, investigación y persecución de los delitos y la sanción de las infracciones administrativas. También se señaló que sí bien el concepto de orden público es indeterminado, una acepción posible de este hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios¹³⁶.
332. El Estado Mexicano cuenta con una serie de instituciones y procedimientos para atender el fenómeno migratorio de manera integral, acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, teniendo en cuenta que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, por lo que al mismo tiempo que se busca facilitar la movilidad, también se busca salvaguardar el orden y la seguridad. A través de estas instituciones se combate también al crimen organizado, y especialmente al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades. Además, estas instituciones sirven de conducto para hacer efectivo el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo¹³⁷.
333. Por esta razón, en la medida en que el fenómeno migratorio influye en el orden y la seguridad pública, la Guardia Nacional sí puede ser facultada por la ley para realizar funciones en esa materia, pues el mantenimiento del orden y la seguridad le corresponde a esta institución policial por mandato directo del artículo 21 constitucional.
334. Ahora, como lo indica la CNDH el Estado Mexicano cuenta con un órgano administrativo, el INM, especializado en la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, y que entre sus facultades se encuentra vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación¹³⁸.
335. A continuación, esa Comisión señala también que, si bien de la lectura de las disposiciones impugnadas pudiera desprenderse que el actuar de la Guardia Nacional se realizará en coordinación con el INM, ello no implica necesariamente que su actuar se encuentre subordinado a este, pues de un análisis integral de las fracciones referidas se puede desprender que la labor de esta institución es paralela a la del organismo administrativo encargado de las cuestiones migratorias. Situación que resultaría violatoria del derecho a la libertad de circulación, puesto que los elementos de la Guardia Nacional no están capacitados en la materia migratoria.
336. Lo anterior es infundado. Tal como se desprende del argumento de la accionante, la norma admite dos distintas interpretaciones, sin embargo, este Alto Tribunal sostiene que sólo una de estas es conforme con la Constitución General, según se explica a continuación.

¹³⁶ Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Párrafo 64.

¹³⁷ Artículo 11 de la Constitución General.

(...)

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

¹³⁸ Así lo señala el artículo 19 de la Ley de Migración, que dispone: El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

337. En efecto, una interpretación aislada de la norma puede llevar a concluir que, al realizar, en coordinación con el INM, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular, la Guardia Nacional puede actuar de manera paralela -y, por tanto, autónoma- a ese Instituto. Dar a la norma impugnada esta interpretación implicaría someter a las personas migrantes a la actuación de una institución que no cuenta con la especialización necesaria que la materia migratoria requiere, y más importante aún, que no cuenta con habilitación constitucional para ello. Recordemos que la Guardia Nacional es la institución encargada de la seguridad pública a nivel federal por lo que sólo puede actuar en materia migratoria para contribuir al mantenimiento del orden público. El acto específico de inspeccionar los documentos migratorios de las personas no es una tarea relacionada de manera directa con el orden público, sino una labor especializada en la materia migratoria que es propia del INM, y no de una institución policial. Por estas consideraciones, la primera de las posibles interpretaciones de la norma necesariamente nos llevaría a declarar su inconstitucionalidad.
338. Sin embargo, en la jurisprudencia constante de esta Suprema Corte se ha sostenido que, por el principio de conservación legal, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben de agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe de preferirse la que salve la aparente contradicción con la Constitución. Un presupuesto indispensable para que tal técnica hermenéutica pueda aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación **válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro**¹³⁹.
339. Entonces, corresponde hacer la interpretación conforme de la porción normativa “en coordinación con el Instituto Nacional de Migración” a fin de que la misma sea entendida como subordinación de la Guardia Nacional a ese instituto para que esa policía actúe bajo los lineamientos de la autoridad migratoria. Conclusión a la que se arribará con el método de interpretación sistemático.
340. Así las cosas, anteriormente se señaló que el Congreso de la Unión puede regular una misma materia en distintas leyes, siempre que no exista mandato constitucional en sentido contrario. También se dijo que las diversas leyes creadas respecto de cierta materia no pueden ser interpretadas de modo aislado, sino de manera armónica y sistemática, a fin de entender de manera congruente y funcional el entramado legal que da funcionalidad a los órganos del Estado. Pues bien, las disposiciones normativas que se encuentran en diversas leyes, y que versan sobre la materia migratoria, deben de entenderse como parte de un sistema coherente encaminado a establecer la política migratoria del Estado Mexicano, de acuerdo con las bases y principios establecidos en la Constitución General, los tratados internacionales de los que México sea parte y las demás leyes del Congreso de la Unión, principalmente la Ley de Migración.
341. Por tanto, se reitera que con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que a través de una interpretación conforme, utilizando el método de análisis sistemático de la norma impugnada con lo establecido en la Constitución General y la Ley de Migración, es posible concluir que cuando la Guardia Nacional participe en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular, necesariamente debe de hacerlo de manera subordinada al INM y siguiendo los lineamientos de ésta, por ser esta la institución especializada en la materia migratoria. **Esta interpretación de la norma es la única que resulta conforme con el texto constitucional General, y, por lo tanto, debe de prevalecer**, pues el artículo 21 constitucional establece la labor esencial de la Guardia Nacional que es la seguridad pública.
342. Así las cosas, es oportuno señalar que la Guardia Nacional no es la primera institución de seguridad pública federal a la que el Congreso de la Unión faculta para auxiliar al INM. La Guardia Nacional asumió la labor de seguridad pública a cargo de la Federación que anteriormente correspondía a la Policía Federal¹⁴⁰. En virtud de esto, un número considerable de las atribuciones que correspondían a la Policía Federal se trasladaron directamente a la Guardia Nacional.

¹³⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), décima época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, pág. 337, número de registro 2018696, con rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO**. Véase también *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2017 (10a.), décima época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, pág. 239, número de registro 2014332, con rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO-PERSONA**.

¹⁴⁰ **Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

343. Para fines meramente ilustrativos, resulta útil comparar las normas impugnadas con sus equivalentes en la Ley de la Policía Federal:

Ley de la Policía Federal.	Ley de la Guardia Nacional.
Artículo 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:	Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:
XXXIX. Prestar apoyo al Instituto Nacional de Migración para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la Ley General de Población;	XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;
XL. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;	XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren..."

344. Se observa que antes de la existencia de la Guardia Nacional como institución de seguridad pública federal, la ley ya contemplaba la posibilidad de que la Policía Federal actuara **en apoyo** del INM en el ejercicio de las atribuciones de su competencia.
345. Esto se refuerza al concatenar las disposiciones comparadas con lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley de Migración, el cual señala que "son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. **En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto (...).**"
346. Ahora bien, el artículo sexto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional dispone que "(...) las menciones a la Policía Federal que se realicen en otros ordenamientos se entenderán referidas a la Guardia Nacional, respecto a las facultades y órganos que a ésta hayan sido transferidas."
347. Puede observarse que la Ley de Migración facultaba a la Policía federal, y en virtud del transitorio mencionado, faculta ahora a la Guardia Nacional, para auxiliar al INM en las funciones de control migratorio que corresponden a este último.
348. En relación directa con lo anterior, se destaca que en la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración¹⁴¹ se incluía en el Capítulo relativo a las autoridades en materia migratoria un artículo que confería a la entonces Secretaría de Seguridad Pública, por conducto de la Policía Federal, el carácter de autoridad en esa materia¹⁴². Entre las facultades otorgadas a esa institución se incluía la de "apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, en las revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas".

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

¹⁴¹ "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal de Derechos, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior", consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8e+LHx3InE/z/SeVSG4WR/hg==>

¹⁴² Artículo 26.- La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- I. Colaborar con el Instituto, cuando así lo solicite, para vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional en cualquier forma o medio de transporte en que lo hagan;
 - II. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, para la práctica de visitas de verificación cuyo objeto sea comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;
 - III. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, en las revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas.
 - IV. Colaborar con las autoridades migratorias, cuando así lo soliciten, para el resguardo de las instalaciones del Instituto y traslados de extranjeros;
 - V. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos en materia migratoria, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales y las demás disposiciones jurídicas aplicables;
 - VI. Inspeccionar dentro del territorio del país, los lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire, mar y tierra y
 - VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.
- Las solicitudes referidas en el presente artículo se presentarán por el Instituto en escrito fundado y motivado para el caso particular de que se trate.

349. La Comisiones dictaminadoras consideraron necesario que la Policía Federal asumiera esa tarea, ya no en apoyo, sino de manera autónoma. Por este motivo, se modificó la redacción del artículo propuesto, para establecer que la Policía Federal podía llevar a cabo revisiones migratorias.
350. Sin embargo, durante la discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores, diversos legisladores expresaron su preocupación dado que el proyecto de ley otorgaba a la Policía Federal la capacidad de sustituir a la autoridad administrativa especializada en la materia migratoria. Esto, se advirtió, conllevaría la criminalización de la migración. Por lo que se abogó por subordinar la actuación de esa Policía a la del INM, para el caso de que este requiriera su apoyo¹⁴³.
351. Derivado de lo anterior, se decidió eliminar por completo el propuesto artículo 26. Como consecuencia de esto, la Secretaría del ramo de seguridad pública no es considerada propiamente como autoridad migratoria por la Ley de Migración.
352. Teniendo en mente estos antecedentes, recordemos que la norma impugnada¹⁴⁴ establece las facultades de la Guardia Nacional para, en coordinación con el INM, realizar la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.
353. Al respecto, la Ley de Migración es muy clara: la fracción II del artículo 20 establece como atribución del INM **“vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación (...)”**.
354. El artículo 35¹⁴⁵ señala que, para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben de cumplir con los requisitos exigidos por esa Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. También dispone que **corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar su documentación**. Ahora bien, en términos del artículo 37, para internarse en el país los extranjeros deberán presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos correspondientes¹⁴⁶.
355. Estas disposiciones deben de ser entendidas en conjunto con lo establecido en el artículo 96 del mismo ordenamiento, el cual dispone que **las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria**.

¹⁴³ Véase la discusión en la Cámara de Senadores, consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvLw0c+pl/IWR5ky8ezeTfsuiMZWLMXzeQil7TpQ==>

¹⁴⁴ **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

(...)

¹⁴⁵ **Artículo 35.** Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos, para lo cual se podrán auxiliar de herramientas tecnológicas automatizadas, observando lo dispuesto en el artículo 16 de esta Ley.

¹⁴⁶ **Artículo 37 de la Ley de Migración.** Para internarse al país, los extranjeros deberán:

- I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes:
 - a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y
 - b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o
 - c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.
- II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.
- III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:
 - a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado Mexicano;
 - b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;
 - c) Titulares de un permiso de salida y regreso;
 - d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;
 - e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y
 - f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

356. Por otra parte, del Título Sexto de la Ley, se desprenden las facultades que tiene el INM para la implementación del procedimiento migratorio. Este procedimiento comprende tres distintas facultades de esa autoridad migratoria tendientes a comprobar el estatus migratorio de las personas. Estas son las funciones de control¹⁴⁷, revisión¹⁴⁸ y verificación¹⁴⁹.
357. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del INM, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley¹⁵⁰, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición¹⁵¹. **La presentación es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria** para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. Esta medida sólo puede realizarse por el INM en los casos previstos en la Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de la puesta a disposición de la persona migrante¹⁵².
358. De las disposiciones anteriormente señaladas es posible concluir que el INM es la instancia creada por el legislador y dotada de las atribuciones legales necesarias, para la realización de operaciones de control migratorio, tendientes a la comprobación de la condición migratoria de las personas migrantes y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular, para la realización de los fines de la política migratoria del Estado Mexicano, actuando siempre con estricto apego a los derechos humanos.
359. También puede advertirse que en la realización de estas funciones puede solicitar la colaboración de otras autoridades, **sin que ello implique que estas puedan realizar de forma independiente esas mismas funciones**.
360. Dicho lo anterior, para dar mayor claridad a la exposición, a continuación, se dividirá el estudio de la norma en dos partes, en virtud de que esta se compone de dos hipótesis normativas distintas. La primera dispone que la Guardia Nacional podrá, en coordinación con el INM, realizar la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular. La segunda señala que podrá, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia. Serán estudiadas en ese orden.
361. **Facultad de inspección de documentos migratorios.** A partir de una interpretación conforme de esta porción de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, partiendo de una análisis sistemático de la disposición con los artículos ya analizados de la Ley de Migración, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que es constitucionalmente válido que la Guardia Nacional, subordinada al INM y siguiendo sus lineamientos, participe en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas.

¹⁴⁷ **Artículo 81 de la Ley de Migración.** Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹⁴⁸ **Artículo 98 de la Ley de Migración.** Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley. (...).

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. (...).

¹⁴⁹ **Artículo 96 de la Ley de migración.** Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

¹⁵⁰ **Artículo 144 de la Ley de Migración.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

¹⁵¹ **Artículo 100 de la Ley de Migración.** Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

¹⁵² **Artículo 68 de la Ley de Migración.** La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

362. Lo anterior implica que los agentes de la Guardia Nacional no pueden, por sí mismos, solicitar la documentación de las personas migrantes y proceder a su revisión.
363. Este Tribunal Pleno arriba a tal conclusión pues del contexto de los ordenamientos analizados sistemáticamente se desprende que el INM es la institución especializada en materia migratoria del Estado Mexicano. Pero, dado que, en las condiciones de nuestro país, la migración implica una cuestión de seguridad pública, es necesario que se apoye de la institución de seguridad pública de la federación, esto es, la Guardia Nacional, en términos del artículo 21 constitucional.
364. Además, del contenido de la Ley de Migración y su proceso legislativo, en relación con la Ley de la Guardia Nacional, se observa que, si bien el legislador consideró necesario que el INM sea apoyado en sus funciones por otras autoridades, también fue claro en el sentido de que estas **no pueden realizar de forma independiente esas atribuciones**.
365. Aunado a lo anterior, de los antecedentes estudiados es posible concluir que la intención del legislador fue que la Guardia Nacional asumiera las labores que antiguamente correspondían a la Policía Federal, en términos de su propia ley y de la Ley de Migración. Cabe recordar que esas labores las hacía de manera subordinada, al INM, y no autónomamente. Situación que fue hecha explícita durante el proceso legislativo, como quedó descrito en el apartado anterior de esta resolución.
366. Esto se corrobora por el hecho de que la Ley de la Guardia Nacional faculta a esa institución de manera genérica para apoyar de modo subordinado al INM en la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, sin acotar esa facultad a ciertos supuestos específicos. Lo que no significa que se le otorgue la facultad de realizar la inspección de documentos por sí misma, ni en cualquier caso y a su arbitrio. Sino que el legislador tenía conocimiento de que esas funciones son delimitados por la Ley de Migración, y que forman parte de un sistema normativo coherente que conforma la política migratoria nacional. Por lo que hay que acudir a ese ordenamiento para encontrar las normas que regirán la actuación de la Guardia Nacional cuando actúe en auxilio del INM.
367. Con base en la interpretación conforme de la norma desarrollada en este apartado, este Alto Tribunal sostiene que cuando la Guardia Nacional actúe en apoyo del INM, debe de hacerlo bajo su conducción, de manera subordinada a ese Instituto y siempre atendiendo a sus lineamientos.
368. Por lo anterior, es infundado el argumento de la Comisión accionante que señala que la fracción XXXV del artículo 9º de la Ley de la Guardia Nacional faculta a esta institución a actuar de manera autónoma en funciones de revisión de documentos migratorios.
369. Ahora bien, es necesario aclarar que la validez de las facultades otorgadas por la Ley de Migración al INM no es objeto de estudio de la presente acción constitucional, al no formar parte de la impugnación realizada por la CNDH. Por lo que no se prejuzga sobre tal cuestión, sino que el estudio se centra exclusivamente en las facultades subordinadas de la Guardia Nacional en materia migratoria, partiendo de una interpretación conforme, mediante un análisis sistemático de la ley de esta corporación policial con el artículo 21 constitucional y la Ley de Migración.
370. **Facultad para presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.** Para determinar si la Guardia Nacional puede válidamente realizar esa tarea, es necesario previamente analizar la naturaleza jurídica de la figura de la presentación, lo cual se hará a continuación.
371. Del texto de la Ley ya analizado líneas arriba, se desprende que, durante el proceso migratorio, puede suceder que se detecte que alguna persona migrante no cuenta con los documentos que acrediten una situación migratoria regular en el país. En ese momento la persona de que se trate quedará a disposición del INM. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.
372. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto **mediante la cual se acuerda el alojamiento** temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno¹⁵³. Sin embargo, del contexto de la Ley, puede observarse que además de la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno, la persona extranjera que no acredita su situación migratoria también puede ser deportada¹⁵⁴.

¹⁵³ **Artículo 99 de la Ley de Migración.** Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

¹⁵⁴ **Artículo 144 de la Ley de Migración.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

373. En suma, puede observarse que la presentación de las personas extranjeras y su posterior alojamiento en estaciones migratorias tiene como fin la comparecencia de la persona al procedimiento migratorio por virtud del cual se resolverá la situación migratoria de la persona, ya sea que se regularice su estancia, que solicite voluntariamente el retorno asistido, o que se le deporte.
374. El INM resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de su presentación. El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los quince días hábiles en determinados supuestos señalados en la Ley, a saber:
- I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
 - II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
 - III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
 - IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
 - V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país¹⁵⁵.
375. En los supuestos de las fracciones I a IV el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido ese plazo, el INM les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el INM deberá determinar la situación migratoria del extranjero.
376. Así, en el momento de la puesta a disposición del INM y durante su posterior presentación y alojamiento, la persona migrante se encuentra sujeta a la custodia efectiva del Estado, por lo que su derecho a la libertad personal queda efectivamente restringido hasta por quince días, o más en caso de que se actualicen los supuestos de excepción.
377. En este sentido, cabe señalar que la Corte Interamericana estableció en la Opinión Consultiva OC–21/14¹⁵⁶ que de conformidad con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos una privación de libertad se configura cuando una persona no puede o no tiene la posibilidad de salir o abandonar por su propia voluntad el recinto o establecimiento en el cual se encuentra o ha sido alojada¹⁵⁷. Pero debe de tenerse en cuenta que esa opinión se expresó claramente la preferencia por el término “*privación de la libertad*” en lugar del de “*detención*” u otros análogos, por ser aquel más inclusivo y autónomo de la denominación que pueda recibir en las legislaciones nacionales cualquier figura jurídica que constituya una medida restrictiva de la libertad personal¹⁵⁸.
378. Por lo tanto, la definición de privación de la libertad en sentido amplio que realiza la Corte Interamericana es compatible con la distinción que existe en el sistema jurídico mexicano entre actos privativos y actos de molestia.

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

¹⁵⁵ **Artículo 111 de la Ley de Migración.**

¹⁵⁶ Corte Interamericana De Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC–21/14 de 19 de agosto de 2014 solicitada por La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República el Paraguay y la República Oriental del Uruguay. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Párrafo 145.

¹⁵⁷ Cfr. Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, Párrafo 329 y Corte Interamericana De Derechos Humanos Opinión Consultiva OC–21/14, de 19 de agosto de 2014, Párrafo 145.

¹⁵⁸ Ídem.

379. Hay que tener en cuenta que los actos privativos son aquellos que producen la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado. Estos solamente pueden realizarse previo cumplimiento de los requisitos precisados en el artículo 14 constitucional, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, los actos de molestia, pese a constituir una afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos. Este tipo de actos son autorizados el artículo 16 de la Constitución General, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competente, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento¹⁵⁹.
380. Para distinguir entre uno y otro tipo de actos debe advertirse la finalidad que se persigue con este, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional¹⁶⁰.
381. De esto se desprende que una persona puede ser restringida en el goce de su libertad personal en virtud de un acto de molestia, o privada de ese derecho, derivado de un acto privativo.
382. Ahora bien, la finalidad de la presentación y alojamiento de las personas migrantes no es la reclusión permanente de la persona migrante en la en la estación migratoria, con fines punitivos, sino que solo permanecerá en ella en tanto se determina su situación migratoria. Por este motivo, resulta claro que se trata de un acto de molestia y no de uno privativo¹⁶¹.
383. Es necesario aclarar que la presentación de las personas migrantes en situación irregular tampoco se ubica en el supuesto del arresto administrativo previsto en el artículo 21 de la constitución Federal¹⁶², puesto que, como se señaló, la imposición de tal medida compete a la autoridad administrativa, como medida punitiva por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Así, mientras que el fin del arresto administrativo es castigar el incumplimiento de una norma administrativa, el fin del alojamiento es la comparecencia de la persona al procedimiento administrativo migratorio para la determinación de su situación migratoria.
384. La presentación de las personas migrantes en estaciones migratorias no constituye una sanción por el incumplimiento de una norma migratoria, sino que es una medida precautoria para garantizar la comparecencia al procedimiento en el que eventualmente se determinará si tal incumplimiento existe y, en su caso, si deben de aplicarse las sanciones correspondientes, por ejemplo, la deportación.
385. Cómo puede observarse, la presentación de las personas extranjeras en estaciones migratorias es un acto directamente relacionado con la política migratoria del Estado Mexicano, sin embargo, dada la complejidad del fenómeno migratorio en nuestro país, es constitucionalmente válido que la Guardia Nacional apoye subordinada al INM en esa labor, de acuerdo con los lineamientos de ese instituto. Esto en el entendido de que aquí también son aplicables las consideraciones que llevaron a este Tribunal Pleno a sostener, una interpretación conforme de la Ley de la Guardia Nacional, para que el apoyo de la institución policial al INM en la presentación de las personas migrantes de ninguna manera puede ser de manera independiente, sino que siempre estará subordinada ese Instituto.
386. Con base en la interpretación conforme de la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, se desestima el argumento de la Comisión accionante respecto de que esta norma otorga a la Guardia Nacional facultades exclusivas del INM y le permite ejercerlas de manera autónoma, de lo cual se derivaría una restricción a la libertad de circulación de las personas migrantes.

¹⁵⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 40/96 de este Tribunal Pleno de rubro: **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.**

¹⁶⁰ Ídem.

¹⁶¹ Esta conclusión es esencialmente coincidente con lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de justicia de la Nación en la contradicción de criterios 353/2021, fallada el diez de agosto de dos mil veintidós, en la se resolvió que debía de prevalecer el siguiente criterio: ORDEN DE PRESENTACIÓN Y/O ALOJAMIENTO TEMPORAL MIGRATORIO. ES UN ACTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAME CORRESPONDE A LOS JUECES DE DISTRITO EN ESA ESPECIALIDAD. En esta se señaló que, al no tratarse de una medida de carácter punitivo, no correspondía conocer del respectivo juicio de amparo interpuesto en su contra al juez especializado en materia penal.

¹⁶² **Artículo 21.** (...)

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 por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. (...)

b) ¿La norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos?

387. El argumento de la CNDH va en el sentido de señalar que la Ley de la Guardia Nacional otorga a esta corporación policial la facultad de realizar actos de molestia a las personas migrantes, sin establecer parámetros objetivos para ello, lo que permite que estos actos se generen con base en elementos subjetivos, como la apariencia física de las personas y de la presunción de se encuentran en una situación irregular, lo cual denota una criminalización de la migración y perpetúa conductas xenofóbicas.
388. Estos argumentos de la CNDH también resultan infundados pues, como fue señalado, la fracción que se analiza no debe de ser entendida de manera aislada, sino en forma sistemática y armónica con el resto de las disposiciones que regulan la política migratoria del Estado Mexicano. En este orden de ideas, ya fue establecido por este Alto Tribunal, mediante una interpretación conforme, que la Guardia Nacional solo puede participar en las acciones de revisión de documentos y presentación que realice el INM de manera subordinada a este Instituto y siguiendo los lineamientos de éste. Sin que corresponda a los agentes de esta institución decidir de forma autónoma a qué personas se debe de revisar-, ni realizar por sí mismos la presentación ante las estaciones migratorias, sino solamente prestar auxilio al INM siguiendo sus lineamientos.
389. En relación con lo anterior, el hecho de que la Guardia Nacional esté subordinada a la del INM significa que esa policía actuara conforme a lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales de los que México es parte y la Ley de Migración para seguir los lineamientos de este instituto. En apartados anteriores se señaló que el procedimiento migratorio está reglado a detalle en la Ley de Migración. En el artículo 77 se dispone que el procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en el Título Sexto de la propia Ley, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría de gobernación, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
390. En este sentido, el citado Título Sexto establece diversas disposiciones que limitan la actuación del INM. Por ejemplo, se establece que “la orden por la que se disponga la **verificación migratoria** deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven”¹⁶³. Al ser aplicables estas reglas al INM, también deberán de ser observadas por la Guardia Nacional cuando preste auxilio subordinado en las labores de este Instituto, en lo que le sean aplicables.
391. Además, debe mencionarse que la misma Ley señala que uno de los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano es el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, **sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria**, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito¹⁶⁴. Por lo que las actuaciones de la autoridad migratoria y la Guardia Nacional deben de regirse en todo momento por este principio.
392. Todo lo anterior lleva a este Alto Tribunal a la convicción de que es infundado el argumento de la CNDH en el sentido de que la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional faculta a esa institución policial para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos, pues la facultad otorgada por la norma debe de realizarse de manera subordinada al INM y de acuerdo con las disposiciones que norman el actuar de este instituto.

c) ¿Las facultades otorgadas por la norma generan transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias?

393. La CNDH señala que ha recomendado a las autoridades que participan en tareas de seguridad pública que se abstengan de realizar acciones de verificación migratoria al margen de la ley en contra de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, y que la atribución de facultades en materia migratoria vulnera los derechos a la seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias mencionados en perjuicio de las personas migrantes. A continuación, se estudia este argumento.

¹⁶³ Artículo 92 de la Ley de Migración.

¹⁶⁴ Artículo 2° de la Ley de Migración.

394. Al respecto, la Segunda Sala ha señalado que el artículo 16 constitucional establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado. De esto, señaló la Sala, deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con las limitantes que la Constitución Federal establece para las autoridades. Así, en un sentido amplio la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida¹⁶⁵.
395. Por su parte, la Primera Sala ha sostenido que toda persona tiene no sólo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestadas por la autoridad, salvo por causas justificadas, lo cual tiene la finalidad de evitar abusos. Por tanto, el estándar en la limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor.
396. En consecuencia, corresponde a la autoridad probar que cuenta con elementos objetivos y razonables para justificar válidamente la afectación a la libertad y seguridad personal¹⁶⁶. En estrecha relación con lo anterior se encuentra el derecho que tiene toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación establecido en el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁶⁷.
397. En el mismo sentido, el derecho a la protección de los datos personales consiste en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar su vida privada. Se trata de una prerrogativa de las personas para mantener protegida ante cualquier intromisión arbitraria por parte de terceros cierta información que, de revelarse, pudiera anular o menoscabar el libre desarrollo de su personalidad. Así, este derecho constituye un medio de defensa de otros derechos humanos, como el derecho a la intimidad, e impone al Estado la obligación de garantizar y proteger el derecho de todo individuo a no ser interferido o molestado por terceros o por una autoridad, en ciertos aspectos de su vida privada.
398. Por otro lado, como lo ha señalado la Corte Interamericana, el derecho a la seguridad personal significa la ausencia de actos que perturben en el goce de la libertad o que la restrinjan más allá de lo razonable. Este derecho debe entenderse como la protección en contra de toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física¹⁶⁸.
399. Con base en lo anteriormente expuesto, es posible observar que todos estos derechos que la Comisión accionante estima violados por las disposiciones impugnadas tienen como fin común la protección a la esfera jurídica de la persona en contra de intromisiones arbitrarias por parte de las autoridades. En efecto, la protección a los derechos humanos, y en especial a los de seguridad jurídica y personal, exige que las facultades de la autoridad sean acotadas, con el fin de que su actuar se encuentre limitado en forma tal que una posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no derive de una actuación caprichosa o arbitraria, sino que se encuentra justificada por las circunstancias fácticas de cada caso.
400. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido que es permisible que el Estado Mexicano otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Ver tesis 2a. LXIII/2008, de rubro: **DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

¹⁶⁶ En este sentido, cfr. Tesis aislada número 1a. CII/2015 (10a.), de rubro: **DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN.**

¹⁶⁷ **Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad.**

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

¹⁶⁸ Corte Interamericana, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 21 de noviembre de 2007, Serie C, No. 170, párrafo 52.

¹⁶⁹ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 402.

401. Ahora bien, resulta infundado el argumento de la Comisión accionante que señala que la norma que aquí se analiza genera violaciones a los derechos de las personas migrantes a la seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.
402. Como fue establecido en la interpretación conforme realizada líneas arriba, las actuaciones de la Guardia Nacional en materia migratoria deberán de desplegarse con pleno apego a lo dispuesto en la Ley de Migración, solo para el fin de mantener el orden público y de manera subordinada al INM, por lo que la GN no puede autónomamente decidir actuar en esta materia, sino que debe acatar los lineamientos del ING.
403. La Ley de Migración establece los principios, bases y parámetros necesarios para acotar las actuaciones de las autoridades en materia migratoria, de tal manera que una eventual restricción a los derechos humanos de las personas migrantes no derive de la actuación arbitraria de dichas autoridades, incluyendo a la Guardia Nacional, sino que se justifique en cada caso concreto y se encuentre debidamente fundada y motivada. Por lo que no se advierte que la norma otorgue a la Guardia Nacional facultades que transgredan los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.
404. Por las razones expuestas, atendiendo a la interpretación conforme realizada por este Alto Tribunal, se declara la validez de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.
405. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido aprobadas por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

VI.3.3. Análisis de la fracción XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.

406. El texto de la norma que aquí se analizará es el siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren; (...).

407. Esta fracción también se compone de dos hipótesis distintas. La primera dispone que la Guardia Nacional tendrá la atribución de apoyar el aseguramiento que realice el INM. La segunda establece que, a petición de dicho Instituto, la Guardia Nacional podrá resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren.
408. Respecto de la primera de dichas hipótesis, este Tribunal Pleno no es omiso en advertir que la Ley de Migración no contempla una acción de “aseguramiento” por parte de las autoridades respecto de las personas migrantes.
409. Sin embargo, hay recordar que las atribuciones que se analizan correspondían a la Policía Federal y que, con la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, se trasladaron a esta institución. Del contexto de esta ley, y de su interpretación armónica y sistemática con la Ley de Migración y con el contenido de Ley de la Policía Federal, es posible concluir que la disposición en comento debe de ser interpretada en el sentido de que, por aseguramiento, debe entenderse la **presentación** de las personas migrantes en situación migratoria irregular para su alojamiento en las estaciones migratorias¹⁷⁰.
410. En este sentido, la fracción XL del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal facultaba a esa institución para apoyar el aseguramiento que realizara el INM y, en su caso, resguardar a solicitud del Instituto en las estaciones migratorias a los extranjeros que hubieran violado la Ley General de Población.
411. La referencia a la Ley General de Población se debe a que previo a la expedición de Ley de Migración, el veinticinco de mayo del dos mil once, las cuestiones migratorias estaban reguladas principalmente en aquel ordenamiento. Esa Ley, en su artículo 71, señalaba que: “la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, **como medidas de aseguramiento**, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya

¹⁷⁰ Artículo 3 de la Ley de Migración. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

XXIV. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

*internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deben ser expulsados.” En el mismo sentido, su artículo 128 disponía lo siguiente: “son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación **para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias** o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país.”*

412. Ahora bien, el artículo 99 de la Ley de Migración señala que:

Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

413. De lo anterior puede observarse que la medida consistente en el aseguramiento de las personas migrantes en los términos en que se encontraba regulada en la Ley General de Población es coincidente con la de presentación, contemplada actualmente en la Ley de Migración. Esta conclusión se robustece con el hecho de que en la iniciativa con proyecto de decreto que concluyó con la expedición de la Ley de Migración se definía al aseguramiento como *“la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria regular”*¹⁷¹. Esta definición coincide de manera exacta con la definición de la medida de presentación contemplada en el artículo 3, fracción XXIV de la Ley de Migración¹⁷².

414. La facultad de la presentación de las personas migrantes ya fue analizada en el apartado anterior, en virtud de lo cual le son aplicables todas las consideraciones contenidas en esa parte del estudio de esta acción de inconstitucionalidad, especialmente lo relativo a que esa facultad no puede ser ejercida por la Guardia Nacional de manera autónoma, sino solo en auxilio del INM, en la medida necesaria para el mantenimiento del orden público. Bajo esas consideraciones, debe reconocerse la validez de la porción *“apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración”*. Así las cosas, esa porción no será materia de análisis en el presente apartado.

415. El estudio se enfocará en la porción: *“a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren”*.

a) ¿Las facultades otorgadas implican una restricción indebida a la libertad de circulación por ser exclusivas del INM?

416. Para responder a esta pregunta conviene hacer una distinción. La norma faculta a la Guardia Nacional para resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que se encuentren en ellas, a solicitud del INM. Es claro que la atribución de alojar a las personas migrantes en esas estaciones es de tal Instituto, para determinar su situación migratoria. Entonces, no es la Guardia Nacional la autoridad que determina la medida que implicará una restricción a la libertad de las personas migrantes, sino el INM. Como se estableció líneas arriba, según la Ley de Migración, la presentación es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

417. Este tipo de restricciones están permitidas, en principio, por el artículo 11 de la Constitución General, que dispone que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración e inmigración.

¹⁷¹ Véase el artículo 3, fracción III, de la *“Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal de Derechos del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior”*, consultable en el siguiente vínculo: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8e+LHx3lnE/z/SeVSG4WR/hg==>

¹⁷² El cambio del término aseguramiento por el de presentación ocurrió durante el proceso legislativo, sin que se hicieran explícitas las razones. Sin embargo, en este sentido es esclarecedora la participación del Senador Pablo Gómez Álvarez, quien en la discusión en la Cámara de origen señaló que *“(…) luego hay cosas que también están mal como eso del aseguramiento, se aseguran los bienes materiales, las personas no se aseguran, el aseguramiento de una persona, en realidad está detenida, y lo mandan a un puesto de migración y en realidad está confinado, pero bueno, esas cosas yo insisto en que son menores en última instancia (...)”*. Documento consultable en el vínculo:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=3vFL7VPngfU5ARx3YZNTY6NoIBbydkBmV3tB+3ng/NnfKEvoLw0c+pl/IWR5ky8e+LHx3lnE/z/SeVSG4WR/hg==>

418. Así, cuando el INM determina el alojamiento de las personas migrantes, está obligado a proveer lo necesario para garantizar su integridad. Pero debe reconocerse que la situación actual del sistema de alojamiento de personas migrantes enfrenta situaciones adversas que han tenido como consecuencia que se vulneren sus derechos humanos, al grado de convertirse en una cuestión de seguridad pública.
419. Por esta razón, es constitucionalmente válido que el INM, ante la necesidad de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas de las personas migrantes alojadas en las estaciones migratorias solicite el auxilio de la Guardia Nacional en esta tarea, pues esta última es la institución especializada en seguridad pública de la federación.
420. Lo anterior en el entendido de que el apoyo de la Guardia Nacional únicamente operará a petición, debidamente fundada y motivada, del propio INM, lo que implica que no se trata de una atribución discrecional ni permanente, sino que, únicamente, podrá desplegarse cuando, por necesidades del servicio, así lo considere necesario en el Instituto, de acuerdo con las circunstancias particulares que se presenten. Debe, sin embargo, aclararse que la participación de la Guardia Nacional se reduce a apoyar al INM en el resguardo de las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellos se encuentran, lo que significa que tal facultad debe ser ejercida de manera subordinada a ese instituto.
421. Por lo tanto, se concluye que las facultades otorgadas por la norma impugnada no implican una restricción indebida a la libertad de circulación de las personas migrantes.

b) ¿La norma impugnada otorga a la Guardia Nacional facultades para realizar actos de molestia sin parámetros objetivos?

422. Al igual que la pregunta anterior, en este caso debe de partirse de la premisa de que el acto limitador de los derechos de las personas migrantes -el acuerdo de alojamiento-, es generado por el INM y no por la Guardia Nacional. Sin embargo, desde la perspectiva que esta pregunta nos plantea, debe también de reconocerse que la norma impugnada permite la intermediación entre los elementos de la Guardia Nacional y las personas migrantes alojadas en las estaciones migratorias, en la medida en que esto sea necesario para salvaguardar su integridad.
423. En este escenario es probable que los elementos de la Guardia Nacional tengan que realizar actos de molestia respecto de las personas migrantes en determinadas circunstancias. Pero esto no significa que puedan hacerlo de manera arbitraria, pues se encuentra limitada de dos maneras, según se explica.
424. Por un lado, los elementos de la Guardia Nacional tienen que conducir sus actuaciones de acuerdo con las normas que rigen su actuar como institución de seguridad pública, en los mismos términos que lo precisado en el primer apartado de este tercer concepto de invalidez, en el que se reconoció la constitucionalidad de la fracción XXXIII de la Ley de la Guardia Nacional. Ahí se señaló que la simple intermediación entre el agente de seguridad y el individuo no constituye una restricción a los derechos de las personas, mientras que la restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad debe de derivar siempre de la existencia de una suposición razonable de la comisión de un delito, en los términos ya relatados, supuesto en el cual no se estaría en presencia de una actuación arbitraria de la autoridad.
425. Por otro lado, atendiendo a que en el supuesto específico establecido en la norma que se analiza la Guardia Nacional se encuentra resguardando las estaciones migratorias, de manera subordinada al INM, los agentes deberán de conducirse con apego a la Ley de Migración y a las disposiciones administrativas que emita la autoridad migratoria para el mantenimiento del orden y la disciplina en tales estaciones¹⁷³, siempre con respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.
426. Con base en estas consideraciones, la facultad otorgada por la norma impugnada a la Guardia Nacional no es discrecional, sino que se encuentra limitada en los términos planteados, por lo que la respuesta a la pregunta es negativa.

¹⁷³ Al respecto, el artículo 108 de la Ley de Migración dispone que "a fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos". En relación con lo anterior, el ocho de noviembre de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, en el que se regulan, entre otras cuestiones, las medidas y procedimientos para el mantenimiento del orden y la disciplina al interior de esas estaciones.

c) ¿Las facultades otorgadas por la norma generan transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias?

427. Como se señaló al analizar la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional en el apartado anterior, este grupo de derechos cuya violación se alega tienen como fin común la protección a la esfera jurídica de la persona en contra de actuaciones e intromisiones arbitrarias o caprichosas por parte de las autoridades. Las facultades de las autoridades deben de estar acotadas para que su actuar se encuentre limitado y cualquier intromisión en la esfera jurídica de las personas sea justificada por las circunstancias fácticas de cada caso.
428. Debe reiterarse que las facultades otorgadas por la norma impugnada no son abiertas ni discrecionales, sino que se encuentran claramente reguladas en diversos cuerpos normativos. De tal manera que la norma, analizada en abstracto, como corresponde en este medio de control constitucional, no contiene un vicio por permitir el actuar caprichoso de la Guardia Nacional respecto de las personas migrantes, por lo que se sostiene que no genera transgresiones a los derechos de seguridad personal, a la intimidad, de protección de datos personales, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.
429. Como se ha sostenido en esta ejecutoria, las posibles restricciones a los derechos humanos que se deriven de los actos de molestia que surjan del contacto entre el personal de seguridad pública y las personas migrantes, estarán justificadas cuando sean estrictamente necesarias y proporcionales para la consecución de los fines de la seguridad pública. Por lo que esas restricciones deberán de ser analizadas, en su caso, por vicios propios, en caso de que se alegue un actuar indebido por parte de los elementos de la Guardia Nacional, pero no puede afirmarse que la norma que aquí se analiza genere las transgresiones alegadas por la accionante.
430. En consecuencia, se reconoce la validez de la fracción XXXVI del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional.
431. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas por unanimidad de once votos

Precedentes citados en este apartado:

- *Amparo en revisión 1596/2014.*
- *Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.*
- *Corte Interamericana De Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 solicitada por La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República el Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.*
- *Corte Interamericana De Derechos Humanos, Cfr. Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018.*

VI.4. Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional.

432. El requisito para pertenecer a la Guardia Nacional consistente en *no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito* es inconstitucional pues viola los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y de presunción de inocencia.
433. **Impugnación de la CNDH.** En esencia, esa Comisión argumentó que los requisitos listados a continuación violan los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de reinserción social y de presunción de inocencia, al imponer requisitos irrazonables para acceder a un cargo público.

Ley de la Guardia Nacional	
Artículo	Fracción normativa combatida
14, fracción IV	"Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes: [...] IV. Tener reconocida capacidad y probidad; no haber sido condenado en forma definitiva por delito doloso o haber sido observado por violaciones graves a los derechos humanos; <u>no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia</u>";

25, fracciones II y VII	“Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] II. <u>No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;</u> [...] VII. <u>No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”;</u>
-------------------------	---

434. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno se proponía analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la siguiente manera:

1. En primer lugar, el **requisito genérico** de ingreso consistente en **no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito** (artículo 25, fracción II, primera parte).
 2. Posteriormente, el **requisito, tanto de ingreso como para ser Comandante, consistente en no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia** (artículo 14, fracción IV, última parte y artículo 25, fracción II, última parte).
 3. Finalmente, el **requisito de ingreso de no haber sido dado de baja o no haber terminado de cualquier forma el servicio en alguna institución de seguridad pública** (artículo 25, fracción VII, última parte).
435. La propuesta consistía en realizar diversos juicios de razonabilidad -uno por cada uno de los requisitos listados- semejantes al realizado en la acción de inconstitucionalidad 56/2021¹⁷⁴, al estimar que tales porciones normativas no deben entenderse como relativas a categorías sospechosas, por lo que no es necesario realizar un *test* de escrutinio estricto.
436. Al respecto, se proponía declarar la invalidez del requisito consistente en “*no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia*”. En la discusión del asunto se expresó una mayoría de seis votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. En el mismo sentido, se proponía declarar la invalidez del requisito consistente en “*no haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública*”. En la discusión del asunto se expresó una mayoría de siete votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Por lo tanto, la acción se desestimó en lo tocante a estos dos requisitos, al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los citados artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.
437. Por consiguiente, este apartado se ocupa del estudio de la fracción II del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional, en su porción normativa “**no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito**” a través de la realización de un juicio de razonabilidad.
438. Lo anterior obliga a que, en un **primer apartado**, se expongan las razones de los precedentes en los que este Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de la porción impugnada para acceder a un cargo público viola el derecho de igualdad. Posteriormente, en un **apartado subsecuente**, se realizará el juicio de razonabilidad específico de esa porción.

¹⁷⁴ Acción de inconstitucionalidad 56/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de septiembre de dos mil veintidós.

I. Precedentes de este Pleno aplicables al tema de la impugnación.

439. En la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**¹⁷⁵ este Pleno determinó que una porción normativa similar a la impugnada, pero contenida en el artículo 101, fracción VI, de la Constitución local de Michoacán, que imponía para el aspirante a Fiscal General del Estado el requisito de **no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad**, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este criterio fue, a su vez, reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**¹⁷⁶.
440. Para llegar a dicha conclusión, este Pleno retomó lo fallado en la Contradicción de Tesis 448/2016¹⁷⁷, en el sentido de que el requisito de *“no estar sujeto a proceso penal”* —cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República— está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.
441. En ese asunto se precisó que la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado, también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal. La finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, lo cual busca evitar que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, se concluyó que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, **ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables**.
442. En la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**¹⁷⁸ se resolvió que el requisito para ocupar un cargo público consistente en *“no haber recibido condena por delitos dolosos”*, resulta contrario al derecho de igualdad. Y se estableció que es un requisito en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun y cuando el delito no guarde relación con las funciones del cargo. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.
443. En la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**¹⁷⁹ se analizó el requisito *“No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”* para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato. Bajo un análisis de escrutinio ordinario se concluyó que era sobre inclusivo y contrario al principio de igualdad y no discriminación, pues no resultaba idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público. Esto porque era una limitación genérica que excluía injustificadamente de la posibilidad de acceder al cargo a toda persona que hubiese sido condenada por la comisión de un delito doloso, sin importar la duración de la pena, cuándo fue cometida, el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.
444. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**¹⁸⁰, también bajo un escrutinio ordinario, se declaró la invalidez del requisito de *“no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso”* para ser persona comisionada del organismo local de búsqueda del Estado de Nayarit. Ello, en virtud de que el requisito era en extremo general y comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin importar si guardaba o no relación con la función encomendada. Este Pleno consideró que el legislador introdujo una diferenciación injustificada, que excluía a las personas condenadas de la posibilidad de acceder a la titularidad de la comisión de búsqueda local, pese a cumplir con el resto de los requisitos. Finalmente, se dijo que esto implicaba introducir una exigencia de orden moral, ya que se le exigía al aspirante no haber incurrido anteriormente en una conducta jurídicamente reprochable para poder aspirar a la obtención del cargo, sin justificación objetiva en función del desempeño de esa labor.

¹⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 73/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintiocho de enero de dos mil veinte, pp. 15-22.

¹⁷⁶ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, pp. 16-23.

¹⁷⁷ Contradicción de tesis 448/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, once de septiembre de dos mil dieciocho, pp. 32-34.

¹⁷⁸ Acción de inconstitucionalidad 117/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veintiuno, párrafos 48-61.

¹⁷⁹ Acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 101-106.

¹⁸⁰ Acción de inconstitucionalidad 263/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 39-48.

445. Similares consideraciones se establecieron en la **acción de inconstitucionalidad 192/2020**¹⁸¹.
446. En las **acciones de inconstitucionalidad 118/2020**¹⁸² y **182/2020**¹⁸³ se estableció que el **escrutinio ordinario** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna categoría sospechosa de las establecidas en el artículo 1º constitucional¹⁸⁴.
447. De forma particular, se indicó que la jurisprudencia de la Primera Sala¹⁸⁵ refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis.
448. Así, existen dos niveles de escrutinio:
- 1) **Escrutinio estricto**¹⁸⁶: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1º, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁷ o **(ii)** implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano¹⁸⁸.

¹⁸¹ Acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, pp. 43-46.

¹⁸² Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 34-46.

¹⁸³ Acción de inconstitucionalidad 182/2020, Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, párrafos 44-45.

¹⁸⁴ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

¹⁸⁵ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS 169877, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es **"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)"**.

¹⁸⁶ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*"), también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

¹⁸⁷ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS 174247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**. Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS 2003250, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es **"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO"**, y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS 2010315, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 961, cuyo rubro es **"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO"**.

La Primera Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.), registro de IUS 2010268, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es **"CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS"**.

¹⁸⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS 161222, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es **"PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ERICTO"**. Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS 161364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es **"CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO"**. Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio, pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]".

En adición a las tesis antes citadas, ver los siguientes criterios: **(i)** tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS 163766, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es **"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO"**; **(ii)** tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS 163768, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es **"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS"**; y **(iii)** tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS 163767, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es **"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES"**.

- 2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados¹⁸⁹. En estos casos, el test de proporcionalidad¹⁹⁰ se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad¹⁹¹. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los “*mejores medios imaginables*”¹⁹².
449. Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación¹⁹³. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad¹⁹⁴.
450. Así, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
451. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*¹⁹⁵.
452. Este análisis supone: **i)** que se determine si existe una distinción; **ii)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y **iii)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.
453. Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos sino también a los particulares, aunque con ciertos matices¹⁹⁶.

¹⁸⁹ El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Itúñez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

¹⁹⁰ Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2013487. Primera Sala. Libro 38, enero de 2017, Tomo I. Página. 380. Tesis Aislada (Constitucional). “**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**”

¹⁹¹ Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es “**IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.**”

¹⁹² Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,—and is not a mere arbitrary selection*” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

¹⁹³ Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS 161310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**”

¹⁹⁴ Tesis aislada 1a. CCCLXXV/2014 (10a.), registro de IUS 2007923, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.**”

¹⁹⁵ Acción de inconstitucionalidad 61/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, cuatro de abril de dos mil diecisiete, véase pp. 26-29.

¹⁹⁶ Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS 2002504, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 627, cuyo rubro es “**DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.**”

454. También vale la pena recordar que en la **acción de inconstitucionalidad 108/2020**¹⁹⁷, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las fracciones V y VI del artículo 70 bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán que, para ser Autoridad Auxiliar del ayuntamiento, **exigían no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves** y no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para cargos públicos.
455. El Tribunal Pleno consideró en ese expediente que el requisito de **“no haber sido sentenciado”** no permitía establecer con claridad si se refería a una sentencia definitiva, es decir, a aquella en la que no estuviera pendiente la resolución de algún medio de impugnación. Ello porque, medularmente, trastocaba el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraba como un impedimento a ocupar el cargo público de mérito.
456. En la misma línea argumentativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 115/2020**¹⁹⁸, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que el artículo 16 Bis, fracción III, incisos c) y e) de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla, así como el artículo 42 Bis, fracción III, incisos c) y e) de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, resultaban inconstitucionales al vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, así como, uno de ellos, el principio de reinserción social.
457. En ese asunto, el Tribunal Constitucional estableció que la inconstitucionalidad de las normas reclamadas descansaba en el hecho de que las mismas excluían de manera injustificada de la posibilidad de acreditar como testigos sociales en las contrataciones públicas que se realizan en esa entidad federativa, **a las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad**.
458. Así, a través de un juicio de razonabilidad, el Pleno resolvió que la formulación de las normas impugnadas resultaba demasiado general pues podía comprender a cualquier persona condenada por cualquier delito que hubiese ameritado una pena privativa de libertad, sin importar el tipo de delito cometido, su gravedad, su naturaleza dolosa o culposa, la duración de la pena impuesta o cualquier otro factor relacionado que permitiera evaluar objetivamente si una distinción así es razonable y está justificada en atención a la función que se va a desempeñar. También se consideró que las normas eran abiertamente desproporcionales pues, dada su construcción, impedían valorar si sus propios supuestos tenían una relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como *“testigo social”*.
459. Así las cosas, en las sentencias de esas acciones se explicitaron las etapas del *test* de escrutinio ordinario o de razonabilidad para analizar las porciones normativas que se impugnaron y se consideró que las porciones analizadas no pasaban la grada de instrumentalidad de la medida, pues los requisitos que contenían eran sobre inclusivos y no estaban relacionados con las funciones de los cargos. En esos casos también se concluyó que las porciones controvertidas violaban el derecho de igualdad.
460. Con ese contexto, procederemos ahora al estudio de la porción normativa impugnada.

II. Test de razonabilidad del requisito para ingresar a la Guardia Nacional consistente en no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito (artículo 25, fracción II, primera parte)

a) La porción normativa sí hace una distinción.

461. En primer lugar, debe verificarse si existe una distinción normativa, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
462. Esta Suprema Corte considera que la **porción normativa en estudio sí hace una distinción** entre las personas que han sido condenadas por sentencia definitiva *“por delito”* (cualquier delito en cualquier modalidad) y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de ingresar a las filas de la Guardia Nacional.
463. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

¹⁹⁷ Acción de inconstitucionalidad 108/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, párrafos 49-61.

¹⁹⁸ Acción de inconstitucionalidad 115/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, párrafos. Véase especialmente párrafos 97-107.

b) Finalidad constitucionalmente válida.

464. Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos¹⁹⁹.
465. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas²⁰⁰.
466. Atendiendo al proceso legislativo, obtenemos que la existencia de la Ley de la Guardia Nacional tiene como presupuesto la reforma Constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve a los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 79 y 89 de la Constitución General.
467. Al respecto, de la consulta del *"Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional"*²⁰¹, se advierte que la Comisión Dictaminadora expuso:

[...] se establece que los elementos que integrarán la Guardia Nacional emanarán de las policías Militares y Navales, y de la Policía Federal, **además de civiles**, los cuales tendrán para el ejercicio de sus funciones la formación, educación, capacitación y el desempeño con base en una doctrina policial fundada en la disciplina y respeto a los derechos humanos. La base de la guardia nacional sería la policía militar, la policía naval y la policía federal y van a tener una formación y una capacitación adicional, van a ser homologados en términos de adiestramiento, disciplina y jerarquía, y el carácter será civil. La estructura militar le va a permitir dotar a la Guardia Nacional de disciplina, columna vertebral de las instituciones y lejano de lo que poseen las instituciones policiales actuales.

[...]

De esa manera será el instrumento que permitirá nutrir a las fuerzas de seguridad pública, primero, de personal adaptado a la función policial y seguridad, de personal civil formado e instruido con valores y disciplina, con los conocimientos orientados a la seguridad y protección de los ciudadanos. Por otro lado, **el reclutamiento del personal civil para la integración final de la Guardia Nacional, representará una opción segura de empleo, en la que obtendrán diversos beneficios y prestaciones que contribuirán a dar certidumbre a su proyecto de vida personal y familiar.**

468. Por otro lado, en la exposición de motivos de la *"Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional"*, suscrita por Senadores de diversos grupos parlamentarios, se expresó lo siguiente²⁰²:

[...] En ese sentido, las disposiciones previstas en el ordenamiento que se propone atienden al espíritu de esas asignaciones fundacionales y el horizonte de profesionalización para quienes sean sujetos de ellas, así como a la **aspiración de concretar procesos de reclutamiento, ingreso**, formación, capacitación, desarrollo, promoción y retiro óptimos para las personas que, como el aspiración de largo aliento, sin formar parte de algún instituto armado decidan ingresar y servir a la República en la Guardia Nacional.

El presente proyecto de Ley dispone que **los elementos que se integren a la Guardia Nacional recibirán formación y adiestramiento necesarios**, de acuerdo con planes y programas que la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana habrá de formalizar para el cumplimiento de las funciones de la Guardia Nacional. Además de dicha capacitación teórica y práctica, habrá una formación académica y práctica en uso de la fuerza, procedimientos policiales, funciones de primer respondiente, proximidad social, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros **conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos.**

¹⁹⁹ Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, pp. 46-47.

²⁰⁰ *Loc. cit.*

²⁰¹ Páginas 22 y 23.

²⁰² Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional que suscriben Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, p. 6 y ss. Publicada en la Gaceta del Senado de la República correspondiente al veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

Por otra parte, debe considerarse que la Guardia Nacional, sin demérito de ser una institución policial de carácter civil, tendrá una formación homologada en determinadas materias -las que sean conducentes a sus funciones- a la que se brinda a los integrantes de la Fuerza Armada permanente, de forma semejante a lo que sucede en las corporaciones policiales con espectro nacional de actuación, que existen en otros países, como la Gendarmería Nacional francesa, la Guardia Civil española, los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia. **Lo anterior obedece exclusivamente a la finalidad de que el régimen de formación, disciplina y capacitación permanente permita a la Guardia Nacional conformarse y ser una policía civil de élite, que además goce, en lo inmediato y hacia el futuro, de la confianza ciudadana a través de los resultados que en la materia obtenga para el beneficio social de nuestro país.**

469. A su vez, de la consulta del “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional*”²⁰³ es posible observar que, tanto en la iniciativa original de Ley presentada por el Ejecutivo Federal, como en las diversas Propuesta de los Grupos Parlamentarios y Contrapropuesta (Grupos Parlamentarios y Gobierno Federal), el requisito para ingresar a la Guardia Nacional consistente en “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito” se mantuvo inalterado.
470. Finalmente, de la lectura del “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de la Guardia Nacional*”²⁰⁴ se desprende lo siguiente:

“[...]

En atención al mandato constitucional, el decreto contenido en la minuta incluye procesos de reclutamiento, ingreso, formación, capacitación, desarrollo, promoción y retiro para las personas que sin formar parte de algún instituto armado decidan ingresar y servir a la República en la Guardia Nacional; adicionalmente, se mandata que los elementos de la Guardia Nacional recibirán formación y adiestramiento conforme a los planes y programas que diseñe la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, con perspectiva civil y policial.

Esto se desarrolla en el capítulo 1 del Título Tercero, que establece las normas de ingreso y permanencia, de entre las que destaca la constitución de tres ejes de formación para la capacitación y profesionalización: policial, académico y axiológico. Esto se efectuará en instituciones policiales federales certificadas e instituciones privadas o públicas, incluidas las de educación militar y naval, nacionales, o extranjeras.

Asimismo, se armonizan y hacen compatibles con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los procesos de evaluación de control de confianza, y de los programas de formación, capacitación y profesionalización, tema que también es abordado en el dictamen relativo a las modificaciones específicas a dicha ley. Por lo anterior, se puede concluir que la minuta en estudio es plenamente compatible con nuestro régimen constitucional.”

471. Con lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, si bien del proceso legislativo de la Ley de la Guardia Nacional no se advierte una discusión particularmente enfocada en los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional, ni un desarrollo exhaustivo de su necesidad y/o justificación, sí es posible concluir que tales requisitos pretenden medularmente:

- Consolidar a la Guardia Nacional como un cuerpo de policía civil de élite que goce, en lo inmediato y hacia el futuro, de la confianza de la ciudadana a través de los resultados que obtenga.
- Que los elementos que integren la Guardia Nacional emanen de las policías Militares, Navales y de la Policía Federal, **así como de la población civil**.
- Que el reclutamiento del personal civil para la integración de la Guardia Nacional represente una opción segura de empleo en la que se obtengan diversos beneficios y prestaciones que contribuyan a dar certidumbre al proyecto de vida personal y familiar de sus miembros.

²⁰³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, pág. 63.

²⁰⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, de la Cámara de Diputados, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de la Guardia Nacional. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, p. 14.

472. Así pues, resulta evidente que son finalidades constitucionalmente válidas que la Guardia Nacional esté integrada con los mejores perfiles posibles para garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados y los bienes jurídicos de gran valor que dicha función implica.

c) Instrumentalidad de la medida.

473. El requisito para las personas de no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito para poder ingresar a la Guardia Nacional no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados. No existe base objetiva para determinar que una persona que jamás haya sido condenada en sentencia definitiva por la comisión de cualquier delito en cualquier modalidad, incluyendo, por ejemplo, sus calificativas, agravantes, atenuantes y excluyentes; ejercerá sus funciones en la Guardia Nacional con rectitud, probidad, honorabilidad y apego a los principios institucionales del cuerpo referido.

474. El legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya sido sentenciada por alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien ingrese a la Guardia Nacional.

475. Esta Suprema Corte ha analizado un requisito similar al que se impugna en otros casos. A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,²⁰⁵ 85/2018,²⁰⁶ 86/2018,²⁰⁷ 50/2019,²⁰⁸ 108/2020,²⁰⁹ 117/2020²¹⁰ y 118/2020,²¹¹ se concluyó que la imposición del requisito de no contar con antecedentes penales o no haber sido condenado por delito doloso para el ejercicio de un cargo público resultaba inconstitucional.

476. Además, este Tribunal Pleno llegó a una conclusión similar en la acción de inconstitucionalidad 184/2020²¹². En ese precedente se expuso que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso no resultaba idóneo ni muchos menos necesario para garantizar las características requeridas para acceder al cargo de titular de la comisión de búsqueda de personas desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

477. En este caso, la medida resulta sobre inclusiva y **no guarda estrecha relación con los puestos cuyo acceso limita (todos los de la Guardia Nacional)**, pues no se justifica por qué la restricción de acceso a los mismos (sin distinguir) resulta conveniente para asegurar perfiles adecuados para las funciones que la ley asigna.

478. Conforme a la Ley que la crea, la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana²¹³.

479. Esta institución tiene por objeto²¹⁴ la salvaguarda de la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, salvaguardar los bienes y recursos de la Nación y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.

²⁰⁵ Acción de inconstitucionalidad 107/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintitrés de enero de dos mil veinte, pp. 34-37.

²⁰⁶ Acción de inconstitucionalidad 85/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veintisiete de enero de dos mil veinte, párrafos 55-72.

²⁰⁷ Acción de inconstitucionalidad 86/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, veintisiete de enero de dos mil veinte, párrafos 49-56.

²⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad 50/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Yasmín Esquivel Mossa, veintisiete de enero de dos mil veinte, pp. 19-22.

²⁰⁹ Acción de inconstitucionalidad 108/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, diecinueve de abril de dos mil veintiuno, párrafos 49-61.

²¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 117/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinte de abril de dos mil veintiuno, párrafos 48-61.

²¹¹ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 41-71.

²¹² Acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, párrafos 88-96.

²¹³ Ley de la Guardia Nacional.

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

²¹⁴ Ley de la Guardia Nacional.

Artículo 6. Son fines de la Guardia Nacional:

I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;

II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;

III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y

IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

480. En la ley respectiva, se establece que la Guardia Nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones²¹⁵:
- Prevenir la comisión de delitos.
 - Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio.
 - Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo.
 - Generar inteligencia.
 - Recibir las denuncias sobre hechos posiblemente constitutivos de delito.
 - Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito.
481. Para lo anterior, la Guardia Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se integra esencialmente por: 1) una Comandancia, 2) una Jefatura General de Coordinación Policia, 3) Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales, 4) Unidades, 5) Jefaturas de Coordinación Policial, 6) Coordinación de Administración y Finanzas, y 7) Servicios Técnicos y Administrativos.
482. Entonces, para ingresar a la Guardia Nacional, **sin importar la categoría pretendida ni el puesto al que se aspire**, es necesario, en términos del precepto estudiado, *no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito*.
483. Sin embargo, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobre inclusiva, pues:²¹⁶
- No distingue entre delitos dolosos o culposos.
 - No distingue entre delitos graves o no graves.
 - No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
 - No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
 - No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien jurídico tutelado no tenga conexión con el cargo a desempeñar.
484. La formulación de la porción normativa en estudio resulta excesivamente general, pues alcanza a comprender a cualquier persona condenada por cualquier delito, sin distinguir respecto de aquellos delitos que podrían efectivamente incidir en el correcto ejercicio de la función encomendada o incluso aquellos cometidos culposamente o cuya sanción no sea la pena de prisión. En efecto, con la formulación de la norma existe una imposibilidad jurídica para distinguir entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, delitos graves o no graves y sin un marco temporal (sanciones ya cumplidas, vigentes o cercanas a cumplirse).
485. De esa forma, el efecto de la norma impugnada es que la persona que fue "*condenada por sentencia definitiva por delito*", se insiste, por cualquier delito, sea objeto de dos sanciones:
1. Por una parte, la sanción impuesta con motivo del propio proceso penal por la comisión del delito.
 2. Por otra, el reproche social posterior a la compurgación de la pena, el cual tendrá como consecuencia la imposibilidad de ejercer algunos derechos una vez que la persona, de haberse tratado de pena de prisión, se haya reintegrado a la sociedad.
486. Lo anterior, a juicio de este Alto Tribunal, no tiene razón de ser pues estriba, precisamente, en la concepción estigmatizante de que una persona que ha cometido un delito no puede reinsertarse de manera funcional a la sociedad y específicamente en el ejercicio de un oficio o profesión.
487. Por todo ello, resulta evidente que la fórmula normativa aplicada por el Congreso de la Unión no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues implica que, para efectos de acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

²¹⁵ Artículo 9.

²¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Javier Laynez Potisek, veinte de mayo de dos mil veintiuno, párrafo 59.

488. En ese contexto, puede afirmarse que la formulación de la norma cuestionada resulta en extremo general, **ya que comprende a cualquier persona condenada en sentencia definitiva por cualquier delito sin importar su tipo, gravedad, naturaleza culposa o dolosa, duración de la pena o cualquier otro factor relacionado que permita evaluar si dicha fórmula está justificada en atención a la función que se va a desempeñar**, aun cuando la condena no tuviera pena de prisión.
489. Máxime si se considera que tampoco distingue para qué puesto se exige ese requisito, sino que es genérico: basta con no cumplirlo para no poder trabajar en la Guardia Nacional con independencia del área o nivel jerárquico que se aspire a desempeñar.
490. Debe recordarse también que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana cuyos fines son:
- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
 - II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
 - III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
 - IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios.
491. En ese contexto podría pensarse, en principio, que es válido que la norma impugnada al desarrollar ese requisito de ingreso para la integridad de sus miembros pretenda que sus integrantes cumplan con un perfil que asegure el cabal cumplimiento de los fines referidos.
492. Sin embargo, la norma impugnada parece partir de la premisa que una persona que en algún momento de su vida fue sentenciada por la comisión de algún delito, no es ni será nunca honesta, honorable, responsable o digna de desempeñar una función como la que realizan los miembros de la Guardia Nacional. Situación que, además, tiende a una cuestión *estigmatizante* que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiendo.
493. Lo anterior, se agrava desde la perspectiva de que las normas impugnadas, parecen contener el mensaje dominante de que cualquier condena penal *inhabilita de por vida* a las personas para desempeñar cualquier función, incluso aquellas afectas al propio ejercicio de la ciudadanía, como lo es la participación en la vida laboral, traducida en funciones altamente propositivas como la participación en el referido cuerpo de seguridad.
494. Como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido en las Tesis **1a./J. 21/2014**²¹⁷ y **1a./J. 19/2014**²¹⁸, la dignidad humana protegida por el artículo 1° constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, el derecho penal, únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad). Así, destaca el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, lo que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades.
495. Así, el abandono del término “delincuente” exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, el cual permitía la estigmatización de quien hubiese cometido un delito. Esta conclusión se enlaza, además, con la prohibición de penas inusitadas contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, la cual reafirma la prohibición de cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad.
496. De esa forma, por las razones expresadas en el caso, se considera que la forma en que está construida la porción normativa combatida produce un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los empleos públicos generados con motivo de la creación de la Guardia Nacional, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente por cualquier delito. Sin que esto permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

²¹⁷ “DERECHO PENAL DEL ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1°, 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO Y 22, PRIMER PÁRRAFO)”. Tesis 1a./J. 21/2014 (10ª), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, pág. 354. Registro digital: 2005918.

²¹⁸ “DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS, CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS”. Tesis 1a./J. 19/2014 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo I, pág. 374. Registro digital: 2005883.

497. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.
498. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que el **artículo 25, fracción II de la Ley de la Guardia Nacional, en la porción normativa “no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”** (requisito genérico para entrar a cualquier cargo de esa guardia), es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se declara la invalidez de esa porción normativa.
499. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Precedentes citados en este apartado:

- *Acciones de inconstitucionalidad: 61/2016; 107/2016; 73/2018; 85/2018; 86/2018; 50/2019; 106/2019; 111/2019; 108/2020; 115/2020; 117/2020; 118/2020; 182/2020; 184/2020; 192/2020; 263/2020; y 56/2021.*
- *Contradicción de tesis 448/2016.*
- *Amparo en revisión 548/2018.*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.*

VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional.

500. Este Tribunal Pleno considera que el Congreso de la Unión no fue omiso en regular el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de la Guardia Nacional. Primero, porque no existe un mandato constitucional para ello. Segundo, porque dentro de las normas controvertidas se encuentra el derecho de audiencia que puede utilizarse en el régimen de disciplina y, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a su reglamento en los que está previsto el ejercicio del derecho de audiencia.
501. **Esencia del concepto de invalidez quinto.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional, esto es, los capítulos I²¹⁹ y II²²⁰ del título Quinto de la Ley²²¹, son inconstitucionales, pues el Congreso de la Unión no reguló lo necesario para que los miembros de la Guardia Nacional puedan defenderse ante los Consejos de Disciplina en los casos en los que se les pueda imponer alguna responsabilidad de índole disciplinaria.
502. En otras palabras, de acuerdo con la Comisión actora, los preceptos impugnados vulneran el debido proceso al resultar violatorios del derecho de audiencia previa previsto en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional.
503. A su vez, la actora solicita a este Tribunal Constitucional que, en este punto, se tengan por reproducidos como si a la letra se insertasen, todos los razonamientos vertidos en el primer concepto de invalidez en relación con las omisiones legislativas parciales o relativas de carácter obligatorio. Lo anterior, con relación a que el Congreso de la Unión omitió consagrar en los capítulos referidos de la Ley, las formalidades esenciales del procedimiento.
504. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Este Tribunal Pleno considera, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada²²², que el concepto de invalidez resulta **infundado**. Por lo que es necesario establecer el contenido de las normas controvertidas. Luego dar razones para sustentar por qué no estamos ante un caso de omisión legislativa, para después desarrollar consideraciones sobre las características de las correcciones disciplinarias y la manera en que se ejerce el derecho de audiencia, para concluir que en esos casos sí existe una norma que establece ese derecho, así como una remisión al reglamento de la Guardia Nacional que establece el procedimiento disciplinario.

²¹⁹ De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios.

²²⁰ De los Consejos de Disciplina.

²²¹ Régimen Disciplinario.

²²² Artículo 39 de la Ley Reglamentaria. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

505. Artículos controvertidos.

Régimen Disciplinario

Capítulo I

De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios

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

Artículo 58. El personal de la Guardia Nacional que tenga alguna queja en relación con las órdenes de sus superiores o las obligaciones que le imponga el servicio, podrá acudir ante el superior inmediato para la solución de sus demandas y, en caso de no ser debidamente atendido, podrá recurrir, por rigurosa escala, hasta el Comandante, si es necesario.

Artículo 59. El personal de la Guardia Nacional que infrinja la presente Ley, así como algún precepto reglamentario, se hará acreedor a un correctivo o sanción disciplinaria, de acuerdo con su jerarquía.

Si la falta también conlleva la posible comisión de un delito, quedará sujeto a las disposiciones aplicables.

Artículo 60. Son deberes del personal de la Guardia Nacional:

I. Conducir su actuación con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Tratados Internacionales de la materia de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Preservar la secrecía, reserva o confidencialidad de los asuntos que conozcan por razón del desempeño de su función;

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos por algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

IV. Utilizar el uniforme y las insignias de la institución policial que les correspondan, y cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;

V. Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública o urgencia de las investigaciones. Cuando tenga conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente;

VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario;

VII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular, se opondrá a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberá denunciarlo;

VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

IX. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;

X. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias para el ejercicio de sus funciones;

XI. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia que establezcan las autoridades competentes;

XII. Participar en operativos de coordinación con otras instituciones de seguridad pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

XIII. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de infracciones administrativas, de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

- XIV. Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;
- XVI. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, infracciones o delitos de los que tenga conocimiento;
- XVII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- XVIII. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- XIX. Inscribir las detenciones en el Registro Nacional de Detenciones, conforme a las disposiciones aplicables;
- XX. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las instituciones;
- XXI. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer, por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento, en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- XXII. Atender con diligencia la solicitud de información, queja o auxilio de la ciudadanía o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su ámbito de competencia, en cuyo caso deberá turnarlo a la autoridad o servidor público que corresponda;
- XXIII. Abstenerse de introducir a las instalaciones de la Guardia Nacional bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y previamente exista la autorización correspondiente;
- XXIV. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal o prohibido. El consumo de medicamentos controlados deberá realizarse mediante prescripción médica, avalada y certificada por el servicio médico de la Guardia Nacional;
- XXV. Abstenerse de consumir en las instalaciones de la Guardia Nacional o en actos del servicio, bebidas embriagantes; así como de presentarse a sus labores bajo sus efectos;
- XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio;
- XXVII. Impedir que personas ajenas a la Guardia Nacional realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas o que le acompañen durante la realización de actos del servicio;
- XXVIII. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, o prostíbulos u otros lugares de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia;
- XXIX. Hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, conforme a lo previsto en la ley en la materia;
- XXX. Comportarse con el más alto grado de cortesía y educación, guardando la compostura que corresponde a su dignidad como servidor público;
- XXXI. Prestar, siempre que le sea posible, su ayuda moral y material a sus subordinados y compañeros que la necesiten;
- XXXII. Abstenerse de dar órdenes cuya ejecución constituya un delito; el personal de la Guardia Nacional que las emita y el subordinado que las cumpla, serán responsables conforme a la legislación penal aplicable;
- XXXIII. Abstenerse de abandonar el país sin autorización del superior facultado para ello;

XXXIV. Abstenerse de abandonar, sin autorización del superior facultado para ello, la entidad federativa a la que está adscrito o en donde deba permanecer;

XXXV. Mantener respeto a sus superiores jerárquicos, acatar y ejecutar sus órdenes, salvo que atenten contra la ley y los derechos humanos;

XXXVI. Abstenerse de dar órdenes de índole personal o que no tengan relación con el servicio o para impedir la ejecución de los deberes o facultades del subordinado;

XXXVII. Abstenerse de obstaculizar algún medio de defensa o petición que quiera hacer valer un subordinado, insultarlo o inducirlo a cometer una acción degradante, una infracción o un delito;

XXXVIII. Aplicar los correctivos o sanciones disciplinarios que correspondan, de manera proporcional a la falta cometida, y

XXXIX. Los demás que establezca la presente Ley.

El incumplimiento de los deberes contenidos en las fracciones XXXIII a la XXXVIII serán consideradas faltas graves a la disciplina y podrán ser sancionadas con suspensión o remoción.

Artículo 61. La disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la justicia y la ética.

Artículo 62. El personal de la Guardia Nacional que tenga mando deberá comunicar a sus subordinados la importancia de cumplir con las leyes, reglamentos y órdenes emanadas de la superioridad. Su actuación se regirá inspirada en el cumplimiento del deber, por encima de otro interés o consideración personal; en consecuencia, no permitirá que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman el ánimo de sus subordinados.

Artículo 63. El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes:

I. Amonestación;

II. Arresto;

III. Restricción;

IV. Suspensión de empleo;

V. Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y

VI. Remoción.

Para efectos de este Capítulo el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales y tendrá una duración máxima de treinta y seis horas; en el caso de los Comisarios, será de hasta veinticuatro horas.

La restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico.

La restricción tendrá una duración máxima de quince días.

Artículo 64. Quien amoneste lo hará de manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina. Queda prohibida la reprensión.

Artículo 65. El arresto y la restricción se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Pueden imponer los correctivos disciplinarios a los subordinados, los superiores jerárquicos o de cargo;

II. Tienen facultad para graduar los correctivos disciplinarios:

a) El Comandante, y

b) Los Coordinadores Territoriales, Estatales, de Unidad de nivel Batallón, y los jefes y oficiales comandantes de destacamento.

En ausencia de los anteriores, la facultad recaerá en quien los suceda en el mando o cargo;

III. Quien imponga el correctivo disciplinario dará cuenta a la autoridad competente para su graduación, siendo esta quien fijará su duración, teniendo en consideración la jerarquía de quien lo impuso, la falta cometida y los antecedentes del subordinado;

IV. Toda orden de arresto o restricción deberá darse por escrito. En caso de que un integrante de la Guardia Nacional se vea precisado a darla de manera verbal, surtirá efectos de inmediato, pero dicha medida deberá ser ratificada por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes, de manera fundada y motivada. En caso de que no se ratifique, la orden quedará sin efecto, y

V. Quien impida el cumplimiento de un arresto o restricción, el que permita que se quebranthen, así como el que no los cumpla, será sancionado.

Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente:

I. A los Comisarios hasta por treinta y seis horas;

II. A los Inspectores Jefe y a los Inspectores, hasta por cuarenta y ocho horas;

III. A los Subinspectores, Oficiales y Suboficiales, hasta por ocho días, y

IV. Al resto del personal de la Guardia Nacional, hasta por quince días.

El personal que no tenga destino fijo y se encuentre en disponibilidad, cumplirá la restricción en cualquiera de los recintos de la Guardia Nacional.

El Comandante podrá imponer, en todos los casos, restricción hasta por quince días.

Artículo 67. El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricción tendrá en cuenta al hacerlo que éstos sean proporcionales a la falta cometida, a la jerarquía, al cargo, a los antecedentes del infractor, a las circunstancias, al grado que ostente y al cargo de quien lo impuso.

El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricciones podrá dejarlos sin efecto o sustituirlos por amonestación.

Artículo 68. El personal de la Guardia Nacional que esté cumpliendo un arresto o restricción y se haga acreedor a otro, empezará a cumplir este último desde el momento en que se le comunique.

Artículo 69. El personal de la Guardia Nacional que haya recibido orden de arresto o restricción deberá comunicar al superior de quien dependa, así como al que se la impuso, el inicio y término de su cumplimiento.

Capítulo II

De los Consejos de Disciplina

Artículo 70. Los Consejos de Disciplina funcionarán con carácter permanente y sus resoluciones serán autónomas; por cuanto hace a su organización, integración, funcionamiento y procedimiento administrativo, se sujetarán a lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables y en el Reglamento.

Artículo 71. Los Consejos de Disciplina son competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como calificar la conducta o actuación del citado personal, y serán:

I. El Consejo de Comisarios, que conocerá de las faltas que cometan los Comisarios en cualquier situación en que se encuentren, los Inspectores con mando y los miembros del Consejo de Honor Superior. El Consejo de Comisarios funcionará en la sede del Secretario;

II. El Consejo de Honor Superior, que conocerá de las faltas que cometan los Inspectores sin mando, en cualquier situación en que se encuentren, así como aquellas en las que incurran los Oficiales con mando y los integrantes de los Consejos de Honor Ordinario. El Consejo de Honor Superior funcionará en la sede de la Comandancia, y

III. Los Consejos de Honor Ordinario, que conocerán de las faltas que cometan los Oficiales sin mando y el personal de Escala Básica; estos Consejos funcionarán en la sede de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidad.

VI.5.1. No estamos ante un caso de omisión legislativa.

506. Del régimen constitucional de la Guardia Nacional, incluyendo el sus artículos transitorios y el proceso legislativo correspondiente, no es posible desprender la existencia de un mandato directo para legislar, de forma particular, un procedimiento para ejercer el derecho de defensa en contra de las correcciones disciplinarias.
507. En efecto, para considerar que existe una omisión legislativa de ejercicio obligatorio es necesario que el órgano legislativo emita una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realice de manera incompleta o deficiente²²³ y en los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional no se advierte mandato constitucional para el legislador ordinario para establecer en específico reglas del derecho de audiencia en los procedimientos administrativos de disciplina a los miembros de esa Guardia.
508. Lo que se desprende del texto de ese régimen transitorio:

[...] La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;
3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

[...]

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

[...]

509. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

VI.5.2. Régimen disciplinario, incluyendo el derecho de audiencia.

510. Es importante precisar que los artículos que la Comisión impugna pertenecen al Régimen Disciplinario de la Ley de la Guardia Nacional que se refiere a las responsabilidades y procedimientos sancionatorios. Así, del análisis de las normas impugnadas se obtiene que el derecho de audiencia se encuentra en ese capítulo de forma expresa y por remisión al reglamento de esa ley, para los casos de disciplina que deben guardar los miembros de ese cuerpo policial.

²²³ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**".

511. En efecto, en el artículo 57²²⁴ impugnado se indica que el personal de la Guardia Nacional deberá de sujetar su conducta a la observancia de la leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional. Asimismo, en el precepto 59²²⁵ impugnado se señala que el personal de la Guardia Nacional que infrinja su ley o su reglamento será acreedor de una correctivo o sanción disciplinaria, pues en el numeral 61²²⁶ controvertido se precisa que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional.
512. De ese contenido se puede concluir que las normas controvertidas se enmarcan en la disciplina que corresponde y es necesaria en los miembros de este tipo de instituciones.
513. Es necesario destacar que el régimen de disciplina policiaca contribuye a fortalecer a la institución de la Guardia Nacional y sus sanciones aportan al debido funcionamiento y ejercicio de las facultades de las personas que forman parte de ésta en cargos policiales, por ello el derecho de audiencia para algunas correcciones disciplinarias puede no funcionar exactamente como el de cualquier otro procedimiento, ya que los correctivos y las sanciones que corresponden a esa disciplina deben tener un efecto que garantice el cumplimiento de los deberes como institución y la posibilidad de generar ejemplo en el resto del cuerpo²²⁷.
514. Esas necesidades de efectividad inmediata y de ejemplo que tienen ciertas medidas disciplinarias en un cuerpo policiaco llevan a que el derecho de audiencia en este campo no corresponda a su ejercicio en otro tipo de procedimientos, ya que la rapidez o celeridad en el correctivo disciplinario hace que sea adecuado que se reclame su imposición de un modo diferente y, quizás hasta posterior, lo que impide que se cuestione de manera innecesaria la autoridad y el criterio que dio lugar a la sanción disciplinaria, con que se beneficia a la disciplina de la institución policiaca, por la rapidez de la medida que disciplina a una persona concreta y que permea como ejemplo al grupo de policías, lo que impacta en el desempeño de sus facultades²²⁸.
515. Conforme a las anteriores consideraciones este Pleno encuentra que el régimen disciplinario de la Guardia Nacional, como institución policiaca, contiene una norma que contempla el derecho de audiencia, esto es, el artículo 58²²⁹ controvertido, ya que en éste se establece que el personal que tenga alguna queja en relación con las órdenes de sus superiores o las obligaciones que les imponga el servicio, podrá acudir ante el superior inmediato para la solución de sus demandas y, en caso de no ser debidamente atendido, podrá recurrir en rigurosa escala hasta el Comandante si es necesario.
516. Además, es importante subrayar que en el artículo 65, fracción IV, controvertido se indica que algunos correctivos disciplinarios deben darse por escrito y que de hacerse de manera verbal deberán ratificarse por escrito en las veinticuatro horas siguientes, de manera fundada y motivada y que sin la ratificación la medida no surtirá efecto²³⁰. El contenido precisado abunda en el ejercicio del derecho de defensa al conocer las razones de la medida correctiva que podrá controvertirse, pues algunas decisiones correctivas para su imposición deben atender a su proporcionalidad, en relación con la falta cometida, la jerarquía, al cargo, a los antecedentes del infractor, a las circunstancias al grado que se ostente y al grado de quien la impuso, de acuerdo con el artículo 67 controvertido.
517. Asimismo, en el artículo 70 controvertido se indica que los Consejos de Disciplina en cuanto al procedimiento administrativo se sujetarán a lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables y al Reglamento. En este último²³¹ se regula el régimen disciplinario²³² y se indica que en las cuestiones

²²⁴ Artículo 57. El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

²²⁵ Artículo 59. El personal de la Guardia Nacional que infrinja la presente Ley, así como algún precepto reglamentario, se hará acreedor a un correctivo o sanción disciplinaria, de acuerdo con su jerarquía.

Si la falta también conlleva la posible comisión de un delito, quedará sujeto a las disposiciones aplicables.

²²⁶ Artículo 61. La disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la justicia y la ética.

²²⁷ La idea general corresponde a las consideraciones de la Segunda Sala, respecto a la disciplina castrense en la contradicción de tesis 150/2018, resuelta por unanimidad de cuatro votos, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

²²⁸ Semejante al criterio de disciplina castrense de la Segunda Sala en la contradicción de tesis 150/2018.

²²⁹ Artículo 58. El personal de la Guardia Nacional que tenga alguna queja en relación con las órdenes de sus superiores o las obligaciones que le imponga el servicio, podrá acudir ante el superior inmediato para la solución de sus demandas y, en caso de no ser debidamente atendido, podrá recurrir, por rigurosa escala, hasta el Comandante, si es necesario.

²³⁰ Artículo 66, fracción IV.

²³¹ Publicado el once de noviembre de dos mil veinte.

²³² Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización, estructura y funcionamiento de la Guardia Nacional, institución de Seguridad Pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como regular la Carrera de Guardia Nacional, su régimen disciplinario y los estímulos aplicables a su personal.

La Guardia Nacional cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión para el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos establecidos en la Ley de la Guardia Nacional y este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

disciplinarias rige el derecho a la presunción de inocencia²³³. Y se establece un capítulo que regula la comparecencia de las personas sometidas a un procedimiento disciplinario, en el que se indica que se notificará por escrito la obligación de presentarse ante el Consejo de Disciplina, el derecho para nombrar defensor²³⁴, se precisa que existirá una audiencia pública²³⁵ en la que la persona presunta infractora puede ejercer su derecho de defensa mediante un defensor y en la que está habilitado para ofrecer pruebas, presentar alegatos y formular conclusiones.

518. A lo anterior se suma que en ese reglamento también se establece un sistema de excusas y recusaciones²³⁶, así como un recurso de inconformidad²³⁷ y en cuanto a lo relacionado con el

En concordancia con el párrafo anterior, las unidades administrativas de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sólo podrán intervenir en los asuntos a cargo de las unidades de la Institución, cuando exista disposición expresa por ley o reglamento que faculte su intervención.

²³³ Artículo 186. Se respetará el principio de presunción de inocencia de los integrantes en la probable comisión de una o más faltas, quien será tratado como inocente, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución emitida por el Consejo de Disciplina que conozca del asunto.

²³⁴ Artículo 190. Al notificar por escrito al compareciente su obligación de presentarse ante el Consejo de Disciplina, se le harán saber las faltas que se le imputan, así como el derecho que tiene para designar a su Defensor, el cual podrá ser particular o encontrarse en el servicio activo de la Institución, siendo éste del mismo grado o superior, pero en ningún caso de mayor grado que cualesquiera de los miembros del Consejo de Disciplina; previéndole que de no hacerlo, le será designado uno por el propio Consejo de Disciplina. El Defensor será de la adscripción de la Coordinación correspondiente. Tratándose de integrantes de Escala Básica el Defensor será Inspector u Oficial.

Sólo en casos especiales, y previa autorización del Comandante, el compareciente podrá designar su Defensor de entre el personal que no resida en la sede de la Coordinación a que esté adscrito, siempre que los pasajes y gastos de estancia corran por parte del propio compareciente.

²³⁵ Artículo 175. Si durante el desarrollo de la audiencia pública, alguna persona altera el orden o falta al respeto de alguno de los miembros del Consejo de Disciplina, el Presidente procederá a tomar las medidas conducentes. Si fuese el de la voz de la acusación, se designará sustituto y si fuese el Defensor se le requerirá al compareciente a que nombre nuevo defensor, previéndole que de no hacerlo el Pleno del Consejo de Disciplina le designará un sustituto, sin perjuicio de la aplicación de las medidas disciplinarias a que hubiere lugar.

Capítulo VIII

De la Audiencia Pública

Artículo 191. La audiencia en que se lleve a cabo la comparecencia del presunto responsable de cometer faltas, será pública, pero no podrá asistir, en ningún caso, personal de menor grado a la del compareciente o personal que no se encuentre en servicio activo; exceptuando de la presente disposición, con respecto del grado, al instructor del procedimiento.

Artículo 192. Reunido el Consejo de Disciplina y estando presente el Compareciente, su Defensor y la parte acusadora, el Presidente declarará abierta la audiencia, tomándole sus generales de identidad y lo exhortará a conducirse con verdad. De no haber nombrado Defensor el Compareciente, el Presidente procederá a designarlo, permitiéndole al Defensor cuarenta y ocho horas o más a consideración del Consejo de Disciplina, para conocer de los hechos y aporte pruebas.

Artículo 193. El Presidente del Consejo de Disciplina concederá en primer término el uso de la palabra a la voz de la acusación, quien deberá expresar en forma concreta y oral la acusación, así como una descripción breve de las pruebas que utilizará para su acreditación.

Artículo 194. Una vez formulados los cargos, el Presidente del Consejo de Disciplina exhortará al compareciente a exponer su defensa, ya sea por sí mismo o por voz de su Defensor. En su defensa el compareciente podrá manifestar lo que considere conveniente, estando en aptitud de ofrecer las pruebas que a su juicio fueren favorables, sin más limitaciones que las reglas de disciplina y el respeto a sus superiores. De confesarse culpable, tal hecho se considerará como atenuante.

Artículo 195. Por cada una de las pruebas ofrecidas por las partes, deberá manifestarse que hecho o circunstancia es lo que pretende acreditar con la misma. A falta de dicha manifestación, el Consejo de Disciplina señalará a la parte que la ofrece que la efectúe, apercibiéndole que, de no hacerlo así, dará lugar a que la prueba sea desechada.

Artículo 196. Analizadas las pruebas ofrecidas por las partes, el Consejo de Disciplina resolverá de manera fundada y motivada, las pruebas que se admiten y las que se desechan por no ajustarse a derecho al ser irrelevantes o no estar relacionadas con los hechos. Esta resolución no admitirá recurso alguno.

Cuando resulte necesario, se fijará nueva fecha para la continuación de la audiencia, comenzando por las pruebas de la voz de la acusación.

Artículo 197. En caso de que alguna de las partes ofrezca alguna prueba de carácter superveniente, se diferirá la audiencia para que la contraparte se entere y esté en posibilidad de argumentar lo que a su interés convenga, por el tiempo que solicite, que en ningún caso podrá ser mayor a cinco días hábiles.

Artículo 198. Una vez admitidas las pruebas, se procederá a su desahogo iniciando con las pruebas de la voz de la acusación. El desahogo se llevará a cabo de acuerdo con las reglas procesales previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y en los términos establecidos en el Manual de Procedimientos de los Consejos de Disciplina.

Artículo 199. Las preguntas formuladas a peritos, testigos y al compareciente por las partes, podrán ser objetadas por la parte contraria.

La objeción se hará en forma verbal en el momento en que se formule la pregunta y hasta antes de que se conteste.

Artículo 200. Los miembros del Consejo de Disciplina podrán interrogar a testigos y peritos, para fundamentar su opinión al momento de emitir su voto. Dicho interrogatorio deberá sujetarse a las siguientes reglas:

I. Cada pregunta deberá referirse a un solo hecho sobre el cual exista confusión;

II. Deberá conducirse de manera objetiva y sin prejuzgar;

III. Sólo podrán referirse a hechos o declaraciones que ya hayan sido manifestados durante el desarrollo de la audiencia y que resultan confusos o poco claros, estando prohibido que versen sobre hechos de los que las partes no hayan hecho pronunciamiento alguno, y

IV. El Consejo de Disciplina bajo pena de nulidad absoluta, no formulará preguntas tendientes a coaccionar o inducir la respuesta deseada.

Artículo 201. Si el Integrante de Carrera requerido por el Consejo de Disciplina no pertenece a la Coordinación a la que se encuentre adscrito, el Presidente del Consejo de Disciplina solicitará, por los conductos debidos, su comparecencia a la Comandancia, quien resolverá lo conducente y le hará saber el día y hora que tendrá verificativo la celebración de la audiencia, para que esté presente en ella.

Artículo 202. Desahogadas las pruebas se concederá nuevamente y por última vez, la palabra a las partes para que formulen sus alegatos y emitan sus conclusiones, iniciando con la voz de la acusación.

Artículo 203. Concluidos los alegatos de las partes, se concederá el uso de la palabra al compareciente para que manifieste lo que a sus intereses convenga. Hecho lo anterior, el Presidente del Consejo de Disciplina declarará cerrados los debates.

Artículo 204. Concluida la audiencia, el Presidente del Consejo de Disciplina ordenará desalojar la Sala y procederá a recabar la votación, que será secreta. La votación empezará por la del más novel de los Vocales y concluirá con la del Presidente.

Artículo 205. La votación sólo determinará si el compareciente es culpable o inocente. Cuando el veredicto sea de culpabilidad, se deliberará la sanción que deba imponerse o recomendarse en los términos previstos en las disposiciones jurídicas respectivas. En caso de no llegar a llegar a un acuerdo respecto a la sanción, el Presidente del Consejo de Disciplina decidirá lo que corresponda.

²³⁶ Artículo 206. Cuando alguno de los miembros del Consejo de Disciplina manifieste un impedimento de forma voluntaria, debido a relaciones personales, a las cuales le une al compareciente como vínculos de afecto, enemistad o consanguinidad, e incluso un interés

directo o indirecto en el asunto a ventilar, que hacen presumir parcialidad en sus decisiones, está obligado a manifestarlo ante el Presidente del Consejo de Disciplina, para que en justa causa se le excuse de intervenir en el caso.

Cuando no lo hiciere así, el compareciente, cualquier miembro del Consejo de Disciplina o una de las partes presentes en la audiencia, deberá recusar a dicho Integrante de Carrera para que se abstenga de conocer del asunto y sea relevado de sus funciones, a quien se le impondrá la sanción disciplinaria correspondiente.

La excusa o recusación de cualquier miembro del Consejo de Disciplina, será resuelta de manera fundada y motivada por el Pleno de dicho Consejo. Tratándose de la excusa o recusación en contra del Presidente del Consejo de Disciplina, ésta será examinada por la autoridad que convocó al Consejo de Disciplina.

Artículo 207. Cuando se proponga la recusación en forma dolosa para retardar el procedimiento, se declarará improcedente y el responsable será sancionado en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

237 Capítulo X

Del Recurso de Inconformidad

Artículo 208. El recurso de inconformidad será el medio de impugnación que los Integrantes de Carrera podrán interponer para combatir una resolución emitida por un Consejo de Disciplina.

Artículo 209. Los Integrantes de Carrera que resulten inconformes con la resolución dictada por un Consejo de Disciplina, podrán interponer el recurso de inconformidad, el cual lo conocerá y resolverá el Consejo de Disciplina superior conforme a lo siguiente:

I. El Consejo de Honor Superior cuando las resoluciones fueron emitidas por el Consejo de Honor Ordinario;

II. El Consejo de Comisarios cuando las resoluciones fueron emitidas por el Consejo de Honor Superior, y

III. El Consejo de Comisarios, en su modalidad de reducido, el cual se integrará por tres Comisarios de mayor antigüedad distintos al Consejo de Comisarios que conoció del asunto, cuando las resoluciones fueron emitidas por el Consejo de Comisarios.

Artículo 210. El plazo para interponer el recurso de inconformidad será de quince días naturales contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que se impugna. Transcurrido este plazo sin que se haya interpuesto inconformidad alguna, el Consejo de Disciplina que dictó la resolución, emitirá un acuerdo en el que se haga constar que ha fenecido el término para informarse, mismo que se le comunicará al Compareciente.

Artículo 211. En caso de que el compareciente renuncie por escrito a su derecho de interponer el recurso de inconformidad, antes de concluir el término de quince días naturales; con esa misma fecha quedará firme la resolución sobre la sanción impuesta.

Artículo 212. De presentarse fuera de término una inconformidad, se tendrá por no interpuesta y se hará de su conocimiento mediante notificación por escrito al recurrente que su recurso de inconformidad no procede por exceder el plazo establecido.

Artículo 213. La interposición del recurso de inconformidad ante el Consejo de Disciplina competente, suspende por sí misma la ejecución de la sanción, en tanto éste no sea resuelto definitivamente. El Consejo de Disciplina que reciba el Recurso de Inconformidad deberá informar a la siguiente instancia de su recepción, así como a las autoridades competentes que deban ser enterados.

Artículo 214. El recurso de inconformidad deberá ser presentado por escrito y a través del Consejo de Disciplina que dictó la resolución impugnada. El documento que contenga la inconformidad deberá de expresar:

I. Lugar y fecha;

II. Consejo de Disciplina al cual se dirige;

III. El grado, nombre, número de expediente, adscripción y firma autógrafa del inconforme;

IV. Los datos de identificación de la resolución que se está recurriendo;

V. La fecha en la que fue formalmente notificado de dicha resolución;

VI. La expresión concreta de su inconformidad, que incluya los agravios que le causa la resolución emitida por el Consejo de Disciplina, los fundamentos de hecho y las pruebas en que se apoya, y

VII. No se podrán presentar pruebas que debieron haber sido ofrecidas, valoradas, desahogadas y consideradas en el procedimiento recurrido.

Artículo 215. El Consejo de Disciplina que reciba un recurso de inconformidad, remitirá al Consejo u Órgano Revisor lo siguiente:

I. Expediente personal, y

II. Expediente del caso, el cual deberá estar integrado por los elementos que sustenten la acusación, documentación generada con motivo de la comparecencia, acta de comparecencia, pruebas ofrecidas y desahogadas por las partes, engrose de resolución, debidamente ordenado y foliado, así como la demás documentación pertinente.

Artículo 216. Después de recibido formalmente el recurso de inconformidad y la documentación mencionada en el artículo anterior del Reglamento, el Consejo de Disciplina u Órgano Revisor deberá:

I. Sesionar en Pleno en un plazo no mayor a quince días hábiles, a fin de acordar lo relativo a su admisión, definiendo la fecha de la siguiente sesión, y

II. Sesionar en Pleno para el estudio, análisis y resolución del recurso de inconformidad. La resolución de la inconformidad deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días naturales, posteriores a la fecha en que se tuvo por admitido el recurso de inconformidad.

Artículo 217. El Consejo u Órgano Revisor al recibir un recurso de inconformidad deberá notificar personalmente al inconforme, por conducto del Consejo de Disciplina recurrido, lo siguiente:

I. Haber recibido su inconformidad y que se procede a recabar la documentación del caso;

II. La admisión o no de su recurso de inconformidad, y

III. La resolución al recurso de inconformidad interpuesto.

Artículo 218. El Consejo u Órgano Revisor encargado de resolver el recurso de inconformidad sobre una resolución impugnada, podrá:

I. Confirmarla, entendiéndose por esto que la resolución emitida por un Consejo de Disciplina, deberá ser cumplida en los términos pronunciados;

II. Modificarla, entendiéndose por esto el cambiar la resolución emitida por un Consejo de Disciplina, y

III. Revocarla, entendiéndose por esto que se deja sin efecto la resolución emitida por un Consejo de Disciplina.

Artículo 219. La resolución del Consejo u Órgano Revisor respecto del recurso de inconformidad, se fundará en derecho y examinará todas y cada una de las manifestaciones de inconformidad hechas valer por el recurrente, teniendo el Consejo u Órgano Revisor la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

El Consejo u Órgano Revisor, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores u omisiones que advierta en la manifestación de las inconformidades expuestas y de los preceptos jurídicos que se consideren violados, debiendo examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos y manifestaciones del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Artículo 220. Una vez resuelta la inconformidad, el Consejo u Órgano Revisor informará al inconforme que el procedimiento ha concluido y la resolución definitiva le será notificada a través del Consejo de Disciplina ante el que compareció.

De todas las notificaciones deberá quedar constancia formal en los expedientes correspondientes.

Artículo 221. El Consejo u Órgano Revisor, una vez dictada la resolución, remitirá las actuaciones al Consejo de Disciplina impugnado, donde se harán las gestiones necesarias para que, en su caso, se continúe con el trámite administrativo de la resolución, con lo que se dará por concluido el procedimiento revisor.

Artículo 222. En caso de que la resolución del Consejo u Órgano Revisor haya determinado la revocación de la resolución de culpabilidad del inconforme, se procederá a la restitución, por lo que la formulará el Consejo de Disciplina de primera instancia, salvo los casos de remoción en los que se procederá conforme se prevé en los artículos 130, 131 y 132 de este Reglamento.

procedimiento ordinario de esos consejos, la substanciación del recurso y todo aquello que no esté regulado por el mismo, se atenderá supletoriamente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles²³⁸.

519. En consecuencia, sí existe la regulación del derecho de audiencia en la Ley de la Guardia y su reglamento, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores.
520. Además, la regulación de ese procedimiento en el reglamento referido en el caso no atenta contra los derechos de las personas de la corporación policiaca, pues conforme a la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”** la facultad reglamentaria está limitada por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que **excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley**. Esto implica, por un lado, que el legislador ordinario debe establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro lado, que la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias —como el reglamento—. Mientras a la ley le corresponde determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento le competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos²³⁹ y el “cómo” en el caso se traduce en la implementación del procedimiento que establece el derecho de defensa.
521. Así las cosas, este Pleno concluye que **el Congreso de la Unión no fue omiso en regular un procedimiento de responsabilidad administrativa aplicable a los miembros de la Guardia Nacional** pues, al no existir un mandato constitucional para ello, la propia Ley de la Guardia Nacional prevé una norma que cubre ese derecho de audiencia y remite a su reglamento en el que está previsto el procedimiento para el ejercicio del derecho de audiencia como se ha descrito en los anteriores párrafos.
522. Sin que sobre indicar que, en el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la Ley de la Guardia Nacional contiene el artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional²⁴⁰ que establece que las sanciones que se apliquen al personal de dicha institución con motivo de infracciones administrativas se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
523. De esa forma, se reconoce la **validez** de los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional.
524. Estas consideraciones son vinculantes, al haber sido aprobadas de la siguiente manera
- Por unanimidad de once votos respecto de la validez de los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 64, 70 y 71 de la Ley de la Guardia Nacional.
 - Por mayoría de ocho votos respecto de la validez de todo el artículo 62 de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra y por la invalidez sólo de la porción normativa: “en consecuencia, no permitirá que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman el ánimo de sus subordinados”.

²³⁸ Artículo 185. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, serán aplicados supletoriamente en lo relacionado al procedimiento ordinario ante los Consejos de Disciplina, la substanciación del recurso y todo aquello que no esté regulado por el mismo.

²³⁹ Tesis Jurisprudencial P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición. Disponible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p.1515.

²⁴⁰ **“Artículo 26.** La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

[...]

X. Las sanciones que se apliquen al personal de la Guardia Nacional por infracciones al régimen de responsabilidades administrativas **se determinarán mediante el procedimiento previsto en la Ley General en la materia**,

[...].”

- Por mayoría de ocho votos respecto de la validez del artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, salvo por lo que toca al cuarto párrafo, respecto del cual existe una mayoría de siete votos por reconocer la validez. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron por la invalidez del primer párrafo, fracciones II y III y segundo, tercero y cuarto párrafos. El Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó por la invalidez del cuarto párrafo.
- Por mayoría de ocho votos respecto de reconocer la validez del artículo 66 de la Ley de la Guardia Nacional, salvo por lo que toca a las fracciones III y IV, respecto de las cuales existe una mayoría de siete votos por reconocer la validez. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra y por la invalidez de todo el artículo. El Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó por la invalidez de las fracciones III y IV.

525. En consecuencia, no son vinculantes las consideraciones relativas a la validez de los:

- Artículos 65, 67, 68 y 69 de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de los cuales existe una mayoría de seis votos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra y por la invalidez. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra de las consideraciones.
- Artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, en su cuarto párrafo, respecto de la cual existe una mayoría de siete votos.
- Artículo 66 de la Ley de la Guardia Nacional, en sus fracciones III y IV, respecto de las cuales existe una mayoría de siete votos.

Precedentes citados en este apartado:

- *Contradicción de tesis 150/2018.*

VI.6. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional relativo al deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada

526. Este Tribunal Pleno considera que el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como "*faltas administrativas graves*" no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo. Así, al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional.
527. **Esencia del concepto de invalidez sexto.** La CNDH alegó, en resumen, que el artículo 60, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional, al establecer como un deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada y que, en caso de incumplimiento, les serán impuestas sanciones que no toman en cuenta la gravedad de la conducta, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y de legalidad.
528. Según la Comisión actora, las sanciones previstas no son acordes con la gravedad de las conductas, por lo que se transgrede la obligación del Estado Mexicano de sancionar dichos ilícitos de forma proporcional a su gravedad.
529. Indicó que el artículo 60, en su párrafo final, establece un régimen de faltas graves, consistentes en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones XXXIII a la XXXVIII en cuyo caso pueden ser sancionadas con suspensión o remoción pero que, contrariamente a esto, el legislador federal no contempló la comisión de actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y desaparición forzada como faltas graves a la disciplina.
530. Preciso también que no desconocía que el legislador federal ya ha emitido leyes generales que regulan las conductas referidas y que en las mismas ya se encuentran establecidos los tipos penales y las sanciones correspondientes pero que dichas prácticas lesivas, de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, debían castigarse tomando en cuenta su gravedad pues de lo contrario se estaría incumpliendo con el deber internacional de sancionar dichos delitos, con la finalidad de combatir su comisión.

531. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Para atender a lo alegado por la CNDH, este Alto Tribunal analizará, en un único apartado si el hecho de no calificar expresamente como grave el incumplimiento de los deberes establecidos en la norma deviene en su inconstitucionalidad.

I. Estudio del artículo 60, fracción V, de Ley de la Guardia Nacional.

532. El precepto en estudio dispone lo siguiente:

“Artículo 60. Son deberes del personal de la Guardia Nacional:

[...]

V. Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública o urgencia de las investigaciones. Cuando tenga conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente”

533. De su literalidad se advierten varios elementos, a saber:

- Contempla *deberes* del personal de la Guardia Nacional.
 1. El deber de abstenerse de infligir o tolerar cinco conductas en específico:
 - a. Tortura
 - b. Tratos crueles
 - c. Tratos inhumanos
 - d. Tratos degradantes
 - e. Desaparición forzada
 2. El deber de no infligir ni tolerar esas conductas debe cumplirse aún si se actualizan dos condiciones:
 - a. Que se trate de una orden superior.
 - b. Que se argumenten circunstancias especiales.
 3. El deber de denunciar inmediatamente a la autoridad competente, cuando se tenga conocimiento de la realización de alguna de las conductas referidas.
- Contempla, además, un permiso legal para desacatar toda orden de un superior que implique ejecutar o tolerar actos ilegales infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada.

534. La CNDH sostiene su argumento en el hecho de que el Estado Mexicano está obligado a sancionar y hacer cumplir las leyes que criminalicen las conductas mencionadas por lo que, al no haber dispuesto en el artículo 60 que dichas acciones fueran consideradas faltas graves susceptibles de provocar la remoción o suspensión del servidor público, se incumplieron las obligaciones internacionales de la materia.

535. Este Tribunal Pleno considera que se debe tener presente que el artículo 60 en cuestión establece distintos “*deberes*” de los miembros de la Guardia Nacional. Un deber jurídico es lo opuesto a un acto antijurídico, es decir: implica la obligación de comportarse de cierta forma o de omitir realizar ciertos actos.

536. Dicha obligación puede estar expresamente prevista en una norma, como es el caso, o desprenderse implícitamente del contenido de algún precepto, pero en todo caso, se insiste, el *deber jurídico* impone la obligación de adecuar obligatoriamente la conducta a cierto actuar.

537. La doctrina, al analizar el concepto de *deber jurídico*, se ha cuestionado también en diversas ocasiones si el mismo conlleva necesariamente la existencia de una *sanción*. Para Wesley Newcomb Hohfeld²⁴¹, por ejemplo, “*un deber jurídico o una obligación jurídica es aquello que uno debe o no debe hacer. ‘Deber’ y ‘derecho’ (subjetivo) son palabras correlativas. Cuando se invade un derecho, se viola un deber*²⁴²”.

²⁴¹ Hohfeld, W.N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Fontamara, 3ª edición, México, 1995, p.

²⁴² Hohfeld retoma esta definición de Lake Shore & M.S.R. Co. v. Kurtz (1894). Asunto resuelto por el Tribunal de Apelaciones de Indiana.

538. Al seguir esa concepción podemos entender cómo cada uno de los deberes impuestos por el artículo 60 en estudio son correlativos de un derecho. Veamos el caso particular de la fracción V.

Deberes jurídicos impuestos por el artículo 60, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional	
Deber jurídico a cumplir	Derechos protegidos
Abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura	Integridad personal y dignidad humana
Abstenerse de infligir o tolerar tratos crueles	
Abstenerse de infligir o tolerar tratos inhumanos	
Abstenerse de infligir o tolerar tratos degradantes	
Abstenerse de infligir o tolerar la desaparición forzada	Libertad personal y vida

539. Con lo anterior, se hace evidente que el incumplimiento de cualquiera de los deberes previstos en la fracción V del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional, conllevará necesariamente la violación a alguno de los derechos señalados. Ahora bien, **el incumplimiento de un deber jurídico acarrea entonces consecuencias jurídicas, las cuales pueden ser motivo de responsabilidad de diversa índole**, por ejemplo, civil, penal, administrativa o política.
540. Sirve de apoyo a las consideraciones anteriores la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes²⁴³:

EMPLEADOS PUBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS. El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. **La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias.** La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas en los siguientes términos: administrativas, cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. **Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado.** En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; **y por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito.** La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. **La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres órdenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla.** Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la Federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público, y éste ejerció la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreescribió en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaban en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un

²⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 323559. Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Materias(s): Administrativa. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXX, página 848. Tipo: Aislada.

empleado o funcionario del Estado, además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil; en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: "Es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, y penales en que incurran los funcionarios, empleados y agentes del gobierno, con manejo de fondos y bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas."; pero en materia de responsabilidad de carácter civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: "Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudieren hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicará todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes.". La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema: en qué casos era procedente y en cuáles era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuándo se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la Segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se dé al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forma la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, se haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, sólo pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expedita les den fin y permitan que el Estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones. En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia; y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al Poder Administrativo una competencia que normalmente corresponde al Judicial. En consecuencia, el artículo 25 de la ley de contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo sólo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen

de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los establecimientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que esos bienes estaban vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje central de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo concedérsele el amparo. Amparo administrativo en revisión 1203/42. Quesnel Acosta Gorgonio. 19 de abril de 1944. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Franco Carreño no intervino en este asunto por las razones que se asientan en el acta del día. Relator: Gabino Fraga. (*Énfasis añadido*)

541. Así las cosas, es claro que un servidor público con una misma conducta (**incumplimiento de un deber jurídico**), puede incurrir en diversos tipos de responsabilidad, en cuyo caso, las sanciones no serían excluyentes, sino complementarias.
542. La CNDH alega que la Ley de la Guardia Nacional, en el último párrafo del artículo 60, establece que se considerarán faltas graves a la disciplina y que podrán ser sancionadas con suspensión o remoción, **diversas conductas** que no incluyen aquellas establecidas en la fracción V, de lo que colige que, al ser esto así, **las previstas en la fracción referida no están debidamente sancionadas**.
543. Como se adelantaba, la conclusión anterior parte de una premisa inexacta. En efecto, una lectura sistemática de la Ley de la Guardia Nacional y de las leyes que regulan de forma específica las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, permite arribar a la conclusión contraria.
544. Si bien es cierto que la Ley de la Guardia Nacional no establece expresamente como "*falta administrativas graves*" el incumplimiento de los deberes impuestos por la fracción V del artículo 60, también lo es que su artículo 63 prevé la posibilidad de sancionar **administrativamente** dichas faltas con la suspensión de empleo y la remoción del cargo. A continuación, se desarrollará esta idea.
545. Primeramente, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, en el sistema mexicano de responsabilidades administrativas, el establecimiento de una conducta como falta administrativa y su calificación como grave o no grave, dependerá de lo que establezcan las leyes de la materia.
546. Por una parte, como instrumento jurídico marco de las responsabilidades administrativas, la Ley General de la materia establece en su título tercero²⁴⁴, capítulo II²⁴⁵, un catálogo²⁴⁶ de faltas administrativas graves²⁴⁷, cuya comisión debe ser evitada mediante cualquier acto u omisión.
547. Por otra parte, las diversas leyes federales pueden contener, a su vez, disposiciones que establezcan faltas administrativas relativas, precisamente, a la materia de la ley que las prevé.
548. Ahora bien, de conformidad con la referida Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando una conducta se establece como "*falta administrativa grave*", puede acarrear alguna o varias de las siguientes cuatro sanciones²⁴⁸: 1) **suspensión del empleo**, cargo o comisión, 2) **destitución del empleo**, cargo o comisión, 3) sanción económica, y 4) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
549. A su vez, dicha ley establece como sanciones por "*faltas administrativas no graves*", las siguientes²⁴⁹: 1) amonestación pública o privada, 2) **suspensión del empleo**, cargo o comisión, 3) **destitución de su empleo**, cargo o comisión, y 4) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
550. Como se desprende de lo anterior, tanto las faltas graves como las no graves, **pueden llegar a tener la misma sanción**, pues esta última queda sujeta a las particularidades propias de cada caso.

²⁴⁴ De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

²⁴⁵ De las faltas administrativas graves de los servidores públicos.

²⁴⁶ Artículos 51 a 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁴⁷ Cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto, simulación de acto jurídico, encubrimiento, desacato, nepotismo y violaciones a las disposiciones obre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

²⁴⁸ Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁴⁹ Artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

551. Algo similar ocurre con el sistema de faltas administrativas previsto por la Ley de la Guardia Nacional. Como se indicaba, el último párrafo del artículo 60 dispone que el incumplimiento de aquellos deberes contenidos en las fracciones XXXIII a la XXXVIII, será considerado falta grave a la disciplina y ello implica que la sanción será la suspensión o la remoción.
552. Además, el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, establece de forma genérica (es decir, sin distinguir si se trata de faltas graves o no graves) que quien infrinja alguno de los deberes previstos en la Ley, se hará acreedor a alguna de las sanciones siguientes: 1) amonestación, 2) arresto, 3) restricción, 4) **suspensión de empleo**, 5) cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y 6) **remoción**.
553. Lo anterior implica que, contrariamente a lo que señala la Comisión actora, una conducta puede ser sancionada con suspensión o remoción del empleo, con independencia de que esté calificada como grave o no grave, en otras palabras, se encuentre o no entre aquellas conductas previstas por las fracciones XXXIII a XXXVIII del artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional.
554. Además, en el caso en concreto, el incumplimiento de los deberes contemplados en la fracción impugnada implicaría la comisión de algún delito, lo que conllevaría a su vez una sanción de tipo penal, diversa y adicional a la responsabilidad administrativa.
555. En efecto, la responsabilidad administrativa se dirige a sancionar a los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, mientras que la responsabilidad penal alcanzará a todo aquel -servidores públicos incluidos- que incurra en delito.
556. Apoya a las consideraciones anteriores la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública,** y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. **Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material,** como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como a la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz²⁵⁰.

557. Así las cosas, el incumplimiento de los deberes previstos en la fracción impugnada, aunque no esté expresamente previsto por la Ley de la Guardia Nacional como falta administrativa grave, podría ser sancionado con la suspensión en el empleo o la remoción del cargo, dando lugar, además a los procesos penales correspondientes pues tales conductas actualizan diversos delitos de los previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
558. Además, las leyes referidas también regulan esas conductas con un sistema propio de responsabilidades administrativas. Esto es así, debido al interés superlativo del Estado Mexicano de sancionar las violaciones graves a derechos humanos de forma íntegra a través de los tipos de responsabilidad que ya se comentaron: administrativa, civil, penal y política.
559. Las leyes en mención establecen, entre otras cosas, lo siguiente:

²⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 200154. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Administrativa, Constitucional. Tesis: P. LX/96. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, página 128. Tipo: Aislada.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
Artículo 11.- <u>Las contravenciones a las disposiciones que prevé esta Ley cometidas por Servidores Públicos, serán sancionadas en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidad administrativa, civil, penal y, en su caso, política.</u>	Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, <u>el servidor público</u> o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.
Artículo 16.- Al Servidor Público vinculado a proceso por el delito de tortura se le podrá imponer prisión preventiva cuando se actualice alguno de los supuestos contemplados en el artículo 19 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Al servidor público que siendo investigado o vinculado a proceso por el delito de tortura, y que por razón de su encargo o influencia pueda interferir u obstaculizar las investigaciones, le podrán ser aplicadas las medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, <u>incluida la suspensión del cargo</u> . Adicionalmente a lo señalado en el párrafo anterior, se adoptarán las medidas administrativas y provisionales necesarias para impedir que el servidor público interfiera con las investigaciones.	Artículo 30. Se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil días multa a las personas que incurran en las conductas previstas en los artículos 27 (<i>desaparición forzada de personas</i>) y 28 (<i>negativa a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o el paradero de una persona detenida</i>). <u>Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación</u> , según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.
Artículo 26.- Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 (<i>delito de tortura</i>) de la presente Ley. Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. Adicionalmente, <u>cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta</u> , la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad.	Artículo 38. Se impondrá <u>pena de dos a cinco años de prisión, de cien a trescientos días multa y destitución e inhabilitación hasta por el mismo lapso de la pena de privación de la libertad impuesta para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión público, al servidor público</u> que impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda de Personas Desaparecidas o de la investigación de los delitos establecidos en los artículos 27, 28, 31, 34 y 35 de la Ley a cualquier mueble o inmueble de las instituciones públicas
Artículo 32.- Adicionalmente a las penas de prisión y días multa, para todos los delitos previstos en el presente Capítulo (<i>tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</i>) <u>se impondrá, según corresponda, destitución o inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos</u> hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena de privación de la libertad.	Artículo 42. Los servidores públicos federales y locales que incumplan injustificadamente con alguna de las obligaciones previstas en esta Ley y que no constituyan un delito, serán sancionados en términos de lo establecido en las leyes que establezcan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

560. De ahí que sea posible concluir que el legislador cumplió con sus obligaciones internacionales relativas a sancionar estas conductas pues el marco normativo aplicable a tales actos contempla la posibilidad de sanciones penales y administrativas, ello, de forma paralela e independiente a las responsabilidades civiles o laborales que a su vez pudieran actualizarse.

561. Se insiste, el hecho de que el legislador no haya contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional a las conductas previstas en la fracción V del artículo 60 como “*faltas administrativas graves*” no implica que no lo sean o que no sea posible aplicarles a los servidores públicos que llegasen a cometer dichos ilícitos, las sanciones de remoción, destitución o inhabilitación para el cargo.
562. De esa forma, el Pleno de este Tribunal Constitucional considera que la fracción impugnada, **al establecer un deber jurídico sancionado desde distintas normas y con diversos tipos de responsabilidad**, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, sino que, por el contrario, es útil recordatorio de la conducta que deben observar los miembros de la Guardia Nacional.
563. A lo anterior hay que sumar el hecho de que, como se señaló, la norma contiene un elemento permisivo para los elementos de la Guardia Nacional en el sentido de que podrán desobedecer toda orden de un superior que implique ejecutar o tolerar actos ilegales, infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como desaparición forzada. Esto abona al cumplimiento del deber internacional del Estado Mexicano de combatir la comisión de esos delitos, pues se elimina la posibilidad de que los miembros de la Guardia Nacional se vean en la disyuntiva de obedecer las órdenes de sus superiores que impliquen cometer conductas indebidas, o desobedecer tales órdenes y enfrentar las consecuencias de la desobediencia.
564. De ahí que este Alto Tribunal estime **infundado** del concepto de invalidez en estudio.
565. Por tanto, se reconoce **la validez del artículo 60, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional**.
566. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por mayoría de nueve votos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea se apartaron de las consideraciones. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández, así como los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.

VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de “restricción”.

567. Este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción contemplada en los artículos 63, último párrafo, y 66, fracciones III y IV, y último párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional constituye una medida legítima que, si bien restringe temporalmente los derechos a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad, lo hace para de asegurar la disciplina institucional como principio rector y organizacional de la Guardia Nacional, a efecto de garantizar ser una policía especializada.
568. **Esencia del concepto de invalidez séptimo.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 63, último párrafo; y 66, fracciones III y IV y último párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, establecen como medida disciplinaria la restricción del individuo sancionado **hasta por quince días** (según se trate del rango del infractor), por lo que el afectado no puede disponer de su tiempo libre por ese lapso, lo que resulta en una medida desproporcionada que restringe de manera desorbitante el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad.
569. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Los preceptos en estudio disponen lo siguiente:

Ley de la Guardia Nacional	
Artículo	Fracción normativa combatida
63, último párrafo	Artículo 63. El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes: [...] <u>La restricción tendrá una duración máxima de quince días.</u>
66, fracciones III y IV	Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente: [...] III. A los Subinspectores, Oficiales y Suboficiales, <u>hasta por ocho días</u>, y IV. Al resto del personal de la Guardia Nacional, <u>hasta por quince días</u>.
66, último párrafo	Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente: [...] El Comandante podrá imponer, en todos los casos, restricción <u>hasta por quince días</u>.

570. Para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, en un **primer apartado** se precisará lo que en la ley se entiende por “*restricción*” y en un **segundo apartado** este Tribunal Pleno llevará a cabo un escrutinio ordinario de constitucionalidad (test de razonabilidad) en el que analizará las porciones normativas que prevén la sanción de *restricción* y de forma particular, aquellas que la imponen según se trate de un rango u otro, hasta por ocho o quince días.
571. El escrutinio será ordinario pues la sanción prevista por la norma en análisis no tiene como base ninguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º, quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni implica tampoco una afectación central a derechos humanos reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano²⁵¹.
572. En otras palabras, el escrutinio estricto de la constitucionalidad de las leyes es de carácter excepcional y opera únicamente frente a situaciones específicas de riesgo para los miembros de grupos vulnerables que no figuran en el presente asunto. La variante metodológica se traduce fundamentalmente en un mayor grado de deferencia por parte de esta autoridad jurisdiccional hacia el legislador ordinario²⁵² y es aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, desde luego, sin perjuicio de que en otros procedimientos o frente a otro tipo de planteamientos pueda llevarse a cabo un análisis estricto de proporcionalidad sobre esas mismas normas.

I. ¿Qué entiende la Ley por “*restricción*”?

573. El artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, en su penúltimo párrafo, establece a la letra:

[...] La restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, **sin poder disponer de su tiempo libre**. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico.

574. Así, la sanción denominada “*restricción*” consiste en estar física y materialmente disponible y atento a las órdenes de un superior jerárquico sin poder disponer del tiempo libre. A juicio de este Tribunal Pleno, tal medida implica una afectación a la libertad personal y a la disposición del tiempo libre, durante un tiempo determinado y en lugares específicos.

575. Además, en el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional se distingue entre “*arresto*” y “*restricción*”:

Arresto	Restricción
Confinamiento en espacios especiales ²⁵³ .	Obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre.
Duración máxima: treinta y seis horas	Duración máxima: quince días

576. De lo anterior es posible concluir que la principal diferencia entre *arresto* y *restricción* es que el primero se trata de un confinamiento (aislamiento temporal en alguna habitación o celda) mientras que la segunda no se traduce materialmente en un confinamiento, sino que **implica un estado de disposición permanente hacia un superior jerárquico**, excluyendo expresamente la posibilidad de disponer del propio tiempo libre.

577. Ahora bien, es necesario que este Tribunal Pleno, a efecto de fijar la interpretación correcta de las normas impugnadas, precise desde este momento que la *restricción*, así como las demás sanciones previstas por el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, están teleológicamente dirigidas al personal operativo y no así al personal de los servicios ni al personal administrativo.

²⁵¹ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

²⁵² Dos diferencias esenciales del escrutinio ordinario frente al escrutinio estricto son que el fin que persiga la medida restrictiva deba ser sólo “constitucionalmente legítimo” y no necesariamente “constitucionalmente imperioso”, así como que la medida deba estar potencialmente relacionada con el fin que persigue, sin que sea indispensable que esté completamente encaminada a la consecución de esa finalidad. Véase, a *contrario sensu*, la razón esencial de la jurisprudencia con clave P.J.10/2016 (10ª.) citada en *supra* nota 94.

²⁵³ Doctrinalmente la definición de arresto es: Prisión administrativa, meramente correccional y usada en ciertos casos como medida de seguridad. Véase: Rodríguez Manzanera, Luis, *Penología*, Porrúa, México, 2009, p. 144.

578. El Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional establece lo siguiente:

Artículo 10. Los Integrantes de Carrera, para efectos de escalafón y por la naturaleza de su desarrollo profesional, se agrupan en operativos y de servicios, encontrándose sujetos a los programas de capacitación y promoción que señala la Ley, el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El personal administrativo de la Institución, que no pertenezca a la Carrera de Guardia Nacional, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza.

El personal que integre las unidades administrativas a que se refiere el artículo 18, fracciones III, IV, V, VI y VII del Reglamento podrá ser trabajador de confianza o Integrante de Carrera. En este último caso deberá cumplir con los requisitos de antigüedad y jerarquía correspondientes. La observancia de los deberes contenidos en los artículos 60 de la Ley y 159 del Reglamento, es un requisito de permanencia en la Institución.

Artículo 11. Es personal operativo, aquél que específicamente desempeña funciones de carácter policial.

Artículo 12. Es personal de los servicios, aquél que desempeña actividades de apoyo a las funciones del personal operativo.

579. Así las cosas, únicamente el personal operativo, es decir, el que desempeña funciones de carácter policial, está obligado en atención a sus funciones y responsabilidades, a tener y actuar bajo un determinado nivel de disciplina. Ello pues no sería razonable aplicar sanciones cuyo objeto es, precisamente, fomentar la disciplina, a personas cuyo trabajo no tiene relación con esta.

580. Aclarado lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede al análisis particular de las normas impugnadas.

II. Test de escrutinio ordinario.

a) Finalidad constitucionalmente válida.

581. Las normas impugnadas se encuentran dentro del Título Quinto “*Régimen Disciplinario*” de la Ley de la Guardia Nacional. Particularmente, en su Capítulo Primero denominado “*De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios*”.

582. **Este apartado de la Ley tiene un fundamento constitucional expreso**, a saber, el artículo Cuarto transitorio, fracción II, numeral 3, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, que establece:

Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

[...]

II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

[...]

3. Lo relativo a la estructura jerárquica, **regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial**, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

583. Ese mandato constitucional de legislar sobre las faltas, los delitos y las sanciones a la disciplina policial obedece al entendimiento de la Guardia Nacional como un cuerpo de seguridad de tipo civil, disciplinado y profesional. **La caracterización constitucional de los cuerpos de seguridad pública como “civiles, disciplinados y profesionales”** surgió a raíz de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, relativa a la justicia penal.

584. Con la reforma en cuestión primero, y años después, con la creación de la Guardia Nacional, se transformó el paradigma de la seguridad pública y se pasó de un modelo en donde el Estado estaba interesado en garantizar el orden a través de la fuerza y la represión del delito, a un significado de seguridad propio de los Estados democráticos contemporáneos²⁵⁴.

²⁵⁴ Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de capacitación y formación profesional en derechos Humanos. Fase de actualización permanente. Aspectos básicos para comprender la reforma constitucional en materia de justicia penal*.

585. Con este nuevo prisma, el concepto de seguridad pone un mayor énfasis en las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad. Bajo esta lógica fue creada la Guardia Nacional y la intención de que sea un cuerpo civil, disciplinado y profesional implica necesariamente que exista una constante capacitación²⁵⁵ a sus miembros en temas como doctrina y ética policial, prevención de conductas criminológicas en la vinculación social, el marco legal de la función policial, la policía comunitaria y la metodología para la solución de problemas.
586. Ahora bien, como eje central y articulador de las características referidas, se encuentra la disciplina policial. Esta característica es la que permite a la Guardia Nacional, la operatividad necesaria para cumplir su objetivo constitucional y democrático: garantizar la seguridad pública.
587. Lo anterior puede observarse desde la exposición de motivos de una de las iniciativas de la Ley de la Guardia Nacional, que señala²⁵⁶:

Ahora bien, por cuanto hace al capítulo relativo a las responsabilidades y procedimientos sancionatorios, **se establecen los siguientes correctivos disciplinarios y sanciones cuando el personal de la Guardia Nacional infrinja alguno de los deberes previstos en la ley:**

I. Amonestación;

II. Arresto;

III. Restricción;

IV. Suspensión del empleo;

V. Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y

VI. Remoción.

Para ello, se establecen los Consejos de Disciplina, los cuales serán competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como calificar la conducta o actuación del citado personal.

Todo lo anterior queda sujeto a que cualquier elemento de la Guardia Nacional que incurra en alguna conducta ilícita penal, el conocimiento, la sujeción a proceso y la determinación que proceda estará a cargo estricta y exclusivamente de la autoridad civil competente.

En conclusión, para el desarrollo legislativo del régimen disciplinario, los diversos grupos parlamentarios están conscientes que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la ética y la justicia”.

588. Así las cosas, es claro que la finalidad que persigue la sanción en estudio es legítima, pues consiste en hacer efectiva la disciplina policial y esto se traduce, como lo señala la referida exposición de motivos, en el adecuado funcionamiento de la Guardia Nacional, lo que a su vez significa el correcto cumplimiento de sus fines de ser un cuerpo policial civil.

b) Instrumentalidad de la medida.

589. Este Tribunal Pleno considera que la medida impugnada sí guarda relación con la finalidad que pretende cumplir toda vez que se trata de una sanción que tiene un doble objeto:
- Desincentivar el incumplimiento de los deberes de los integrantes de la Guardia Nacional.
 - Afianzar y garantizar la disciplina policial en la institución para su adecuado funcionamiento.
590. Como se adelantaba, esto se hace patente con la redacción misma de la sanción de “*restricción*” pues explícitamente señala la “*obligación de permanecer a disposición del superior jerárquico*”, es decir, con la medida se busca asegurar la disciplina policial y el debido cumplimiento de los deberes legales y administrativos.

²⁵⁵ Gobierno de México. *Guardia Nacional recibe instrucción especializada en Sistema Policial*, comunicado de diecinueve de octubre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-recibe-instruccion-especializada-en-sistema-policial?idiom=es>

²⁵⁶ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de la Guardia Nacional, suscrita por Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

591. Al respecto, es importante indicar que la disciplina es un elemento esencial de los cuerpos de seguridad que trasciende a la esfera interna del individuo y que supone uno de los elementos que separan al personal encargado de labores de seguridad pública, del resto de la sociedad.
592. Desde la antigüedad y durante muchos siglos, la disciplina institucional se fundamentaba únicamente en el temor a las represalias, sin embargo, el entendimiento de esta característica fue evolucionando hasta convertirse en un principio organizativo con una importancia preponderante para mantener la cohesión y el orden institucional que permita a dichos cuerpos de seguridad cumplir sus misiones constitucionales²⁵⁷ y tener total apego a los principios de actuación para las instituciones de seguridad pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución General: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General.
593. Es importante referir lo que la doctrina (que comparte ese Tribunal) considera los principios de actuación aplicables a los cuerpos de seguridad pública²⁵⁸ para entender mejor la gran necesidad de disciplina en la Guardia Nacional.

- El **principio de legalidad** delimita el campo de acción de las autoridades. Se trata en general, del respeto al orden jurídico establecido y a los derechos humanos, pero cuando este principio está referido a la seguridad pública, se enfoca más bien en la cadena de mando y el cumplimiento de las instrucciones y encargos del superior, cumpliendo las órdenes en el marco del ejercicio de sus atribuciones, pero poniendo énfasis en la obediencia jerárquica de las órdenes, siempre que estas estén apegadas a derecho.
- El **principio de objetividad** implica el cumplimiento de la ley sin distinciones discriminatorias o prejuiciosas, dando a todas las partes igual credibilidad e importancia. En su dimensión policiaca, la objetividad se refiere a que el Agente trate con la misma consideración y profesionalismo a todas las personas de manera que de igual protección a toda la comunidad.
- El **principio de eficiencia** es el buen ejercicio de las obligaciones, facultades y medios con los que cuenta una corporación, así como el uso de la fuerza para el cumplimiento del fin propuesto, pero siempre de manera proporcional a las necesidades de cada caso y con el fin de afianzar una seguridad eficaz.
- El **principio de honestidad** consiste en adoptar un código de conducta apegado a la rectitud, decencia, veracidad, razonabilidad y tolerancia. Las personas agentes deberán cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o que implique el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- El **principio de profesionalismo** se basa en la profesionalización, esto es, en el mejoramiento constante de las habilidades personales e institucionales, para cumplir mejor los objetivos.

594. El cumplimiento de esos hace necesaria la disciplina pues solo esta permite articular la organización de forma tal que sea posible un funcionamiento adecuado. Entonces, si como se vio, la restricción pretende desincentivar el incumplimiento de los deberes y afianzar la disciplina, es claro que consiste en una medida, indirecta si se quiere, que pretende asegurar también el cumplimiento de los principios de actuación de los cuerpos de seguridad.

595. Por todo lo anterior, se estima que la sanción de “restricción” ante el incumplimiento de los deberes previstos en ley, sí guarda una relación de instrumentalidad con el objetivo de la medida.

c) Necesidad de la medida.

596. De la lectura del artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, es posible advertir que, para el caso de incumplimiento de deberes, se prevén diversas sanciones, a saber:

- 1) Amonestación.
- 2) Arresto, por un máximo de hasta treinta y seis horas.

²⁵⁷ Esto se corrobora con la lectura del artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone: “Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley”.

²⁵⁸ Véase: Espinosa y de la Fuente Rodríguez, coords., *Función Policial y Derechos Humanos. Misión de la Policía Federal en el Modelo de Justicia Penal Adversarial*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisionado Nacional de Seguridad de la Policía Federal, México, septiembre de 2018, p. 175 a 179. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416728/Libro-FUNCION-POLICIAL-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>

- 3) Restricción, por un máximo de hasta quince días.
 - 4) Suspensión de empleo.
 - 5) Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observancia de su conducta.
 - 6) Remoción.
597. Ahora, de un ejercicio comparativo de las sanciones previstas para otro cuerpo de seguridad, a saber, la antigua Policía Federal, se obtiene lo siguiente:
- Ley de la Policía Federal.
- Artículo 20. Las sanciones que aplique el Consejo Federal por infracciones cometidas por los integrantes serán:
- I. Amonestación;
 - II. Suspensión, y
 - III. Remoción.
598. Así, este Tribunal Pleno considera que la sanción de restricción es una medida eficiente para garantizar el alto fin que se pretende proteger, sin que sea a su vez, la medida más gravosa posible.
599. Además, se considera también que este tipo de sanción fue creada *expreso* para reprimir la falta de cumplimiento del deber y para fomentar la disciplina. Ello resalta de forma particular del diseño normativo pues la sanción implica dos elementos, uno positivo y uno negativo.
600. El elemento positivo de la “restricción” es la *conducta de hacer* consistente en **estar a disposición del superior jerárquico**.
601. Por otra parte, el elemento negativo de la “restricción” es la *conducta de no hacer* consistente en **no disponer del tiempo libre**.
602. Con esa peculiar estructura, la norma logra disciplinar (estar a disposición del superior) y sancionar (no usar el tiempo libre) al mismo tiempo, a diferencia del arresto, por ejemplo, cuya naturaleza está claramente enfocada hacia la reprimenda.

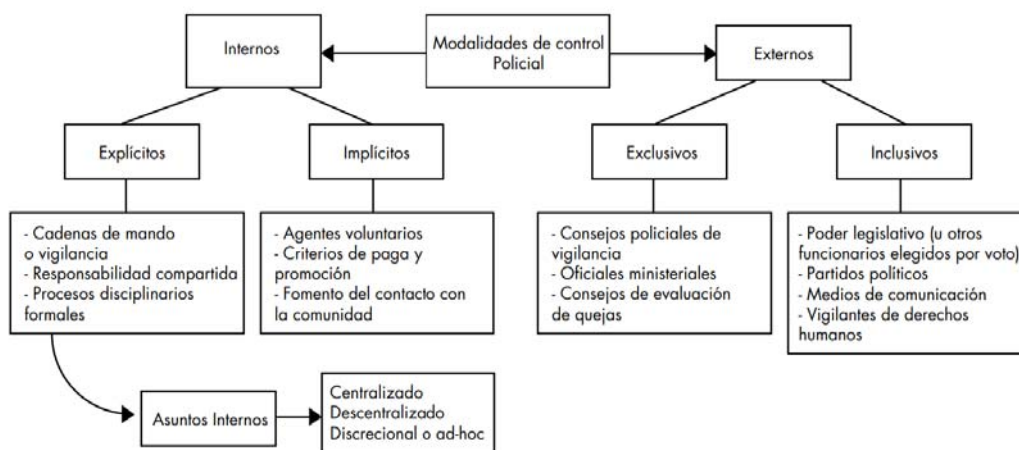
d) Proporcionalidad.

603. El escrutinio de la sanción “restricción” ha mostrado hasta ahora que no solo es una medida idónea para garantizar la disciplina institucional, sino también necesaria para alcanzar tal fin, pues dada su especial característica de sujetar al afectado a las órdenes directas de su superior sin poder usar el tiempo libre, no existen otras que cumplan el mismo fin de forma tan directa y sin ser menos restrictivas. Por lo tanto, es necesario realizar el examen de proporcionalidad de la medida en sentido estricto.
604. En este asunto, el examen de proporcionalidad implica *comparar el grado de intervención en los derechos fundamentales de libertad y de disposición del tiempo libre*, afectados por la medida legislativa, frente al *grado de realización del fin* perseguido por esta.
605. En el caso concreto el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone comparar el grado de afectación en la libertad personal y en el tiempo libre, frente al grado en el que se consigue con dicha medida la realización de la disciplina institucional de los elementos que integran la Guardia Nacional.
606. Por lo que hace a las afectaciones a los derechos de las personas sancionadas, como se dijo, la restricción implica la permanencia a disposición de un superior jerárquico, sin poder disponer del tiempo libre y sin salir de las instalaciones de la adscripción o comisión, salvo para cumplir las órdenes del superior.
607. La duración de la sanción está determinada, de conformidad con la ley, por el rango que se ostente, a saber:

Rango	Duración máxima de la restricción
Comisarios	Treinta y seis horas
Inspectores Jefe e Inspectores	Cuarenta y ocho horas
Subinspectores, Oficiales y Suboficiales	Ocho días
Resto del personal de la Guardia Nacional	Quince días
En todo caso, el Comandante (máxima autoridad jerárquica en la Guardia Nacional), puede imponer la restricción hasta por quince días.	

608. El grado de la sanción es inversamente proporcional al rango que se ostente, es decir: entre mayor sea el rango, menor será la sanción. Ello obedece a que, en toda estructura policial, la característica necesaria para el ascenso es la disciplina, por lo tanto, se presume que entre mayor sea el rango, menor es la posibilidad de incumplir un deber o, al contrario, entre menor sea el rango, menor costumbre hay hacia la disciplina y mayor posibilidad de incumplimiento de un deber.
609. En ese contexto, debemos tener en mente que, en su aspecto temporal, la restricción puede durar hasta quince días, dependiendo del rango. Esa duración tiene un motivo específico: hacer valer la jerarquía y la disciplina institucional que deben ser el eje rector de las instituciones de seguridad pública.
610. En el mundo, existen distintos modelos de control de la disciplina policial, por ejemplo²⁵⁹:

Figura 1. Modalidades de control policial



611. La sanción cuya proporcionalidad aquí se estudia, se enmarca en un proceso de control interno de la disciplina policial de tipo explícito: un procedimiento disciplinario derivado de incumplimiento a asuntos internos (faltas a los deberes institucionales).
612. La gravedad de una pena (en este caso, restricción) debe guardar relación con el daño que la conducta infractora causa en una triple vertiente: el daño a la jerarquía, el daño a la institución y el daño a la sociedad. Este punto que en principio pareciera teórico, en realidad es materializado por el artículo 67 de la Ley de la Guardia Nacional, en el que se establece lo siguiente:

Artículo 67. El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricción tendrá en cuenta al hacerlo que éstos sean proporcionales a la falta cometida, a la jerarquía, al cargo, a los antecedentes del infractor, a las circunstancias, al grado que ostente y al cargo de quien lo impuso.

El personal de la Guardia Nacional facultado para graduar arrestos y restricciones podrá dejarlos sin efecto o sustituirlos por amonestación.

613. Generalmente, las estrategias de sanción se enfocan más en la corrección del comportamiento personal que en la revisión de los aspectos organizacionales que influyen en la desviación de la conducta²⁶⁰. Sin embargo, en nuestro caso, la restricción no implica, a diferencia del arresto, una condición tal en la que únicamente queda la reflexión en un entorno de aislamiento, sino que conlleva por la forma en que está diseñada, la disposición del infractor ante las órdenes de su superior jerárquico, nota distintiva que permite al infractor mantener el contacto con la organización mientras está directamente sujeto a las órdenes de su superior.
614. En ese sentido, si bien la medida afecta la libertad personal, debe recordarse que existe precisamente en carácter de sanción ante el incumplimiento de deberes impuestos por la ley, esto es, ante faltas a la disciplina o a la desobediencia de un mando superior y que, por tanto, generará algún grado de incomodidad en el afectado, sin que esto, desde luego, implique algún trato cruel o degradante.
615. En efecto, la Guardia Nacional tiene, desde su génesis, una imperiosa necesidad de disciplina dado el alto fin constitucional que persigue: la seguridad pública.

²⁵⁹ Arias, Patricia y Zúñiga, Liza, *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*, Editorial Flacso, Chile, 2008, p. 23. Disponible en versión electrónica el siguiente vínculo: <http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1535/Control%2C%20disciplina%20y%20responsabilidad%20policial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁶⁰ Ibidem, p. 24.

616. Lo anterior se corrobora, con la literalidad del artículo 21, párrafos décimo, décimo primero y décimo tercero, de la Constitución General, los cuales disponen:

[...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son** salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. [...]

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

[...]

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

[...]

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

617. De lo transcrito es posible advertir que el objetivo primordial y la razón de ser de la Guardia Nacional es la salvaguarda de los fines previstos por el propio artículo 21 constitucional, a saber: la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.
618. Para cumplir con lo anterior, la Guardia Nacional tiene, como se ha dicho, una naturaleza civil, disciplinada y profesional en materia de seguridad pública. El hecho de que el referido cuerpo de seguridad opere con los más altos estándares de disciplina y profesionalización, es esencial para el cumplimiento de sus fines pues, al tener naturaleza civil, pero estar facultada para usar la fuerza pública, la Guardia Nacional resulta responsable ante la sociedad misma de la cual emana su autoridad y para la protección de la cual existe²⁶¹.
619. Entonces, la sanción en estudio resulta proporcional en sentido estricto, pues las ventajas o beneficios que para la sociedad conlleva el avance en la consecución de la disciplina policial son visiblemente superiores en relación con los costos que la restricción temporal a la libertad y al tiempo libre implican para el afectado.
620. Para el adecuado funcionamiento de una institución, todas sus piezas deben funcionar correctamente, no puede haber eslabones frágiles o engranes desincronizados: es necesario el compromiso personal y organizacional, con uno mismo y con la institución, para la correcta realización de los objetivos.
621. En otras palabras, el grado de intervención de la sanción en estudio, considerando además que la misma se cumple, por lo general, sin salir de las instalaciones de la adscripción o comisión²⁶², **salvo en actividades propias de las funciones** que le ordene un superior jerárquico, es claramente menor a los beneficios que obtiene la sociedad por la contribución de esa medida correctiva al estricto cumplimiento del personal de la Guardia Nacional a las leyes y reglamentos propios de estas instituciones policiales.
622. El beneficio acarreado por las diversas formas disciplinarias de las instituciones de seguridad pública se materializa en tres dimensiones²⁶³:

1. Dimensión de fines.

La Guardia Nacional cumplirá su cometido de mantener el orden público y combatir la delincuencia.

²⁶¹ Badiola Heresmann, Ian, "Función policial, democracia y accountability" en *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, Vol. 2., No. 2., Enero – Junio de 2011, p. 188 a 201. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751800014.pdf>

²⁶² Además, la restricción per se no implica en forma alguna un trato cruel o inhumano, sino, se insiste, es la sanción ante la falta de cumplimiento de lo que es debido e impide la cabal observancia de los fines institucionales de la Guardia Nacional.

²⁶³ Estas dimensiones son de evaluación policial o de rendición de cuentas policial. Pretenden servir de marco cuantitativo para verificar, con el tiempo, la efectividad de estrategias, recursos y métodos policiales. Véase, *Op. Cit.*, Arias, Patricia y Zúñiga, Liza, *Control, Disciplina...* p. 19.

2. Dimensión de medios.
Se refiere al aspecto táctico: sus integrantes entenderán el nivel de disciplina requerido en la institución y aquellas acciones **adecuadas** y necesarias para su trabajo.
 3. Dimensión de métodos.
Se aplicarán todas las estrategias necesarias para mantener la confianza pública en la institución.
623. Con base en lo anterior, este Tribunal Constitucional reitera pues, que los beneficios de las medidas disciplinarias que pretenden evitar faltas a la disciplina, cuando se trata de instituciones de seguridad pública, exceden las molestias de sanciones temporales de tipo administrativo impuestas con motivo del incumplimiento de los deberes que impone la ley.
624. Lo anterior se hace más evidente **si se entiende a las sanciones administrativas específicamente dirigidas a los cuerpos de seguridad** como una forma de **justicia correctiva**, cuya naturaleza es de tipo preventivo²⁶⁴ y busca evitar el exceso de riesgo institucional. Es decir, si se asegura el correcto funcionamiento de la institución, entonces se evitará la comisión de faltas a su interior, lo que a su vez contribuirá a su mejor funcionamiento hacia el exterior²⁶⁵.
625. De forma ilustrativa, este Tribunal hace referencia que a nivel internacional el Comité Internacional de la Cruz Roja emitió las *Reglas y Normas Internacionales Aplicables a la Función Policial*²⁶⁶ y en ellas, estableció, entre otras cosas, lo siguiente:
- [...]
- Es sumamente importante que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley actúen en plena conformidad con el marco jurídico que rige el empleo de la fuerza y de las armas de fuego y que, **en ese sentido, cumplan con las normas de disciplina y profesionalismo más estrictas posibles.**
- [...]
- Se debe responder a los actos irrespetuosos con la aplicación de los procedimientos disciplinarios correspondientes.
- Sin embargo, para que tengan los efectos deseados (esto es, **el futuro cumplimiento con las órdenes y los procedimientos), el sistema disciplinario debe ser equitativo, transparente, oportuno y justo.** Algunas veces, para encarar la cuestión, puede ser más apropiado impartir formación complementaria, mejorar las condiciones de trabajo o proveer asistencia psicosocial.
626. Como lo indica el Comité Internacional de la Cruz Roja, los procedimientos disciplinarios son para **responder ante actos irrespetuosos de la ley o del deber y su pretensión es asegurar el futuro (justicia correctiva) cumplimiento de las órdenes y procedimientos institucionales,** a fin de alcanzar el objeto de la función policial: la seguridad pública.
627. Por todo lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 63, último párrafo; y 66, fracciones III y IV y último párrafo de la Ley de la Guardia Nacional.
628. Estas consideraciones no son vinculantes, al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 589, 590 y 591 del proyecto original. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.
- VI.8. Estudio relativo a los artículos 60, fracción XXVI, 75 y 82 de la Ley de la Guardia Nacional.**
629. Esta Suprema Corte sostiene que el deber del personal de la Guardia Nacional de “abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio” no viola el principio de taxatividad, en virtud de que está dirigida específicamente a un grupo de personas, los elementos de las instituciones policiales, que están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de

²⁶⁴ Un control ex-ante.

²⁶⁵ Véase: Kidron, Eithan Y., “Understanding Administrative Sanctioning as Corrective Justice” en *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol. 51, 2018. Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1202&context=mjlr>

²⁶⁶ El documento en cuestión indica que el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su calidad de organización imparcial, neutral e independiente, mantiene un diálogo con las fuerzas policiales y de seguridad de muchos países del mundo, con el objetivo de promover el respeto al marco jurídico internacional relativo a la aplicación de la ley. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>

la institución. Por otro lado, la norma que establece que “se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio” no vulnera el principio de presunción de inocencia, dado que no establece una presunción en contra del imputado, sino una resignificación del verbo “extraviar”.

630. **Esencia del concepto de invalidez octavo.** La CNDH alegó, en resumen, que los artículos 60, fracción XXVI y 75 en la porción normativa “[...] *faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida*” constituyen disposiciones indeterminadas, imprecisas y ambiguas que no permiten a los miembros de la Guardia Nacional discernir cuándo incurren en una conducta que amerita la sanción señalada, por lo que resultan contrarias al principio de taxatividad. Por otro lado, respecto del artículo 82, segundo párrafo, argumenta que vulnera el principio de presunción de inocencia pues no es necesario que se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente para presumir que la ha extraviado y que, por tanto, se configure el delito de extravío de arma.

631. El contenido de esas normas es el siguiente:

Ley de la Guardia Nacional	
Artículo	Fracción normativa combatida
60, fracción XXVI	Artículo 60. Son deberes del personal de la Guardia Nacional: [...] XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio.
75	Artículo 75. Comete el delito de insubordinación el personal de la Guardia Nacional que, faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida.
82	Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que extravíe , entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio. Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio.

632. **Desestimación.** El proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno proponía analizar la constitucionalidad de cada una de las tres normas impugnadas, sucesivamente. Sin embargo, respecto del artículo 75 en la porción normativa “[...] *faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida*”, se expresó una mayoría de seis votos a favor del proyecto de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron en contra. Por lo tanto, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los citados artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados.
633. Por consiguiente, este apartado se ocupa del estudio de la fracción XXVI del artículo 60 y 82, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional.
634. **Metodología para atender el concepto de invalidez.** Cada norma se analizará en un subapartado independiente. En un primer subapartado se estudiará la fracción XXVI del artículo 60, para lo cual se hará un análisis de la doctrina constitucional de la aplicabilidad del principio de taxatividad al derecho administrativo sancionador y posteriormente será aplicada al caso concreto. En un segundo subapartado se estudiará si el artículo 82, segundo párrafo, viola la presunción de inocencia.

VI.8.1. Estudio relativo al artículos 60, fracción XXVI, de la Ley de la Guardia Nacional.

635. La CNDH señala que la norma que impone al personal de la Guardia Nacional la obligación de la **“abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”** es contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, debido a que no establece de forma clara y precisa la conducta reprochable en el orden disciplinario, por lo que debe de declararse su invalidez.

636. Lo anterior resulta **infundado**. Para sostener esta conclusión es importante señalar que el Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019²⁶⁷, declaró la validez de una norma, en esencia, de contenido igual, al de la disposición que aquí se analiza²⁶⁸. En ese precedente, la norma impugnada establecía que, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, de la Ciudad de México, tienen como obligación, entre otras, abstenerse de realizar conductas que desacrediten tanto la imagen de las instituciones como su persona.
637. Los argumentos del Pleno para reconocer la validez de la norma fueron los siguientes:
638. Respecto a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, se precisó que los principios aplicables a la materia penal efectivamente son susceptibles de ser trasladados al derecho administrativo sancionador con sus matices respectivos. Al respecto se citó como ejemplo la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de número 43/2014, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.”**²⁶⁹
639. Se precisó que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma; en este sentido, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas o infracciones que se están regulando, así como las sanciones administrativas que se pueden aplicar a quienes las realicen.
640. En esa tesitura, el principio de taxatividad no es otra cosa que la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, en el entendido de que su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Asimismo, se señaló que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella²⁷⁰.
641. Así las cosas, se consideró que la norma impugnada de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que contenía como obligación “abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio”, respetaba el principio de taxatividad, partiendo de la base de que la descripción de la obligación no era vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
642. Lo anterior porque si bien el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, **los elementos de la instituciones policiales, sí saben qué tipo de actitudes o conductas pueden generar un descrédito o un deterioro a su imagen personal o al de la institución**, lo que no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de un correctivo disciplinario o una sanción administrativa, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo administrativo, toda vez que ello tornaría imposible e ineficaz la función legislativa.

²⁶⁷ La Segunda Sala resolvió en términos similares el amparo en revisión 1269/2017, el nueve de agosto de dos mil dieciocho; el amparo en revisión 223/2019 el diecinueve de junio de dos mil diecinueve; así como el amparo en revisión 508/2020 el veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

²⁶⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el siete de enero de dos mil veintiuno, pp. 61-66.

²⁶⁹ El criterio jurisprudencial lleva por texto: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

²⁷⁰ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) que lleva por rubro: **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**, Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 8, Julio de 2014; Tomo I; Pág. 131. 1a./J. 54/2014 (10a.).

643. Entonces, siguiendo el precedente de la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, de manera que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, como lo eran en aquel caso los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana.
644. Además, se consideró que la norma que se analizaba se encontraba interrelacionada y vinculada con otras fracciones del mismo artículo, que en conjunto, atendían a las finalidades de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, así como con los principios que rigen la actuación de los institutos de seguridad pública atinentes a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos de las personas.
645. Se subrayó que es posible que los tipos administrativos contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un instituto de seguridad pública, en el entendido de que los destinatarios de la norma, como son **los elementos policiales, sí tienen un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento**²⁷¹.
646. Por todo lo anterior, se reconoció la validez de la norma, **ya que los elementos de las instituciones policiales están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio.**
647. En ese contexto, este Tribunal Pleno estima que las consideraciones del precedente son aplicables al caso que nos ocupa, pues la norma impugnada en este apartado corresponde al régimen disciplinario que la Ley de la Guardia Nacional prevé para las conductas de sus miembros.
648. Es cierto que se trata de una norma que se inscribe dentro del derecho administrativo sancionador, que es una manifestación del poder punitivo del Estado, por lo que debe de apegarse a los principios que constitucionales que limitan ese poder, pero con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con la naturaleza de la disciplina policial.
649. La exigencia de taxatividad no puede llegar al extremo de exigir al legislador establecer una lista exhaustiva de las conductas que desacrediten la persona de los miembros de la Guardia Nacional o la imagen de la institución, dentro o fuera del servicio, sino que debe de modularse atendiendo al sujeto de la norma. En este sentido, al tratarse de miembros de **una corporación policial, sí saben qué tipo de actitudes o conductas pueden generar un descrédito a su persona o a la institución, ya sea dentro o fuera del servicio.**
650. Como se dijo en el precedente, es posible que los tipos administrativos contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un instituto de seguridad pública, en el entendido de que los destinatarios de la norma, como son **los miembros de la Guardia Nacional, sí tienen un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.**
651. Lo anterior aunado a que a la Guardia Nacional, como una institución policial, le corresponden los altos deberes y responsabilidades que el artículo 21, párrafo noveno, constitucional le impone: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, todo esto regida en sus actuaciones por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. En el mismo orden de ideas, en el párrafo décimo de la misma disposición se establece que las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.** Lo que enfatiza el hecho de que la disciplina de los elementos de la institución debe de ser intachable. Además, de que las treinta y nueve fracciones que conforman el artículo 60 de la Ley de la Guardia Nacional se encuentran interrelacionadas y vinculadas todas ellas a las finalidades de salvaguardar los derechos humanos de las personas; contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; y fomentar la disciplina, responsabilidad, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo dentro de la institución.
652. Por lo anterior, la porción normativa resulta válida, ya que el personal de la institución policial está en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar la propia persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio, por lo que el legislador respetó la exigencia de taxatividad modulada al régimen disciplinario de una institución policial como lo es la Guardia Nacional.

²⁷¹ Al respecto resulta aplicable por identidad de razón la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de número 54/2014, de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

653. Por lo anterior, **se reconoce la validez del del artículo 60, fracción XXVI, de la Ley de la Guardia Nacional**, en todo su contenido, que dispone que el personal de la Guardia Nacional tiene el deber de *“Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Guardia Nacional, dentro o fuera del servicio”*.

654. Estas consideraciones son vinculantes, al haberse aprobado por una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron por la invalidez de la norma.

Precedentes citados en este apartado:

- *Acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.*
- *Amparos en revisión 1269/2017, 223/2019 y 508/2020.*

VI.8.2. Estudio relativo al artículo 82, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional.

655. La CNDH argumentó en su demanda que el párrafo segundo de este artículo vulnera el principio de presunción de inocencia pues no es necesario que se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente **para presumir que la ha extraviado** y que, por tanto, se configure el delito de extravío de arma. Cabe señalar que la accionante no cuestionó la validez del primer párrafo de la norma.

656. Ahora bien, sus argumentos son infundados. Para demostrar esto es necesario reproducir el texto del artículo en su integridad:

Artículo 82. Será sancionado, con pena de dos a seis años de prisión, el personal de la Guardia Nacional que extravié, entregue a un tercero o pierda la custodia del arma que le haya sido dotada para el servicio.

Se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio.

657. De la redacción de la norma se observa que el legislador estableció la pena de prisión para castigar la comisión de tres acciones distintas por parte del personal de la Guardia Nacional, todas respecto del arma que le haya sido dotada para el servicio: (i) su extravío, (ii) su entrega a un tercero, y (iii) la pérdida de su custodia. Estas tres conductas están determinadas por tres verbos rectores distintos: extraviar, entregar y perder.

658. El verbo que interesa para analizar la constitucionalidad del párrafo impugnado es “extraviar”, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa:

De extra- y el lat. *via* 'camino'.

Conjug. c. enviar.

1. tr. Perder algo, o no saber u olvidar dónde se encuentra. U. t. c. prnl.
2. tr. Dejar vagar la vista o la mirada sin fijarlas en un punto determinado.
3. prnl. Dicho de una persona: Perder el camino o la orientación.
4. prnl. Dejar la carrera y forma de vida que se había empezado y tomar otra distinta. U. m. en sent. Peyor.

659. Ahora bien, en el segundo párrafo de la norma, al indicar que “se considerará que **existe extravío** cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio” el legislador estableció una definición normativa del verbo extraviar que constituye una resignificación del sentido corriente de la palabra. En otras palabras, el significado común del verbo no es coincidente con el establecido en la norma. Esto porque la norma va dirigida a un ámbito especializado de personas: el personal de la Guardia Nacional. Lo que de suyo no es inconstitucional, pues en ocasiones los tipos penales pueden dirigirse a un grupo determinado de personas que entienden las referencias a ciertas costumbres o términos propios de determinado ambiente²⁷².

²⁷² Semejante a lo establecido en la tesis de la Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1105. Cuyo contenido es el siguiente: “VERTER ESPECIES QUE PUEDAN CAUSAR TIBIEZA O DESAGRADO EN EL SERVICIO. EL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 407, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El delito contra el honor militar, en su modalidad de “verter especies que puedan causar tibieza o desagrado en el servicio”, del cual sólo pueden ser sujetos activos aquellos militares que ostenten el grado de Oficial de las Fuerzas Armadas, no violenta el principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, ya que el grado, jerarquía, experiencia e instrucción con el que cuenta un Oficial de las Fuerzas Armadas, le permiten el

660. Sin embargo, la accionante aduce que esa resignificación del verbo extraviar viola la presunción de inocencia, pues hace que no sea necesario que en un caso concreto se compruebe que efectivamente el arma fue extraviada, sino que basta que un integrante de la Guardia Nacional no la deposite en el lugar correspondiente **para presumir que la ha extraviado** y que se actualice el supuesto de la norma.
661. Lo infundado de los argumentos de la accionante deviene de que parten de una premisa equivocada. La norma impugnada no establece una presunción en contra del imputado de que ha extraviado el arma, sino, como se ha dicho, contiene un concepto distinto al gramatical de “extravió”, que es acorde al ámbito especializado policial.
662. En efecto, a veces existen presunciones en los tipos penales, las cuales pueden llevar a pensar que será la persona acusada la que pruebe que no se actualizó esa presunción, sin corresponder a esta sentencia determinar lo apegado a derecho o no de esta situación, ya que en este caso no se presenta ninguna presunción.
663. Lo anterior, porque cuando en la norma se señala que “se considerará que existe extravío cuando no se entregue al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio”, no se establece la presunción de que el elemento de la Guardia Nacional perdió el arma. Lo que se establece es que la norma penal castigará con pena de prisión **toda conducta del personal de la Guardia Nacional consistente en no entregar -por cualquier motivo- al depósito de armamento correspondiente el arma o armas que se le haya entregado para el cumplimiento del servicio**. Dicho de otra manera, siempre que el elemento de la Guardia Nacional no entregue al depósito de armamento el arma que tiene asignada para su servicio, se actualizará el tipo. Esto no significa una presunción de que la ha perdido. Lo que se demuestra por el hecho de que, si se tratara de tal presunción, sería posible que el elemento de la Guardia Nacional imputado presentara el arma, en sede ministerial o judicial, para derrotar la presunción, es decir, para evidenciar que no la extravió, y así demostrar la inexistencia del delito. Sin embargo, en el supuesto de la norma, aun cuando el arma pudiera ser presentada con posterioridad, la conducta seguiría considerándose delictiva, ante el riesgo que implica para la seguridad pública el que esta quede al alcance, aunque sea transitoriamente, de personas no autorizadas para usarla, cuando debería de estar resguardada en el depósito correspondiente.
664. Esto se justifica porque el fin del legislador fue establecer un control especialmente estricto y severo sobre el manejo de las armas de servicio de la institución. Con la creación de la norma se pretendió asegurar que los elementos de la Guardia Nacional siempre entreguen a tiempo el equipo letal que tienen asignado para sus funciones de seguridad pública, para evitar que pueda ser distraído de ese objetivo y utilizado por personas ajenas a la institución policial con otros fines. El legislador tomó en cuenta que el adecuado manejo y la circulación de armas constituye un asunto de gran trascendencia para el país, pues estas pueden causar un daño potencialmente enorme cuando son utilizadas por la delincuencia.
665. Demostrada la validez de la norma, no sobra señalar que si en un caso específico el arma fuera extraviada por cualquier causa no atribuible a la negligencia de quien la tiene asignada, por ejemplo, en combate, ello podría actualizar alguna de las causas de exclusión del delito contempladas en el artículo 15 del Código Penal Federal²⁷³. Situación que se deberá de analizar no solo en sede judicial, sino

suficiente conocimiento de los usos, costumbres y legislación castrense a fin de que le resulten comprensibles, con la suficiente claridad y precisión, los vocablos empleados en dicho numeral. En este sentido, de conformidad con los artículos 3 bis y 8, de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de los artículos 10, 11, 42, 82 y 87, del Reglamento General de Deberes Militares, es posible derivar que la legislación militar establece una pauta de conducta consistente en que los militares deberán abstenerse de manifestar cualquier idea o reproche que, por sí mismo, pueda provocar la perturbación del orden, las dudas o el relajamiento de la disciplina. Esta pauta de conducta, por las razones anteriormente descritas, es fácilmente comprensible para un Oficial de las Fuerzas Armadas, por lo que los términos utilizados en la norma penal que reprocha la violación a esta pauta de conducta, también lo son.”

²⁷³ Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

I.- El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente;

II.- Se demuestre la inexistencia de alguno de los elementos que integran la descripción típica del delito de que se trate;

III.- Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

a) Que el bien jurídico sea disponible;

b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y

c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien, que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiese otorgado el mismo;

IV.- Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

incluso en sede Ministerial, atendiendo al deber de objetividad y debida diligencia que debe de observar el Ministerio Público durante la investigación, la cual, de acuerdo con lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, debe referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso²⁷⁴.

666. Por las razones antes expuestas, este Alto Tribunal sostiene que la norma impugnada no viola el derecho a la presunción de inocencia, por lo que se reconoce su validez.
667. Estas consideraciones no son vinculantes, al haberse aprobado por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron por la invalidez.

VII. EFECTOS.

668. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
669. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 9, fracción VI y 25, fracción II, en la porción normativa "*no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito*".
670. **Extensión de efectos de invalidez:** No pasa inadvertido que la accionante solicitó en su escrito de demanda que se invaliden por extensión todas aquellas normas que estén relacionadas con aquellas que se hayan invalidado de manera directa. Sin embargo, este Alto Tribunal no aprecia la existencia de normas cuya dependencia de las declaradas inconstitucionales conlleve su invalidez.
671. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.
672. **Notificaciones:** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al Consejo de la Judicatura Federal y a la Fiscalía General de la República.
673. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

V.- Se abre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

VII.- Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto en el artículo 69 bis de este Código.

VIII.- Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible;

A) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

B) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código;

IX.- Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho; o

X.- El resultado típico se produce por caso fortuito.

²⁷⁴ Artículo 129. Deber de objetividad y debida diligencia La investigación debe ser objetiva y referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo y conducida con la debida diligencia, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.

Al concluir la investigación complementaria puede solicitar el sobreseimiento del proceso, o bien, en la audiencia de juicio podrá concluir solicitando la absolución o una condena más leve que aquella que sugiere la acusación, cuando en ésta surjan elementos que conduzcan a esa conclusión, de conformidad con lo previsto en este Código.

Durante la investigación, tanto el imputado como su Defensor, así como la víctima o el ofendido, podrán solicitar al Ministerio Público todos aquellos actos de investigación que consideraren pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos. El Ministerio Público dentro del plazo de tres días resolverá sobre dicha solicitud. Para tal efecto, podrá disponer que se lleven a cabo las diligencias que se estimen conducentes para efectos de la investigación.

El Ministerio Público podrá, con pleno respeto a los derechos que lo amparan y en presencia del Defensor, solicitar la comparecencia del imputado y/u ordenar su declaración, cuando considere que es relevante para esclarecer la existencia del hecho delictivo y la probable participación o intervención.

DECISIÓN

674. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 9, fracciones IV y XXVI, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”, 14, fracción IV, en su porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, 25, fracciones II, en su porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, y VII, en su porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”, y 75, en su porción normativa “amenace a un superior o”, de la Ley de la Guardia Nacional, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 9, fracciones III, V, XVIII, XXIX, XXXIII, XXXV (al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual la atribución prevista se ejercerá de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración), XXXVI y XXXVIII, del 57 al 71, 60, fracciones V y XXVI, 63, párrafo último, 66, fracciones III y IV y párrafo último, 82, párrafo segundo, 100 y del 102 al 106 de la Ley de la Guardia Nacional, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de acuerdo con las consideraciones del apartado VI de esta decisión.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 9, fracción VI, y 25, fracción II, en su porción normativa “No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”, de la Ley de la Guardia Nacional, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los apartados VI y VII de esta determinación.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, con salvedades, respecto de los apartados I y II, relativos, respectivamente a la competencia y a la precisión de las normas y/u omisiones reclamadas. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente (Votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose del criterio de cambio del sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos del 36 al 43 del proyecto original, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundadas las causales de improcedencia planteadas por la Cámara de Diputados y por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, respecto de diversas omisiones legislativas (Votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose del criterio de cambio del sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, separándose de los párrafos del 36 al 43 del proyecto original, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundada la causal de improcedencia relacionada con el artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra (Votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.2, denominado “Facultad para efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción IV, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.6, denominado “Facultad para realizar acciones de geolocalización”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción XXVI, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real”, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, denominado “Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional”, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, fracción IV, en su porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, y 25, fracción II, en su porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, denominado “Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional”, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción VII, en su porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras y el señor Ministro Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos a favor del proyecto de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.8, consistente en declarar la invalidez del artículo 75, en su porción normativa “amenace a un superior o”, de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, por consideraciones diferentes, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.1, denominado “Omisiones legislativas”, consistente en declarar infundadas las omisiones legislativas estudiadas en los incisos a) y c). El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (Votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, por consideraciones diferentes, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.1, denominado "Omisiones legislativas", consistente en declarar infundada la omisión legislativa estudiada en el inciso b). El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez, incluso, del artículo 92, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente (Votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, denominado "Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional", consistente en declarar la inexistencia de una omisión legislativa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.2, denominado "Segundo concepto de invalidez", en su subinciso VI.2.1, denominado "Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional,. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Segundo concepto de invalidez", en su subinciso VI.2.3, denominado "Facultades genéricas para la prevención del delito", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracciones V, salvo su porción normativa "Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio", y XXXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Segundo concepto de invalidez", en su subinciso VI.2.3, denominado "Facultades genéricas para la prevención del delito", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción V, en su porción normativa "Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio", de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Segundo concepto de invalidez", en su subinciso VI.2.7, denominado "Facultades para requerir documentación", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Segundo concepto de invalidez", en su subinciso VI.2.3, denominado "Facultades genéricas para la prevención del delito", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXIX, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del

apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.1, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXIII, de la Ley de la Guardia Nacional (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado “Facultades de la Guardia Nacional en materia migratoria”, en su subinciso VI.3.2., consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXV, de la Ley de la Guardia Nacional al tenor de la interpretación conforme respectiva. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3., en su subinciso VI.3.3, consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción XXXVI, de la Ley de la Guardia Nacional (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, denominado “Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional”, en lo relativo a reconocer la validez de los artículos 57 al 71 de la Ley de la Guardia Nacional; con voto en contra respecto a los artículos 63, párrafo último, y 66, fracciones III, IV y párrafo último del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena; y con voto en contra respecto de los artículos 63, párrafos primero, fracciones II y III, y segundo, tercero y cuarto, del 65 al 69 y, en suplencia de la queja, del 62, en su porción normativa “en consecuencia, no permitirá que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman el ánimo de sus subordinados”, de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con algunas consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.6, denominado “Estudio relativo al deber del personal de la Guardia Nacional el abstenerse de cometer tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada”, consistente en reconocer la validez del artículo 60, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.8.1, consistente en reconocer la validez del artículo 60, fracción XXVI, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron por la invalidez de la norma. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 589, 590 y 591 del proyecto original, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.7, denominado “Estudio relativo a la medida disciplinaria de ‘restricción’”, consistente en reconocer la validez de los artículos 63, párrafo último, y 66, fracciones III y IV y párrafo último, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf y Aguilar Morales anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.8.2, consistente en reconocer la validez del artículo 82, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra y los señores Ministros

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.5, denominado “Facultad para realizar intervención de comunicaciones”, consistente en reconocer la validez de los artículos del 100 y del 102 al 106 de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones diversas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Segundo concepto de invalidez”, en su subinciso VI.2.4, denominado “Facultad para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados”, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (Votación realizada en la sesión celebrada el veinticuatro de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, denominado “Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional”, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción II, en su porción normativa “No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión y 2) Determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al Consejo de la Judicatura Federal y a la Fiscalía General de la República.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucia Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento sesenta y siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticinco de abril de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTICINCO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad aludida al rubro, en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad y, en lo particular, de varios de sus artículos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Razones del voto particular.

Como lo manifesté en las distintas sesiones en que se discutió este asunto, respetuosamente no coincidí con las decisiones alcanzadas en los subapartados de la sentencia que enseguida preciso, por las razones siguientes:

- **“VI.2.1. Facultad de realizar investigaciones para prevenir el delito”.** En cuanto a ese subapartado, la mayoría determinó la constitucionalidad del artículo 9, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional, al considerar que en términos del diverso 21 constitucional sí es una atribución de la Guardia Nacional, en sus funciones de policía, como institución de seguridad pública, realizar investigación para la prevención de los delitos, en la que podrá coordinarse con el Ministerio Público y otras instituciones de Seguridad Pública, pero sin que corresponda al Ministerio Público la conducción en tanto no se esté investigando dentro de un proceso penal, para averiguar si se ha cometido un delito.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la fracción III del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional genera inseguridad jurídica al establecer dentro de las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional la de *“Realizar investigación para la prevención de los delitos”*, en la medida que tal atribución se precisa de manera genérica, sin establecer en qué consiste y cuál es su diferencia con la investigación de delitos que requiere de la conducción y mando del Ministerio Público en términos del numeral 21 constitucional.

Dentro del propio artículo impugnado ya existen diversas fracciones que engloban la investigación para la prevención de los delitos como atribución de la Guardia Nacional, como es el caso de la fracción I que señala que es atribución de la Guardia Nacional *“Prevenir la comisión de delitos”*, o bien, de manera más específica, las fracciones V y XXIX en que respectivamente se indica que le corresponde *“Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva”* y *“Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos (...)”*.

Por lo tanto, a mi juicio, la fracción impugnada, en la forma en que está redactada y ante la existencia de otras fracciones que de manera genérica o específica ya contemplan la investigación para la prevención de delitos, genera inseguridad jurídica respecto a las actividades que abarca, lo que me parece relevante, pues el artículo 21 constitucional establece una prohibición para que las instituciones policiacas realicen investigaciones de delitos sin el mando y conducción del Ministerio Público que, como ha puntualizado reiteradamente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene como finalidad evitar violaciones a los derechos humanos por parte de dichas instituciones.

- **“VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito”.** Por lo que hace a este subapartado, en la sentencia aprobada se determinó que las fracciones V, XXIX y XXXVIII del artículo 9 de Ley de la Guardia Nacional son constitucionales dado que las facultades que otorgan a dicha institución policial no constituyen actos de molestia, ya que no se realizan dentro de una investigación penal y, por ende, no se dirigen a persona determinada y concreta; por el contrario, están encaminadas a prevenir el delito con la finalidad de detectar el fenómeno delictivo en cuanto a su mecánica y modo de operación.

Si bien comparto la determinación aludida respecto de las fracciones XXIX y XXXVIII impugnadas, desde mi óptica, deviene inválida la última porción normativa de la fracción V combatida, que indica que *“Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio.”*, en razón de que entendida en sentido contrario, dispondría que los datos obtenidos sin afectación de derechos humanos tendrán valor probatorio; esto es, abre la posibilidad de que se conceda valor convictivo a los datos recabados en el marco de las funciones preventivas de la Guardia Nacional.

Por lo tanto, si el concepto de valor probatorio en sentido amplio es propio de los procedimientos penales que inician con la etapa de investigación; entonces, es claro que la porción normativa indicada concede atribuciones a la Guardia Nacional para que recabe datos de prueba fuera del contexto de una investigación bajo el mando y conducción del Ministerio Público, en contravención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21 constitucional.

• **“VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones”.** En lo concerniente a este subapartado, en el que se determinó la constitucionalidad de los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional, sustancialmente bajo el argumento de que los preceptos mencionados resultan proporcionales al brindar a la intervención de comunicaciones un marco jurídico certero y preciso que, por una parte, limita la posible comisión de actos arbitrarios y, por otra, dota a la autoridad de la facultad necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.

Sin embargo, a mi juicio las normas impugnadas son contrarias al párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional,¹ al menos por dos razones: 1. Conciben a la intervención de comunicación privadas como un mecanismo para la investigación de prevención de delitos; y, 2. Conceden atribuciones al comandante o al titular de la Jefatura General de Coordinación Policial de la Guardia Nacional para solicitar la intervención de comunicaciones privadas.

Al respecto, es importante señalar que la intervención de comunicaciones privadas se adicionó a nuestra Constitución por reforma de tres de julio de mil novecientos noventa y seis, con la finalidad de combatir la delincuencia y, en especial, al crimen organizado, permitiendo a los órganos encargados de la investigación y persecución del delito utilizar los instrumentos más modernos y sofisticados en el cumplimiento de su función, como los que utilizaban los grupos criminales. Asimismo, cabe puntualizar que el Constituyente fue expreso en señalar que la intervención de comunicaciones privadas no es un medio de prevención del delito ni puede convertirse en un instrumento habitual de investigación policiaca. Estos aspectos, se pueden observar claramente del proceso legislativo de la reforma constitucional.²

Conforme a lo anterior, a mi consideración es claro que la intervención de comunicaciones privadas constituye una técnica de investigación, por lo que no es constitucionalmente válido utilizarla como un mecanismo de investigación preventiva de delitos, ni tampoco autorizar a una autoridad federal distinta al Ministerio Público Federal para que la solicite, porque esa fue la intención del Constituyente al incorporarla a la Constitución, así como porque en términos del primer párrafo del artículo 21 constitucional, 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.

De manera que, a mi entender, el artículo 16 constitucional al establecer que las intervenciones de comunicaciones privadas son a petición de la autoridad federal que faculte la ley, debe interpretarse sistemáticamente con el párrafo primero del artículo 21 constitucional, en el sentido que dicha solicitud puede realizarla una autoridad federal que faculte la ley y que le corresponda la investigación de delitos, lo que no es propio de la Guardia Nacional en su carácter de institución policiaca de manera directa, sino bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

• **“VI.3.2. Análisis de la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional”.** Por lo que hace a este subapartado, la mayoría decidió que es constitucional la atribución de la Guardia Nacional consistente en realizar inspección de documentos migratorios de personas extranjeras y, en su caso, presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la Ley de Migración, siempre y cuando se interprete en el sentido de que cuando la Guardia Nacional realice esas funciones, debe hacerlo *de manera subordinada* al Instituto Nacional de Migración y siguiendo los lineamientos que éste establezca.

La norma no admite la interpretación conforme adoptada en la sentencia, porque la expresión “*en coordinación con*” en modo alguno comprendería la subordinación. Todo lo contrario, bajo cualquier interpretación, la coordinación implica que tanto la Guardia Nacional como el Instituto Nacional de Migración pueden realizar dichas funciones en un plano de igualdad.

Lo que a mi juicio, acarrea inseguridad jurídica y crea un escenario para posibles violaciones a derechos humanos, por lo que voté en contra y por invalidar la facultad contemplada en la fracción XXXV del artículo 9.

¹ **“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. (...)”

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.”

² Véase el Dictamen presentado el veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección, respecto de las iniciativas de Decreto que reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha norma vulnera el principio de seguridad jurídica porque es redundante. Desde mi perspectiva, es innecesario que la Ley de la Guardia Nacional prevea de forma directa una facultad de coordinación de la institución de seguridad pública para la realización de actividades migratorias que no le pertenecen originariamente, sino que su participación en ellas es contingente y dependerá de que así lo solicite la autoridad a la que realmente le corresponden, esto es, el Instituto Nacional de Migración.

De hecho, la legislación migratoria como cuerpo normativo que regula y agota esa materia, ya prevé la posibilidad de que el Instituto Nacional de Migración solicite el apoyo y conduzca a la policía civil en ciertas brigadas de revisión migratoria, esto, en el artículo 81 de la Ley de Migración.

Por lo tanto, en mi opinión, la Ley de Migración contiene las previsiones suficientes para que, cuando sea el caso, el Instituto Nacional de Migración solicite el apoyo subordinado de la Guardia Nacional para que lo auxilie en tareas de revisión migratoria y, de esa manera, se deriva que es innecesario que tales previsiones se contengan en una ley que debe destinarse a cuestiones de seguridad pública y no otras; por lo que no puedo compartir el reconocimiento de su validez a partir de una interpretación conforme, utilizando el método de análisis sistemático que aprobó la mayoría.

• **“VI.4. Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional”.** En este subapartado, en lo relativo al requisito consistente en *“No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”*, previsto en el artículo 25, fracción II, primera parte, de la Ley de Guardia Nacional, la mayoría se pronunció por su invalidez al considerar que la norma vulnera el derecho a la igualdad; es sobreinclusiva porque no distingue entre delitos dolosos, culposos, graves, no graves, o entre personas que ya cumplieron su sanción o cuya sanción sigue vigente; y es estigmatizante porque parte de la idea de que una persona sentenciada no es honesta.

Decisión que no comparto porque del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal se desprende que los integrantes de las instituciones de seguridad pública, como quienes forman parte de la Guardia Nacional, están sujetos a un régimen de especial sujeción, y en todos los casos, deben reunir *“honradez probada”* dada la relevancia de la función que realizan: la prevención, investigación y persecución de delitos.

Por tanto, por disposición constitucional, para integrar una institución de seguridad pública como lo es la Guardia Nacional, se requieren perfiles calificados y que generen confianza legítima en la ciudadanía, lo que a mi juicio se logra con el requisito que la mayoría consideró inconstitucional.

Razones del voto concurrente.

De acuerdo con lo que expuse en las sesiones en que se discutió este asunto, respetuosamente no coincido con la totalidad de las consideraciones que sustentan los subapartados de la sentencia que a continuación preciso, por los motivos siguientes:

• **“VI.1. Omisiones legislativas”.** En este subapartado, si bien coincido con la mayoría de mis compañeros en que la Ley de la Guardia Nacional no incurre en las omisiones legislativas denunciadas por la accionante, no comparto la metodología utilizada para arribar a esta conclusión.

A mi juicio, la sentencia primero debió identificar y plantear cuáles fueron los aspectos mínimos que el Constituyente encargó al Congreso de la Unión para desarrollar en la Ley de la Guardia Nacional; sólo de esa manera sería posible verificar si dichos mandatos fueron incorporados en la legislación emitida o si por el contrario –y como alegaba la comisión accionante– se omitieron.

Para ello, considero que la exposición debió partir del contenido de la fracción II del artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado en marzo de dos mil diecinueve:

“Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

(...)

II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- 1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;*
- 2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;*

3. *Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;*
4. *Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;*
5. *La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;*
6. *Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;*
7. *Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y*
8. *Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución."*

Una vez entendidos los mandatos del Constituyente, y verificando que las omisiones se alegaron en concreto respecto de los mandatos 1, 2 y 4, para mí, lo siguiente era distinguir entre una omisión legislativa parcial y una deficiente regulación.

La omisión legislativa parcial parte de la existencia de un mandato de necesariamente regular cierta figura o institución jurídica al momento de expedir una ley a la que el Poder Legislativo se encuentra obligado y no obstante ello, omite o deja de incluirla.

Mientras que, en la deficiente regulación, el legislador sí incluyó en la ley las figuras, instituciones o supuestos jurídicos que el Poder Reformador de la Constitución le impuso, pero lo hizo de manera defectuosa o incompleta.

Como bien concluye la sentencia, no existió omisión legislativa parcial, sino una deficiente regulación de acuerdo con lo siguiente:

- a) Sí reguló por lo menos un supuesto en que la Guardia Nacional puede establecer una relación de coordinación y colaboración con instituciones de seguridad pública, a saber: cuando los Estados o los Municipios lo soliciten ante una amenaza a la seguridad pública que les corresponde garantizar y para cuya atención no tienen una estructura suficiente. (Numeral 1).
- b) Sí regula la posibilidad de establecer, a manera de *pacto entre las partes*, las aportaciones que, en su caso, demande esta actuación conjunta en el convenio que se celebre (Numeral 2): y,
- c) Sí regula un sistema de carrera con criterios de acceso, permanencia y un sistema de ascensos (Numeral 3).

Por ello, a lo más, podría decirse que la Ley de la Guardia Nacional incurrió en una regulación muy elemental o básica, pero no en omisiones legislativas, pues el Congreso de la Unión sí incluyó las figuras jurídicas que fueron indicadas por el Constituyente como elementos mínimos en los numerales 1, 2 y 4 de la fracción II del artículo Cuarto transitorio.

• **"VI.2.4. Facultades para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados".** En cuanto a este apartado, la mayoría determinó la inconstitucionalidad del artículo 9, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional. Al respecto, entre otras cosas, indicó que las operaciones en cubiertas no pueden considerarse parte de la investigación para prevenir el delito, sino sólo podría realizarse dentro de la investigación del delito propiamente, sustancialmente, porque para determinar dónde será introducido un agente encubierto ya se debe tener a persona o grupo identificado para que la misma brinde evidencia delictiva a ese agente o sea detenida en flagrancia.

De acuerdo con mi entendimiento de la sentencia aprobada, la característica indicada también prevalece tratándose de operaciones con usuarios simulados, pues refiere que éstas tienen algunas similitudes con las operaciones con agentes encubiertos, aunque su injerencia en el derecho a la privacidad es menor.

Este aspecto es, en conjunto con los argumentos que enseguida expondré, el que me lleva a separarme de las demás consideraciones en que se sostuvo la inconstitucionalidad de la fracción cuestionada.

A mi juicio, no debe perderse de vista que la propia fracción VI impugnada señala que dichas operaciones encubiertas y usuarios simulados, deberán realizarse en términos de las disposiciones aplicables.

Circunstancia que me parece relevante, porque las disposiciones aplicables, respecto de las operaciones encubiertas, se encuentran en el Código Nacional de Procedimientos Penales; en específico, en su artículo 251, fracción IX, que las regula y concibe expresamente como un acto de investigación.

Además, en congruencia con el párrafo primero del artículo 21 constitucional, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que la policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos, tal como de forma reiterada se aprecia de sus artículos 3, fracción XI, 127, 131, fracciones III y VII, y 132; incluso, respecto de las operaciones encubiertas en su diverso 251, párrafo penúltimo, establece que únicamente pueden autorizarse por el Procurador o por el servidor público en quien delegue esa facultad, en los términos que se transcriben:

“Artículo 3o. Glosario.

Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:

(...)

XI. Policía: Los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, este Código y demás disposiciones aplicables;

Artículo 127. Competencia del Ministerio Público.

Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.

Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público.

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;

(...)

VII. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;

Artículo 132. Obligaciones del Policía.

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control.

No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

(...)

IX. La entrega vigilada y las operaciones encubiertas, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador;

(...)

En los casos de la fracción IX, dichas actuaciones deberán ser autorizadas por el Procurador o por el servidor público en quien éste delegue dicha facultad. ”

Por su parte, advierto que las disposiciones aplicables a que se refiere la fracción impugnada, respecto de los usuarios simulados, son las previstas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en tanto que en su artículo 11 bis 1, fracción VI, las regula como técnicas de investigación y expresamente señala que podrán ser empleadas para obtención de información y, en su caso, medios de prueba en la investigación de delitos; incluso, también indica que corresponde al Ministerio Público su utilización, en congruencia con el párrafo primero del artículo 21 constitucional. Dicho precepto, literalmente señala:

“Artículo 11 Bis 1. Para la investigación de los delitos a que se refiere esta Ley, el agente del Ministerio Público de la Federación podrá emplear además de los instrumentos establecidos en las disposiciones aplicables para la obtención de información y, en su caso, medios de prueba, así como las técnicas de investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, las siguientes:

(...)

VI. Usuarios simulados. (...).”

En ese sentido, desde mi punto de vista, el vicio de inconstitucionalidad de la fracción V radica en que no obstante que las operaciones encubiertas y usuarios simulados se conciben como técnicas de investigación en las legislaciones a las que la propia fracción remite, señala que tendrán como finalidad la investigación para la prevención de delitos y, en contraposición con dichas legislaciones, faculta a la Guardia Nacional para realizarlas, sin necesidad que sea bajo el mando y conducción del Ministerio Público, lo que claramente contraviene el párrafo primero del artículo 21 constitucional.

• **“VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional”.** Por lo que hace a este subapartado, aunque coincido en que el Congreso de la Unión **no fue omiso** en regular el procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional, existen consideraciones adicionales para sostener esa conclusión, pues el hecho de que el procedimiento para imponer correctivos disciplinarios no tenga las mismas garantías procesales que las previstas en procedimientos ordinarios, o que se encuentren moduladas según el régimen que regulan, implica que se haya omitido regularlo. Cuando menos, porque:

1. El constituyente no especificó la estructura del procedimiento disciplinario en determinado sentido, sino que previó un margen de libertad configurativa al legislador secundario para que fuera éste quien lo diseñara de acuerdo con la estructura jerárquica y funcional de la Guardia Nacional, sus características particulares y la disciplina policial que caracteriza a la institución.
2. Las instituciones de seguridad pública tienen un régimen especial de sujeción que justifica la imposición de ciertos correctivos que de inmediato, restauren el orden y correcta realización de las funciones que realizan. Como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 98/2021, dada la relevancia de las funciones que realizan las instituciones de seguridad pública –como lo es la Guardia Nacional– es admisible un régimen disciplinario distinto al de responsabilidades administrativas, que dado el fin tan inmediato que persigue, es razonable que admita modulaciones.

Por ello, aunque comparto que no existe obligación de legislar en el sentido que argumentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, observo que la Ley de la Guardia Nacional sí prevé garantías procesales suficientes, aunque adaptadas a su régimen especial de sujeción, que permiten que los integrantes de este cuerpo policial puedan hacer frente a los señalamientos o correctivos que pretenden imponérseles.

• **“VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de ‘restricción’”.** Finalmente, en cuanto a este subapartado, si bien comparto la constitucionalidad que se sostiene en la sentencia, me separé de los párrafos 577, 578 y 579 que precisan que el régimen disciplinario sólo aplica al personal operativo, es decir, al que desempeña las funciones policiales propiamente y que según postula la mayoría, es el único que debe observar la disciplina policial.

No comparto esa aseveración pues el artículo 26, fracciones III, VI y IX, de la Ley de la Guardia Nacional establece como requisito de **permanencia** y **promoción** en el Servicio de Carrera de la Guardia Nacional, la revisión del expediente del personal, el cual –entre otras cosas– tiene en cuenta las correcciones disciplinarias y sanciones que se hayan acumulado.

Lo que para mí, implica que el régimen disciplinario aplica a todo el personal que forme parte del Servicio de Carrera de la Guardia Nacional: operativo, de servicios o administrativo; por lo que no puedo sostener que el contenido de dichos párrafos sólo engloba al personal operativo.

Por las razones expuestas, respetuosamente no coincido con las consideraciones ni las decisiones apuntadas.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019.

En la ejecutoria aprobada en la sesión del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó determinaciones en distintos temas muy relevantes. En el presente voto, desarrollo las razones por las cuales no compartí algunas de ellas y respecto de otras cuyo sentido suscribí, pero no las consideraciones ofrecidas, expongo las razones concurrentes que me llevaron al mismo resultado.

Como el estudio de fondo de la ejecutoria se divide en distintos apartados, procederé a exponer mis razones siguiendo el mismo orden, en el entendido que sobre aquellos temas en los que no haga alguna precisión, debe interpretarse que suscribo la ejecutoria en su integridad.

En primer lugar, hago referencia al apartado VI.2.5. del estudio de fondo, en el que se contiene el estudio del tema denominado "[f]acultad de realizar intervención de comunicaciones", y en el cual se reconoce la validez de los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional. En la ejecutoria se reconoce su validez y disiento de esta determinación.

El artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional establece la facultad de dicha institución para solicitar a la autoridad judicial autorización para intervenir comunicaciones. Señala también que, en caso de que durante la intervención se adviertan indicios de la posible comisión de un delito, se dará vista al Ministerio Público.

El artículo 102 prevé los requisitos que debe contener la solicitud de autorización:

- Los preceptos que la fundamenten.
- El objeto.
- La necesidad de su procedencia.
- El tipo de comunicaciones a intervenir.
- Los sujetos intervenidos.
- Los lugares intervenidos.
- El periodo de intervención y sus prórrogas.

Por otra parte, el artículo 103 establece un listado taxativo de delitos respecto de los cuáles procede el ejercicio de la facultad en estudio.

El artículo 104 prevé diversas obligaciones respecto de la intervención de comunicaciones, entre otras, la obligación de levantar un acta al final de cada intervención, que contenga un inventario pormenorizado de la información captada y que se entregue a la autoridad judicial un informe sobre los resultados de la actividad, a efecto de constatar el debido cumplimiento de la autorización otorgada.

Ese artículo también contempla la posibilidad de que la autoridad judicial, en cualquier momento, pueda verificar que las intervenciones se realicen en los términos autorizados y que, en caso de incumplimiento de esos términos, se decrete la revocación total o parcial para la intervención.

El artículo 105 establece esencialmente que, de ser el caso que la autoridad judicial considere que de la investigación no existen elementos suficientes para que el caso sea conocido por el Ministerio Público por no tratarse de conductas delictivas, ordenará se ponga a su disposición la información para su destrucción.

Finalmente, el artículo 106 indica cual es el personal de la Guardia Nacional competente para que dé cumplimiento a las intervenciones autorizadas judicialmente.

Pues bien, en mi opinión, en contra de la determinación de la mayoría, el conjunto de estas normas legales debió declararse inconstitucional.

El vicio de invalidez de este conjunto normativo se sustenta en dos razones, a saber: 1) que se trata de una facultad que se ubica en el ámbito de la función de prevención del delito y no en el contexto delimitado de una investigación a cargo del Ministerio Público; y, 2) que, por tanto, la petición de la intervención de comunicaciones sólo podría abrir a debate ante el juez de control suposiciones de riesgos o peligros genéricos o societarios, que abrirían la puerta a un derecho penal del autor.

En el estudio de este punto, debe invocarse como parte del parámetro de control el artículo 1°, párrafo quinto, de la Constitución Federal, que consagra la cláusula antidiscriminación. Como lo hemos interpretado, dicha norma constitucional obliga a esta Suprema Corte a revisar con cuidados aquellas normas que, siendo neutras en su contenido, podría producir un impacto desproporcionado en detrimento de los grupos vulnerables.

En mi opinión, cuando el legislador faculta a la Guardia Nacional para que en el contexto de la función genérica de prevención del delito solicite la intervención de comunicaciones, al no obligarlo a actuar en el contexto de una investigación individualizada, está estableciendo una habilitación para que dicha institución utilice criterios subjetivos de peligrosidad y riesgo sociales, que no podrían ser otros sino aquellos producidos por los prejuicios; así, una facultad tan amplia tiene el potencial de utilizarse en detrimento no sólo de minorías vulnerables, sino también de disidentes políticos.

Esta conclusión se obtiene lógicamente, ya que, al tratarse de una función de prevención genérica, se excluye, por tanto, la aplicabilidad de las exigencias de una investigación penal.

Al tratarse de una facultad de mera prevención, la norma impugnada no obliga a la institución policiaca a motivar su petición en indicios concretos de la comisión de un delito, pues si la Guardia Nacional contara con ellos, la norma combatida sería inaplicable y en su lugar se surtirían las competencias regladas sobre intervención de comunicaciones como técnica de investigación.

En suma, mi disidencia con la posición de la mayoría se ubica en un nivel de premisas: desde mi perspectiva, la premisa constitucional de la cual debe partirse es que la intervención de comunicaciones, prevista en el artículo 16 constitucional, sólo puede aprobarse por un juez de control ante la existencia de elementos objetivos dentro de una investigación ministerial y no como instrumento de la prevención genérica de los delitos. Cualquier facultad de intervención de comunicaciones utilizada como instrumento de prevención de seguridad pública debería declararse inconstitucional.

Por estas razones, disiento de la determinación de validez suscrita por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno.

Continuando con el estudio de fondo, en el apartado VI.3.2. de la ejecutoria se contiene el análisis de la fracción XXXV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, porción normativa cuya validez reconoció la mayoría de los integrantes de este Pleno.

Esta porción normativa establece lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

Disiento de la determinación de la conclusión de la mayoría y por ello mi voto fue por la invalidez de la porción legal impugnada.

La razón que me llevó a adoptar esta postura deriva de la posición que adopté en los amparos en revisión 275/2019 y 388/2022, fallados en la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus sesiones del dieciocho de mayo de dos mil veintidós y quince de marzo de dos mil veintitrés.

En estos asuntos sostuve que es inconstitucional la revisión migratoria contemplada en los artículos 97 y 99 de la Ley de Migración. Ello, ya que se permite a la autoridad migratoria la inspección de documentos en cualquier momento y en cualquier parte del país; lo que genera una medida sobre-inclusiva y violatoria del derecho a la libre circulación y a la igualdad jurídica.

Ahora, regresando al presente caso, a diferencia de lo afirmado por la mayoría, estimo que el artículo reclamado es confuso y genera una importante inseguridad jurídica. Existe una duda genuina sobre sus supuestos de aplicación. Es decir, su propio texto da lugar a entender que no busca ser aplicado en cualquier facultad de inspección migratoria.

Por su parte, la norma no es clara sobre cómo los miembros de la Guardia Nacional pueden realizar la inspección de documentos migratorios en el ejercicio de facultades de verificación migratoria.

Esta facultad consiste en que una autoridad migratoria acude a un lugar específico para realizar la verificación de la situación migratoria de un extranjero. Por ello, no encuentro lógico en posibilitar normativamente que los miembros de la Guardia Nacional, en coordinación con el Instituto de Migración, puedan inspeccionar los documentos correspondientes, pues sus facultades tienen finalidades diversas.

La verificación migratoria, naturalmente, se lleva a cabo por la propia autoridad de migración. Utilizar a los miembros de la Guardia como las personas que materialmente llevan a cabo la inspección de documentos, implicaría una extralimitación de sus facultades.

Por ende, como lo adelanté, si considero que la revisión migratoria es una medida que no supera un examen de constitucionalidad, no me es posible convalidar la norma que permite una coordinación entre el Instituto Nacional de Migración y la Guardia Nacional para justamente realizar dicha revisión migratoria.

Lo que me lleva a considerar que es inválida la totalidad de la fracción XXXV (trigésimo quinta), pues el resto de su contenido carece de razonabilidad si se elimina la propia facultad de coordinación e inspección de la Guardia Nacional.

Por estas razones, disentí de la determinación de la mayoría.

Siguiendo en el estudio de fondo, en el apartado VI.5.2 del considerando respectivo se contiene el tema de “[r]égimen disciplinario, incluyendo el derecho de audiencia”.

Al someterse a consideración este apartado, suscribí parcialmente el reconocimiento de validez de las normas impugnadas y me pronuncié por la invalidez del artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, en aquella porción que contempla la figura de la “restricción”.

Como se observa en la norma, “[l]a restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico.” “La restricción tendrá una duración máxima de quince días.”

Mi disenso frente al reconocimiento de validez de esta figura descansa en dos razones:

La primera consiste en que, en mi opinión, la ejecutoria falla en fijar correctamente el parámetro de control, pues no observa que, como lo hemos determinado en distintos precedentes, las hipótesis de restricción de la libertad están señalados taxativamente en la Constitución.

Los precedentes de este Tribunal Pleno sobre el tema imponen una metodología que hoy se desatiende, a saber, clasificar en cuál de los supuestos constitucionales se encuentra la figura legislativa para después determinar si es constitucional o no; esto implica determinar si la hipótesis normativa encuadra en la regla genérica de libertad o, bien, en alguna de las excepciones taxativas previstas en la Constitución, por ejemplo, flagrancia, orden de aprehensión, sentencia de condena, arraigo, prisión preventiva o arresto administrativo.

En el presente caso, me parece que la figura disciplinaria de la “restricción” es una privación de la libertad en vía administrativa, por lo que debe calificarse como un arresto, pues es la única hipótesis de restricción de la libertad prevista para el ámbito administrativo.

Sin embargo, el encuadre es técnicamente inviable porque la restricción es una figura que desborda el arresto en su ámbito temporal de validez.

En mi opinión, es irrelevante que el legislador haya pretendido distinguir la restricción del arresto, pues en ambos casos se trata de la privación de la libertad en sede administrativa, lo que se comprueba porque la restricción es una figura que impide a su destinatario disponer de su tiempo libre.

Pues bien, si la figura de la restricción es un arresto administrativo, por tanto, el parámetro de control es el artículo 16 constitucional, el cual establece una regla: el arresto sólo puede extenderse hasta por 36 horas.

Así, llego a mi segunda razón de disenso, que consiste en la improcedencia de realizar un test de escrutinio ordinario. En mi opinión, el parámetro establece una regla y no un principio, por lo que no cabe hacer algún ejercicio de ponderación ni de test de proporcionalidad, sino de subsunción.

Por tanto, si el legislador introdujo en la vía legislativa una figura que materialmente es un arresto, el cual supera las 36 horas permitidas, por tanto, debe declararse inconstitucional.

Por estas razones, no suscribí la determinación de la mayoría de los integrantes de este Pleno.

Finalmente, en el apartado VI.6 de la ejecutoria se contiene el análisis del artículo 60, fracción V, de la Guardia Nacional, el cual contiene el deber del personal de la Guardia Nacional de abstenerse de cometer tortura, trato crueles, inhumanos o degradantes o desaparición forzada. En dicho apartado se reconoce la validez de dicha disposición legal.

Suscribo la conclusión de la ejecutoria, pero me separo de las algunas consideraciones. En la ejecutoria se reconoce su validez, señalando que el hecho de que no se le califique como falta administrativa grave, no conlleva una afectación al parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, considero que las consideraciones de la ejecutoria parten de una premisa que no puedo compartir.

A mi juicio, es necesario distinguir el régimen disciplinario de la Guardia Nacional con los supuestos de responsabilidad administrativa.

Si bien, como lo hemos dicho en otros asuntos; en concreto, y de manera muy reciente en la acción de inconstitucionalidad 98/2021, el legislador secundario debe respetar la regulación constitucional en materia de responsabilidades administrativas, entre ellas la delimitación de autoridades responsables, procedimiento y supuestos de responsabilidad.

Esto no es necesariamente lo que ocurre en el caso concreto. El Congreso de la Unión no está pretendiendo en la norma reclamada modificar el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La norma reclamada está regulando un deber para efectos del régimen disciplinario interno de la Guardia Nacional. Y este régimen disciplinario es un supuesto adicional del régimen de responsabilidad administrativa, toda vez que fue el propio Poder Reformador de la Constitución el que mandató al Congreso la inclusión de un régimen de disciplina, que incluyera faltas, delitos y sanciones.

Es decir, si bien las faltas en que puede incurrir un servidor público sólo se pueden ver a la luz del sistema de responsabilidades administrativas, la Constitución establece una excepción a dicha regulación.

La Guardia Nacional, aunado al régimen administrativo, debe regularse por un régimen disciplinario, con sus propias faltas, procedimientos, delitos y sanciones.

Por ello, la norma es constitucional, pues encuentra congruencia con el régimen disciplinario regulado en este Título Quinto de la Ley de la Guardia Nacional.

Por estas razones distintas a las de la mayoría, suscribí el reconocimiento de validez.

Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente que formula el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019.

En sesiones de veinte, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Resolución del Tribunal Pleno. El estudio de las normas impugnadas se realizó en ocho apartados temáticos. En lo que interesa, en el considerando VI.7, se analizó la medida disciplinaria de “restricción” respecto de la cual la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación votó por reconocer la validez de los artículos ahí analizados al considerar que dicha medida supera un test de proporcionalidad en su escrutinio ordinario:

Artículo 63. El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes:

[...]

La restricción tendrá una duración máxima de quince días.

Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente:

[...]

III. A los Subinspectores, Oficiales y Suboficiales, hasta por ocho días, y

IV. Al resto del personal de la Guardia Nacional, hasta por quince días.

Artículo 66. La restricción se impondrá de acuerdo a lo siguiente:

[...]

El Comandante podrá imponer, en todos los casos, restricción hasta por quince días.

[Énfasis añadido]

Razones de disenso. Respetuosamente, no estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia en este apartado, por dos cuestiones principales: (i) no comparto la afirmación relativa a que la principal diferencia entre el arresto y la restricción es que el primero se trata de un confinamiento; y (ii) considero que la medida no supera la grada de necesidad del test de proporcionalidad en su escrutinio ordinario. A continuación, ahondaré en las razones que sostienen mi posicionamiento.

En primer lugar, la sentencia establece una diferencia entre la figura del arresto y la medida de restricción, en tanto se considera que la primera se trata de un confinamiento, mientras que esta última no se traduce materialmente en uno, sino que implica “un estado de disposición permanente hacia un superior jerárquico” sin disponer del tiempo libre. Respetuosamente no comparto estas consideraciones.

El concepto de “restricción” se encuentra en el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional que, en su párrafo penúltimo, señala:

Artículo 63.

[...]

La restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico.

La restricción tendrá una duración máxima de quince días.

De la lectura de esta porción normativa, se advierte que esta medida implica, por un lado, estar física y materialmente a disposición del superior jerárquico y, por otro, no disponer del tiempo libre. Lo anterior, desde mi perspectiva, necesariamente conlleva que la persona no pueda salir de las instalaciones de su adscripción o comisión y, en consecuencia, ello se traduce en una limitación a su libertad deambulatoria. Incluso, tal y como lo afirma la sentencia, la medida constituye *una afectación a la libertad personal* y a la disposición del tiempo libre, “durante un tiempo determinado y en lugares específicos”.

Por ello, no comparto la afirmación relativa a que la principal diferencia entre el arresto y la restricción sea que el primero se trata de un confinamiento, mientras que la segunda no.

El segundo motivo de mi disenso es respecto al análisis del escrutinio ordinario de constitucionalidad. La sentencia sostiene que la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida que consiste en hacer efectiva la disciplina policial, lo que se traduciría en el adecuado funcionamiento de la Guardia Nacional.

Asimismo, se considera que es idónea para alcanzar dicha finalidad, toda vez que tiene por objeto desincentivar el incumplimiento de los deberes y afianzar y garantizar la disciplina policial.

Por lo que hace a la necesidad de la medida, la sentencia concluye que, a partir de un análisis de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley de la Policía Federal, la figura de la restricción es una medida eficiente para garantizar el fin que se busca proteger.

Si bien comparto que la medida persigue un fin constitucionalmente válido y es idónea para la consecución del mismo, considero que no supera la grada de necesidad.

En efecto, desde mi perspectiva, el análisis realizado en esta grada no se centró en corroborar si existen otras medidas igualmente idóneas para lograr los fines buscados y que resulten menos lesivas.

Por el contrario, la sentencia únicamente se limitó a realizar una suerte de comparación con las disposiciones de la abrogada Ley de la Policía Federal, y a mencionar las diversas sanciones establecidas en la Ley de Guardia Nacional,¹ sin indicar las razones por las cuales la figura de la restricción es la medida idónea menos lesiva para conseguir el fin perseguido.

Contrario a lo que propone la sentencia, considero que de la lectura de la Ley de la Guardia Nacional es posible advertir que existen otras medidas igualmente idóneas para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida, y que resultan menos lesivas que la restricción.

Por ejemplo, en dicha ley se prevé la figura de la “amonestación” que, por un lado, da una advertencia a la persona de la comisión de una conducta indebida y, por otro lado, se le exhorta a enmendar su conducta y a no cometerla nuevamente.² De lo anterior, es posible afirmar que esta medida es igualmente idónea para conseguir la finalidad perseguida, pues se pretende desincentivar el incumplimiento de los deberes y garantizar la disciplina policial; y a diferencia de la restricción, la amonestación es menos lesiva pues no limita la libertad deambulatoria del personal de la Guardia Nacional.

Adicionalmente, la medida del arresto,³ al igual que la restricción, constituye una afectación a la libertad personal, sin embargo, la primera tiene como duración máxima treinta y seis horas, mientras que la segunda puede extenderse hasta por quince días.⁴

Así, si bien en la sentencia se sostiene que la naturaleza del arresto no es disciplinar y sancionar al personal de la Guardia Nacional, no comparto dicha afirmación. Ello, pues ambas figuras tienen por objeto garantizar la disciplina policial y establecer sanciones,⁵ al mismo tiempo que desincentivan el incumplimiento de los deberes del personal de la Guardia Nacional. Por ello, el arresto es una medida igualmente idónea y que resulta menos lesiva a los derechos de la persona afectada.

En virtud de todo lo anterior, considero que la medida disciplinaria de restricción no supera la grada de necesidad en tanto existen otras medidas igualmente idóneas, pero menos lesivas, para hacer efectiva la disciplina policial, por lo que, desde mi perspectiva, resulta inconstitucional.

Atentamente

Ministra, **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular que formula la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

¹ **Artículo 63.** El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes:

- I. Amonestación;
- II. Arresto;
- III. Restricción;
- IV. Suspensión de empleo;
- V. Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y Remoción.

² **Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional.**

Artículo 165. La amonestación es el acto por el cual se advierte al Integrante de Carrera sobre la acción u omisión indebida que cometió en el desempeño de sus funciones. Mediante ella se informa al Integrante de Carrera las consecuencias de su infracción y se le exhorta a que enmiende su conducta para no incurrir en una nueva infracción, apercibido de que, en caso contrario, se hará acreedor a una sanción mayor. La aplicación de esta sanción se hará en público o en privado.

Dependerá de la naturaleza de la falta aplicar la forma de amonestación, pero en todo caso, procederá la amonestación pública cuando el infractor se niegue a recibir la notificación de la resolución.

La amonestación pública se hará frente a Integrantes de Carrera de la unidad a la que se encuentre adscrito el infractor, quienes deberán ostentar el mismo o mayor grado, cargo o comisión que el sancionado. Nunca se amonestará a un infractor en presencia de subordinados en categoría jerárquica, cargo o comisión.

³ **Ley de la Guardia Nacional.**

Artículo 63.

[...]

Para efectos de este Capítulo el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales y tendrá una duración máxima de treinta y seis horas; en el caso de los Comisarios, será de hasta veinticuatro horas.

[...]

⁴ **Ley de la Guardia Nacional.**

Artículo 63.

[...]

La restricción tendrá una duración máxima de quince días.

[...]

⁵ **Artículo 63.** El personal de la Guardia Nacional que infrinja uno de los deberes previstos en esta Ley, se hará acreedor a alguno de los correctivos disciplinarios y sanciones siguientes:

[...]

- I. Arresto;
- II. Restricción;
- [...] [énfasis añadido]

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019.

En las sesiones celebradas los días veinte, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de los artículos 63, párrafo último y 66, fracciones III y IV y párrafo último, de la Ley de la Guardia Nacional, reconociendo la validez de éstos.

En dicho apartado, el Pleno determinó por mayoría de votos reconocer la validez de los preceptos en mención; determinación que se basó en que la medida establecida en tales artículos supera un test ordinario de constitucionalidad, por considerarse que la medida resulta eficiente puesto que persigue una finalidad constitucionalmente válida (hacer efectiva la disciplina policial), tiene como objeto el desincentivar el incumplimiento de los deberes de los integrantes de la Guardia Nacional y el afianzar y garantizar la disciplina policial en la institución para su adecuado funcionamiento, así como que resulta proporcional en sentido estricto, pues las ventajas o beneficios que para la sociedad conlleva el avance en la consecución de la disciplina policial son visiblemente superiores en relación con los costos que la restricción temporal a la libertad y al tiempo libre implican para el afectado.

Al respecto, concuerdo con la opinión mayoritaria en relación con que: **1)** se debe aplicar un test ordinario de constitucionalidad al no estar vinculada alguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º constitucional; **2)** la finalidad de la norma es legítima, pues busca la disciplina de los integrantes de la Guardia Nacional; y, **3)** la medida sí guarda relación con la finalidad que pretende cumplir. Sin embargo, no concuerdo con que lo previsto en las disposiciones combatidas supere la grada de necesidad, la cual consiste en corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Mi criterio se sostiene en lo siguiente:

En las disposiciones impugnadas se establece como medida disciplinaria la *restricción* del individuo sancionado hasta 8 o 15 días, según se trate del rango del infractor. Al respecto en el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional, en su párrafo penúltimo, se establece que *“la restricción consiste en la obligación de permanecer a disposición de su superior jerárquico, sin poder disponer de su tiempo libre. La persona sancionada no podrá salir de las instalaciones de su adscripción o comisión, salvo en actividades propias de sus funciones que le ordene un superior jerárquico”*. Lo anterior implica que durante un lapso de hasta 8 o 15 días la persona sancionada no sólo deberá estar a disposición de su superior jerárquico sin disponer de su tiempo libre sino que, además, no podrá salir del recinto en el que preste sus funciones durante ese tiempo.

Al respecto, la norma no lo destaca, pero de su redacción ADVIERTO que dicha restricción dura 24 horas durante los días que se determine, por lo que durante todo ese tiempo (24 horas al día por hasta 15 días) la persona sancionada deberá estar a disposición de su superior y no podrá salir de las instalaciones de la Guardia Nacional. De ahí es que, a MI JUICIO, las disposiciones se tornan inconstitucionales, ya que la propia Ley de la Guardia Nacional prevé medidas alternativas que son igualmente idóneas para proteger el fin constitucional que se busca proteger y que a su vez intervienen con menor intensidad al derecho de la libertad.

Esto es así, ya que en el artículo 63 de la Ley de la Guardia Nacional se establece que el personal que infrinja uno de los deberes que establece, podrá ser sancionado con amonestación; arresto; suspensión de empleo; cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión y remoción, medidas que pueden ser igual de eficaces e idóneas para alcanzar la disciplina de los integrantes de la Guardia Nacional, pero que inciden en menor medida en la libertad de sus integrantes.

Al respecto, quiero destacar que, si bien el arresto se trata de un confinamiento en espacios especiales, como puede ser en una habitación o celda, lo que también afecta en gran medida el derecho a la libertad, lo cierto es que éste no puede durar más de 36 horas. En cambio, la restricción puede llegar a durar desde 24 horas hasta 15 días.

Por tanto, además, lo establecido en las normas analizadas se constituye en una medida desproporcionada que restringe de manera desorbitante el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria respectiva votara en contra del criterio mayoritario y por la invalidez de los artículos 63, párrafo último y 66, fracciones III y IV y párrafo último, de la Ley de la Guardia Nacional.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR, CONCURRENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019.**I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el veinticinco de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH"). El Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de la Ley de la Guardia Nacional ("**la Ley**" o "**la Ley impugnada**"), expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, y reconoció la validez de los artículos 9, fracciones III, V, XVIII, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, del 57 al 71, 60, fracciones V y XXVI, 63, párrafo último, 66, fracciones III y IV y párrafo último, 82, párrafo segundo, 100 y del 102 al 106; por otra parte determinó la invalidez de los artículos 9, fracción VI, y 25, fracción II, en su porción normativa "No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito", de esta misma Ley.

II. Voto particular y concurrente del apartado: "VI.1 Omisiones legislativas".

2. En el apartado VI.1 del estudio de fondo, la sentencia analiza el primer concepto de invalidez de la CNDH, en el que alega que el Congreso de la Unión incurrió en tres omisiones legislativas al no cumplir con lo ordenado por el Artículo Cuarto Transitorio, fracción II, del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional. Las omisiones alegadas específicas, estudiadas en el subapartado VI.1.2., refieren a la falta de: supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y municipios (a), reglas para determinar aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten colaboración de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública local (b) y criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional (c). La mayoría consideró que ninguna de las tres omisiones se configuró. Por un lado, estuve de acuerdo con el resto del Pleno en que no existía omisión en el estudio de (a) y (c), pero por razones distintas a las expresadas en la sentencia, las cuales desarrollo en el voto concurrente a continuación. Por otro lado, voté en contra del estudio de la omisión (b), pues consideré que, en efecto, esta sí se configuraba, por las razones que también desarrollo más abajo en el voto particular.

A. Voto concurrente de los subapartados VI.1.2. (a) y (c).***Razones de la mayoría en el subapartado (a).***

3. En cuanto a la omisión alegada estudiada en el subapartado (a), la totalidad del Pleno consideró que el Congreso de la Unión **no omitió** contemplar supuestos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios, tal como lo exige el artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 1, del decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional. La mayoría consideró que esto es porque la Ley de la Guardia Nacional contiene múltiples supuestos para la coordinación y colaboración temporal entre la Guardia Nacional y las instituciones de seguridad pública de los Estados y Municipios, las cuales se encuentran, principalmente, en sus artículos 5, 6, fracción IV, 7, fracciones IV, V y VII, 8, 9, fracciones XXVII y XLI, 13, fracción X, 24, 88, 89, 90, 91, 92 y 97, fracciones X y XI.

Razones de la concurrencia del subapartado (a).

4. Me separé parcialmente de las razones de la mayoría, pues, si bien, las disposiciones señaladas regulan aspectos relativos a la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios, considero que únicamente los artículos 7, fracción IV, y 9, fracción XXVII, prevén supuestos de coordinación y colaboración.
5. Por un lado, el artículo 7, fracción IV, establece que, para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá colaborar en materia de seguridad pública con las entidades federativas y municipios, en los términos que se convenga y de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
6. Luego entonces, un supuesto para que pueda darse la colaboración es que ésta sea necesaria para materializar los fines de la Guardia Nacional, que se encuentran previstos en el artículo 6, siempre que esto se realice en los términos convenidos y conforme a la regulación del Sistema de Seguridad Pública. Cabe agregar que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 7, desarrolla supuestos de coordinación de las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.
7. Por otro lado, el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional establece en su fracción XXVII, como parte de las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, que ésta deberá colaborar con las autoridades locales y municipales competentes cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro,

cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente, y para prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.

8. Luego, otro supuesto para que se dé la colaboración es que la Guardia Nacional sea formalmente requerida, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.
9. Me parece importante destacar este punto, puesto que la Ley es precisa en delimitar los supuestos en los que dicha coordinación y colaboración es permitida. Aunque el resto de las disposiciones referidas en el apartado de la sentencia sí están relacionadas con esta coordinación y colaboración, en realidad no adicionan supuestos para que la coordinación y colaboración se lleve a cabo.

Razones de la mayoría en el subapartado (c).

10. En cuanto a lo alegado en el subapartado (c), la totalidad del Pleno consideramos que el Congreso **no omitió** establecer criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional, tal como lo exige el artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 4, del decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional.
11. Al respecto, la mayoría consideró que la Ley impugnada sí incluye ciertas disposiciones, principalmente por medio de los artículos 25, fracción IV, 26, 27, 37, 49, 60, fracción XV, 97, fracción XIII, y cuarto transitorio de la Ley.

Razones de la concurrencia en el subapartado (c).

12. Aquí también diferí parcialmente de las razones expresadas por considerar que no todos los artículos referidos establecen lo requerido al legislador por el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional. Al respecto, cabe señalar que lo que dicha disposición exige es que se incluyan criterios de evaluación del desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional.
13. Es decir, la disposición implica que los integrantes ya deben ser parte de la Guardia Nacional y deben realizar actividades como miembros de la misma. Es la calidad de ese actuar, precisamente, lo que debe evaluarse.
14. Por ello, me parece que los requisitos para el ingreso a la Guardia Nacional, establecidos en el artículo 25 de la Ley, no establecen criterios para la evaluación del desempeño; establecen criterios para decidir si una persona puede —o no— ingresar a la institución.
15. De forma similar, considero que la mayoría de las disposiciones citadas en este apartado tampoco incluyen este tipo de criterios.
16. Sin embargo, considero que en los artículos 60 y 26, fracción VI, sí se incluyen criterios para la evaluación de desempeño. El numeral 60 establece los deberes que el personal de la Guardia Nacional debe cumplir, lo que incluye la forma en que debe conducirse en el desempeño de su encargo.
17. La lectura de esta disposición, en conjunto con las sanciones establecidas en el artículo 63 —que, entre otras cosas, incluyen la remoción del cargo—, demuestran que estos claramente sirven como criterios para evaluar el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional.
18. Asimismo, el artículo 26, en su fracción VI, prevé que los criterios para promoción del personal, que deberán desarrollarse en el Reglamento, deberán incluir la antigüedad en el grado; la salud y capacidad física; la conducta y los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones; las aptitudes de mando y liderazgo, entre otros. Estos, a mi parecer, también consisten en criterios de evaluación del desempeño del personal.
19. Por lo anterior, estuve de acuerdo con que no existe una omisión legislativa.

B. Voto particular del subapartado VI.1.2 (b).

Razones de la mayoría.

20. La mayoría del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Congreso **no omitió** contemplar reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y municipios para financiar la colaboración de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública de carácter local, como exige el artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 2, del decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional. Lo anterior, puesto que el artículo 92 de la Ley impugnada dispone que los recursos necesarios para la operación de la Guardia Nacional están a cargo de la Federación y, excepcionalmente, en los convenios de colaboración, se establecerán las aportaciones que, en su caso, deban hacer los Estados o Municipios. Al respecto, la mayoría consideró que ese carácter contractual permite atender a las circunstancias específicas de cada caso de colaboración.

Razones del disenso.

21. A diferencia de la mayoría, consideré que el Congreso de la Unión sí incurrió en una omisión legislativa relativa.
22. El artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 2, del decreto de reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional exige que la Ley prevea: "[l]as reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local". Contrariamente a lo que consideró la mayoría, me parece que el contenido del artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional es insuficiente para cumplir con lo exigido por aquel numeral del transitorio constitucional, pues se limita a indicar que los montos que las entidades federativas y municipios aporten se establecerán en los convenios de coordinación respectivos.
23. El mandato del artículo transitorio exige determinar reglas para establecer las aportaciones, lo que requiere el establecimiento de parámetros o lineamientos que impidan que las aportaciones sean determinadas con absoluta discreción por otras autoridades. Esto resulta contrario a lo que señala el proyecto, que considera adecuado que la federación, entidades federativas y municipios establezcan, de común acuerdo, el monto de las aportaciones para cada caso.
24. El establecimiento de reglas claras para determinar las aportaciones es de gran importancia, pues las circunstancias que pueden conducir o, incluso, obligar a entidades federativas o municipios a solicitar la colaboración de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública probablemente conlleven un carácter urgente y las sitúen en una situación de desventaja al celebrar con la Federación los convenios de coordinación.
25. Asimismo, la falta de reglas puede permitir que otros factores, tales como los políticos, influyan en la negociación del acuerdo.
26. Estas circunstancias generan el riesgo de que las entidades o municipios se vean obligadas a aceptar el pago de aportaciones excesivas y desproporcionadas –lo que podría minar su autonomía financiera e impedir el ejercicio autónomo de sus facultades–, o que, en contraste, se le niegue o brinde un apoyo insuficiente en las tareas de seguridad pública.
27. Coincido con las consideraciones de la sentencia en que es importante que exista cierta flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias concretas al determinarse las aportaciones de las entidades federativas y municipios. Sin embargo, me parece inadecuado que exista una discrecionalidad absoluta al momento de establecer las aportaciones en los convenios de coordinación, pues esto es incompatible con la exigencia del artículo transitorio constitucional.
28. Por estas razones, voté por reconocer la existencia de una omisión legislativa y, además, propuse la declaración de invalidez del artículo 92 en su segundo párrafo.

III. Voto particular del apartado: "VI.2.3. Facultades genéricas para la prevención del delito".

29. En este apartado, la mayoría votó por **reconocer la validez del artículo 9, fracciones V, XXIX y XXXVIII**. Aunque voté con el proyecto con la mayoría por reconocer la validez de la fracción XXIX, **voté en contra en lo concerniente a las fracciones V y XXXVIII**. En este voto particular, desarrollo las razones por las que voté por la invalidez de estas dos fracciones.

Razones de la mayoría.

30. Cabe señalar que la CNDH argumentó que las fracciones impugnadas, que otorguen diversas facultades a la Guardia Nacional para la prevención del delito, son injustificadas y desproporcionadas, y dan pauta a la arbitrariedad y discrecionalidad, lo que vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la privacidad.
31. Sin embargo, dichos argumentos se consideraron infundados, pues la mayoría consideró que las facultades impugnadas no son actos de molestia, sino actos tendientes a la prevención del delito que no menoscaban la esfera de derechos de las personas. La mayoría consideró que las alegaciones parten de una premisa incorrecta, en virtud de que las facultades genéricas no se realizan dentro de una investigación penal, sino para la prevención del delito.
32. En cuanto a la fracción V, que otorga a la Guardia Nacional la facultad de recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, la mayoría consideró suficientes los límites establecidos para la investigación que, de sobrepasarse, dejarían sin efecto lo obtenido por la Guardia Nacional.

33. Respecto de la fracción XXIX, relativo a la facultad de obtener, analizar y procesar información, así como de realizar acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, la totalidad del Pleno consideramos que estos no consisten actos de molestia en contra de personas.
34. En cuanto a la fracción XXXVIII, que otorga la facultad de realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en Internet, con el fin de prevenir conductas delictivas, la mayoría también consideró que, al ser únicamente una herramienta para prevenir el delito, no consiste un acto de molestia en contra de persona determinada, ni se habilita a la Guardia Nacional a intervenir comunicaciones o a afectar la privacidad o intimidad de usuarios de Internet.

Razones del disenso en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 9, fracciones V y XXXVIII.

35. Tal como lo señalé, yo voté por declarar la invalidez de las fracciones V y XXXVIII.
 36. Considero que la recolección de información en lugares públicos, así como la vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en Internet, con fines de prevención del delito, implica el tratamiento de datos personales, incluso cuando estos sean públicos, y su análisis los vuelve susceptibles de revelar aspectos íntimos de las personas. Así, desde mi perspectiva, estas facultades sí implican un impacto en la esfera jurídica de los titulares de dichos datos, tutelada por el artículo 16 constitucional.
 37. Considero, además, que el impacto en estos supuestos no es proporcional y, por lo tanto, no puede ser un supuesto de excepción válido a los principios de tratamiento de datos personales, incluso cuando estos se establezcan a razón de seguridad pública.
 38. En cuanto a la fracción V, ésta faculta a la Guardia Nacional para recabar cualquier información en lugares públicos mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva.
 39. Dentro de esta facultad pueden haber acciones tan diversas como el uso de cámaras de videovigilancia, el reconocimiento facial en lugares públicos, el rastreo de vehículos, el monitoreo de dispositivos móviles conectados a redes públicas de internet, y hasta el seguimiento de los movimientos y acciones de ciudadanos en la vía pública.
 40. Reconozco que puede estar justificado, dependiendo del caso, que la Guardia Nacional realice algunas de estas acciones para la prevención de los delitos. Sin embargo, algunas de estas acciones pueden ser necesarias únicamente para la investigación de delitos, o no estar justificadas en ningún caso. A pesar de esto, la norma otorga una facultad absoluta para la recolección de información bajo la justificación genérica de prevenir delitos, por lo que resulta sobre inclusiva.
 41. Consideraciones similares aplican, desde mi perspectiva, a la fracción XXXVIII, que faculta a la Guardia Nacional a realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en Internet.
 42. No me parece razonable la interpretación que la mayoría realizó de la disposición, en el sentido de que la facultad no habilita a intervenir o utilizar información que los usuarios no hayan clasificado como privada, o que sea información protegida por leyes relativas a los datos personales. Al contrario, me parece que el desarrollo de la facultad, en los términos que está redactada, inevitablemente conduce al tratamiento de datos personales de usuarios.
 43. Con lo anterior, nuevamente, no pretendo negar que el rastreo en internet pueda utilizarse legítimamente, en circunstancias específicas, para la prevención del delito; pero estimo inconstitucional una facultad abierta y genérica que no está constreñida por el tipo de delito a investigar, las acciones de rastreo a realizar, ni sujeta a ningún tipo de autorización ni control, sobre todo de carácter judicial.
- IV. Voto particular del apartado: “VI.2.5. Facultad de realizar intervención de comunicaciones”.**

44. La mayoría votó por **reconocer la validez** de los **artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106** de la Ley impugnada, relativas a la facultad de la Guardia Nacional de intervenir en comunicaciones. Sin embargo, **yo voté en contra** y por la invalidez de dichas disposiciones, por las razones que desarrollo en este voto particular.

Razones de la mayoría.

45. La mayoría consideró que la facultad de intervenir en las comunicaciones desarrollada en los preceptos estudiados resulta proporcional, ya que las disposiciones prevén un marco jurídico certero y preciso que, por un lado, limita la posible comisión de actos arbitrarios y, por otra, dota a la autoridad de una atribución necesaria para el cumplimiento de su fin constitucionalmente imperioso: la realización de la seguridad pública a través de la prevención de delitos.

46. Al respecto del análisis de proporcionalidad, la mayoría consideró relevante, entre otras cuestiones, que la Guardia Nacional requiere de autorización judicial previa, que se justifique la necesidad de la medida, que se señalen los sujetos, lugares y periodo de intervención, y limita su procedencia respecto a la prevención de un catálogo determinado de delitos.

Razones del disenso.

47. Coincido con la mayoría en que la institución policial cuenta con facultades para realizar investigaciones para prevenir el delito y que, en la medida en que restrinjan los derechos de terceros, tal como en el caso de la intervención de comunicaciones privadas, deben ser proporcionales.
48. Sin embargo, en el caso concreto, difiero de la conclusión alcanzada porque considero que la intervención de comunicaciones para la prevención de delitos sí carece de proporcionalidad. Es por esa razón que voté por la invalidez de los artículos 100, 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley de la Guardia Nacional.
49. El artículo 100 de la Ley señala que la Guardia Nacional puede solicitar el ejercicio de la facultad ante la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de determinados delitos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que tampoco pueden existir los indicios de que ya se ha cometido un delito, porque entonces habría que dar aviso al Ministerio Público. Entonces, lo que ocurre es que la norma posibilita que se intervengan comunicaciones de particulares que parecería que pueden llegar a cometer un delito, de acuerdo con indicios que son vagos y que dan mucho espacio a la interpretación de las autoridades.
50. Cabe señalar que la facultad para intervenir comunicaciones, adicionada en mil novecientos noventa y seis a la Constitución, fue originalmente concebida para la investigación de delitos, y no para su prevención. Esto puede apreciarse en el dictamen de la cámara de origen, en el que se señala:

La intervención telefónica no es un medio de prevención del delito ni puede convertirse en un instrumento habitual de investigación policiaca. Es un medio extraordinario de allegarse elementos que permitan al Estado cumplir con sus atribuciones, siempre sancionado por un órgano jurisdiccional.¹

51. En ese sentido, sería distinto si esta facultad se le otorgara a la Guardia Nacional en la investigación de delitos, en apoyo y bajo el mando del Ministerio Público. Sin embargo, no es la forma en que se plasma en los artículos analizados.

V. Voto concurrente del apartado: “VI.2.6. Facultad para realizar acciones de geolocalización”.

52. La mayoría de siete Ministros y Ministras votamos por **declarar la invalidez del artículo 9, fracción XXVI**, en su porción normativa “así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real.” Sin embargo, al no alcanzarse la mayoría calificada requerida, la propuesta de invalidez **se desestimó**.
53. Cabe señalar que la fracción XXVI contiene dos actos de investigación diferenciados: la facultad de solicitar a concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con la que cuenten y la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real. La mayoría consideró que la CNDH únicamente vertió argumentos para impugnar la segunda de ellas.
54. Aunque **yo voté en el mismo sentido que la mayoría**, me separé en cuanto a que considero que la **fracción debía estudiarse e invalidarse en su totalidad**, además de que **no comparto algunas de las consideraciones** por las que se propuso la invalidez de la porción estudiada. Las razones de esto lo desarrollo en el voto concurrente.

Razones de la mayoría.

55. La mayoría votó por la invalidez de la disposición estudiada porque consideró que la facultad para realizar acciones de geolocalización constituye una habilitación desproporcionada, que deja a discreción de la Guardia Nacional la posibilidad de solicitar el uso de esta figura sin regulación de los supuestos o casos en los que sería permisible. Incluso cuando es necesaria la autorización de un juez de control para solicitar la medida, la mayoría consideró que la norma es inconstitucional porque se da a la Guardia Nacional la posibilidad legal de solicitar esta drástica medida para cualquier delito.

¹ Dictamen de las Iniciativas de Decretos que reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección. Cámara de Senadores. 28 de marzo de 1996.

56. En este estudio, se retomaron las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014 de la que recupera que la geolocalización es una medida que persigue un fin legítimo, que es idónea y que es necesaria. Sin embargo, debe estar acotada a ciertos delitos taxativamente enumerados en la ley y/o supuestos de emergencia que justifiquen que se lleve a cabo. Por esto último es que consideraron que la porción impugnada es inconstitucional, ya que su utilización no se encuentra limitada o acotada, y se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Razones de la concurrencia.

57. Por un lado, estimo que este apartado debería haber estudiado la totalidad de la fracción impugnada. Es cierto que la demanda, en el análisis específico de la fracción, se enfoca en proporcionar argumentos en contra de la facultad de solicitar la georreferenciación de equipos de comunicación móvil. Sin embargo, de su lectura integral se observan argumentos generales en contra de las facultades de la Guardia Nacional en la obtención de información para la prevención de delitos.
58. Entonces, también debió haberse estudiado la constitucionalidad de la facultad de solicitar, previa autorización del Juez de control, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos.
59. Considero que dicha disposición adolece de dos vicios. En primer lugar, violenta el principio de seguridad jurídica, puesto que refiere en términos demasiado generales a “la información con que cuenten” concesionarios, permisionarios, operadores telefónicos y comercializadoras, lo que da un margen demasiado amplio a la Guardia Nacional para requerir información que resultaría innecesaria para la prevención de delitos pero que podría violentar los datos personales de particulares.
60. En segundo lugar, y de forma más específica, esta información puede incluir información relativa a comunicaciones privadas –por ejemplo, metadatos de comunicaciones entre clientes de concesionarios–. Esta facultad, entonces, puede resultar en la intervención de comunicaciones privadas, facultad que, tal como señalé en el estudio del apartado anterior, me parece no es proporcional para la prevención de delitos.
61. Por otro lado, en cuanto a la facultad de solicitar la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, diferí en cuanto a que no me parece que sean aplicables las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014. La razón de fondo por la que considero que la norma es inconstitucional es porque, tal como con la intervención de comunicaciones, me parece una violación desproporcionada a los derechos de privacidad de los particulares cuando ésta se utiliza meramente para la prevención de delitos. Más aún, en esta disposición, a diferencia de la prevista para la intervención de comunicaciones, ni siquiera se especifica que deben de existir indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de algún delito.
62. Por lo anterior, voté por la invalidez de la totalidad de la fracción impugnada.

VI. Voto particular del apartado: “VI.3. Facultades en materia migratoria, en cuanto a validez del artículo 9º, fracción XXXV”.

63. La mayoría votó por **reconocer la validez** de las **fracciones XXXIII, XXXV y XXXVI del artículo 9**, que otorgan facultades en materia migratoria a la Guardia Nacional. Yo voté junto con el resto del Pleno en cuanto a las fracciones XXXIII y XXXVI, pero **en contra y por declarar la invalidez de la fracción XXXV**. El presente voto particular únicamente versa de mi voto en contra.

Razones de la mayoría.

64. El artículo 9, fracción XXXV, otorga a la Guardia Nacional la facultad de realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (“INM”), la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con la excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas, y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentran en situación irregular.
65. Al respecto, en primera instancia, consideraron que en la medida que el fenómeno migratorio influye en el orden y la seguridad pública, la Guardia Nacional puede ser facultada por la ley para realizar funciones en la materia. Ahora bien, para reconocer validez de la fracción XXXV en específico, realizaron una interpretación conforme, en la que sostuvieron que la Guardia Nacional únicamente puede ejercer la facultad en apoyo del INM, bajo su conducción, de manera subordinada al instituto y atendiendo a la Constitución, los tratados internacionales firmados por México y los lineamientos del INM. Esto implica que los agentes de la Guardia Nacional no pueden, por sí mismos, solicitar la documentación referida o proceder a presentar a las personas que se encuentren en situación irregular.

Razones del disenso.

66. En primer lugar, no me parece adecuado realizar una interpretación conforme, dado la redacción de la norma impugnada. En mi opinión, el hecho de que el legislador haya utilizado el término “en coordinación” para referir a la relación que la Guardia Nacional tendrá con el INM en el empleo de la facultad, descarta una relación de subordinación. Esto es evidente al contrastarlo con la redacción del artículo 8, fracción XXXIX, de la abrogada Ley de la Policía Federal, que dictaba que la Policía debería “prestar apoyo” al Instituto en el ejercicio de una facultad similar.
67. En segundo lugar, y de forma más destacada, voté por la inconstitucionalidad de la norma por violentar el derecho a la libertad personal, por las razones que expresé al analizar la constitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración en mi voto concurrente del amparo en revisión 275/2019 y, que reiteraré recientemente al resolver el amparo en revisión 288/2022.
68. En estos asuntos, la Primera Sala analizó los referidos artículos, que prevén las facultades del INM de llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional, a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros, y de presentarlos en caso de que se detecte que alguno no cuenta con los documentos que acreditan su situación migratoria regular en el país.
69. La redacción de la norma aquí impugnada, desde mi lectura, adolece de la mayoría de los mismos vicios que aquellas. En síntesis, considero que la norma establece una habilitación para que los agentes del Estado puedan detener a cualquier persona a efecto de que sea cuestionada sobre su nacionalidad y su situación migratoria, e inclusive, para detenerla si ello no se satisface. Esto consiste en una restricción temporal de ejercicio de la libertad personal, de segundo nivel de contacto, que no cumple con el requisito de excepcionalidad y que no es proporcional.
70. Por lo tanto, considero que la solución que habría brindado suficiente seguridad jurídica para los derechos de los migrantes es la declaratoria de invalidez de la norma impugnada. Cabe señalar que esta declaratoria no impediría el auxilio de la Guardia Nacional al INM; sin embargo, el mismo se deberá dar en los términos señalados justamente por la ley en la materia.

VII. Voto aclaratorio del apartado: “VI.4 Estudio sobre la regularidad constitucional de diversos requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional”.

71. En este apartado, se estudiaron los argumentos de la CNDH, por los cuales alegaron que los requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional, previstos en los artículos 14, fracción IV, y 25, fracciones II y VII, son inconstitucionales.
72. Yo voté con la propuesta de proyecto original, en el sentido de que los requisitos previstos en las tres fracciones resultan inconstitucionales. Si bien, la mayoría del Pleno votó en ese sentido, únicamente se alcanzó la votación calificada para **declarar la invalidez del artículo 25, fracción II**, mientras que se **desestimaron respecto a los artículos 14, fracción IV, y 25, fracción VII**.
73. Asimismo, anuncié **un voto aclaratorio para hacer una precisión en cuanto a la metodología del estudio**, por las razones que desarrollo a continuación.
74. La sentencia realiza un juicio de razonabilidad (o test de escrutinio ordinario) para estudiar los requisitos para pertenecer a la Guardia Nacional. Considero que, en efecto, esta es la metodología adecuada para estudiar los requisitos para acceder a un cargo público –siempre y cuando ésta no resulte en una distinción basada en una de las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues, en ese caso, habrá que realizar un test de igualdad de escrutinio estricto.
75. Ahora bien, me parece importante destacar que, en específico, para la realización de juicios de razonabilidad con el objeto de evaluar la constitucionalidad de requisitos para acceder a cargos públicos, este Tribunal Pleno consideró en la acción de inconstitucionalidad 36/2021² que los requisitos deben evaluarse conforme a si tienen la finalidad de promover un perfil idóneo para el desempeño del cargo, y no conforme a una finalidad diversa.
76. Cabe señalar que la sentencia no precisa de forma directa que la medida deba evaluarse conforme a la finalidad de promover un perfil idóneo para desempeñar el cargo. Sin embargo, el estudio, tras analizar diversos documentos del proceso legislativo de la Ley impugnada y de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, considera como finalidad de la fracción impugnada que la Guardia Nacional esté integrada con los mejores perfiles posibles para garantizar al máximo grado posible la seguridad de los gobernados y los bienes jurídicos de gran valor que dicha función implica. En ese sentido, consideré que la finalidad identificada, en palabras distintas, sí corresponde a la promoción de un perfil idóneo para desempeñar el cargo. Por esa razón, voté a favor de la propuesta.

² Resuelta por unanimidad de nueve votos por este Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.

VIII. Voto particular del apartado: "VI.5. Estudio relativo a la omisión de regular un procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de la Guardia Nacional".

77. La mayoría consideró que el Congreso de la Unión no fue omiso en regular el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones disciplinarias, y por el reconocimiento de la validez de los artículos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional.
78. Yo voté en contra de las consideraciones; por la existencia de la omisión; además, por declarar la invalidez del artículo 63, primer párrafo, fracciones II y III, y segundo, tercer y cuarto párrafos, así como de los artículos 65 a 69; y, en suplencia de la queja, por la invalidez del artículo 62, en la porción normativa: "en consecuencia, no permitirá que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman el ánimo de sus subordinados". Todo esto, por las razones que expresé en la sesión y que desarrollo en este voto particular.

Razones de la mayoría.

79. La mayoría consideró que el Congreso de la Unión no fue omiso en regular el procedimiento para la imposición de correcciones y sanciones disciplinarias, porque: primero, consideraron que no existe un mandato constitucional para ello, pues la obligación de establecer un procedimiento para ejercer el derecho de defensa en contra de correcciones disciplinarias no se desprende del mandato directo para legislar; y, segundo, porque dentro de los artículos 57 a 71 de la Ley impugnada se encuentra el derecho de audiencia que puede utilizarse en el régimen de disciplina y la propia Ley de la Guardia Nacional prevé válidamente mecanismos de remisión a su reglamento en los que está previsto el ejercicio del derecho de audiencia. Así pues, la mayoría votó por reconocer la validez de los artículos controvertidos 57 a 71 de la Ley de la Guardia Nacional.
80. Del análisis de las normas impugnadas, la mayoría observó que el derecho de audiencia se encuentra de forma expresa en el artículo 58 y por remisión al reglamento de esa Ley. Este derecho establece que el personal que tenga alguna queja en relación con las órdenes de sus superiores o las obligaciones que les imponga el servicio, podrá acudir ante el superior inmediato para la solución de sus demandas y, en caso de no ser debidamente atendido, podrá recurrir en rigurosa escala hasta el comandante, si es necesario.
81. Mientras a la Ley le corresponde determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento le competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos y el "cómo" en el caso se traduce en la implementación del procedimiento que establece el derecho de defensa.

Razones del disenso.

82. Como cuestión previa, me parece importante enfatizar que, sin negar las similitudes existentes entre los regímenes de disciplina militar y de disciplina policiaca, éstas no implican que ambos sean idénticos, ni que justifiquen el establecimiento de las mismas restricciones a los derechos humanos de sus integrantes.
83. Estimo que la Segunda Sala ha apoyado esta postura al dar un tratamiento distinto a las restricciones a la garantía de audiencia en la imposición de medidas disciplinarias en el ámbito castrense y en el ámbito policial. Por ejemplo, en la tesis 158/2019,³ derivada de la contradicción de tesis 150/2018 que se cita en la sentencia, la Segunda Sala estableció que el que no se garantizara audiencia previa en la imposición de arresto como medida disciplinaria a miembros del ejército era una restricción a este derecho que resultaba proporcional.
84. Sin embargo, en la tesis 144/2017,⁴ dicha Sala estableció que la medida de arresto administrativo impuesta a los elementos de instituciones policiales como medida disciplinaria debía respetar el derecho de audiencia previa. Por esta razón, me parece que no podemos aplicar de forma automática los criterios que la Segunda Sala ha desarrollado en relación con la disciplina militar a la disciplina de las instituciones policiales como la Guardia Nacional.

³ Tesis 158/2019, emitida por la Segunda Sala, de rubro "ARRESTOS MILITARES. LA REGULACIÓN DE LOS QUE SE IMPONEN CON FUNDAMENTO EN LA LEY DE DISCIPLINA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS POR UN SUPERIOR JERÁRQUICO O DE CARGO, NO VIOLA EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA."

⁴ Tesis 144/2017, emitida por la Segunda Sala, de rubro "ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA."

85. Ahora, coincido en que la necesidad de cumplir con criterios de celeridad y efectividad justifica que en la imposición de algunas medidas disciplinarias a instituciones policiacas se postergue el ejercicio del derecho de audiencia y de defensa hasta después de que se haya dictado la medida. Sin embargo, considero que esta modulación al derecho de audiencia y de defensa no está justificada en relación con las medidas de arresto o restricción que conllevan una intensa afectación al derecho a la libertad personal.
86. La Ley de la Guardia Nacional y su Reglamento no solamente permiten la imposición de las medidas disciplinarias de restricción y arresto sin garantizar audiencia previa. Éstas también omiten garantizar que, una vez impuesta cualquier medida disciplinaria, los integrantes de la Guardia Nacional puedan ejercer su derecho de audiencia y de defensa a la brevedad.
87. Es cierto que el artículo 58 de la Ley prevé que cualquier integrante de la Guardia Nacional que esté en desacuerdo con las órdenes u obligaciones que le imponga su superior jerárquico en el servicio podrá inconformarse ante su superior inmediato. Sin embargo, este derecho debe leerse en relación con el artículo 163 del Reglamento de la Ley impugnada, que señala que la medida disciplinaria debe comenzar a ejecutarse de manera inmediata desde que es dictada, así como con el diverso 164 del mismo ordenamiento, que indica que cualquier inconformidad tendrá que realizarse una vez cumplido el correctivo disciplinario,⁵ y que sólo hasta ese momento será oída la persona sancionada por el superior jerárquico de quien dictó la medida.
88. En los casos en los que se imponga la medida disciplinaria de restricción, lo anterior tendría como consecuencia que el ejercicio del derecho de audiencia y de defensa podría postergarse hasta por 15 días, lo cual me parece que es abiertamente desproporcional, incluso a la luz de los fines de garantizar la celeridad y efectividad del régimen disciplinario para una efectiva protección de la seguridad pública y ciudadana.
89. Es por estas razones es que consideré que la omisión legislativa planteada por la CNDH sí existe, por lo que hace a la obligación de regular un procedimiento que respete adecuadamente los derechos de defensa y audiencia previa.
90. Adicionalmente, la ausencia de este derecho de audiencia torna inconstitucional, como expresé, la posibilidad de imponer las medidas de arresto y de restricción. Por eso, voté por la invalidez del artículo 63, primer párrafo, en sus fracciones segunda y tercera, así como sus párrafos segundo, tercero y cuarto, y de los diversos 65, 66, 67, 68 y 69.
91. Por último, en suplencia de la queja, consideré que debía declararse la invalidez del artículo 62, en la porción normativa "en consecuencia, no permitirá que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman el ánimo de sus subordinados".
92. Esta porción autoriza al personal de la Guardia Nacional a impedir que sus subordinados expresen quejas o descontentos, o depriman el ánimo del resto del personal, lo que conlleva una intensa restricción a la libertad de expresión basada en el punto de vista del mensaje y que es desproporcional.

IX. Voto particular del apartado "VI.7. Estudio relativo a la medida disciplinaria de 'restricción'".

93. La mayoría votó por reconocer la **validez de los artículos 63, último párrafo; 66, fracciones III y IV, así como su último párrafo**, todas de la Ley de la Guardia Nacional. Yo voté **en contra y por la invalidez** de dichas disposiciones, por las razones que desarrollo en este voto particular.

Razones de la mayoría.

94. La medida de restricción, prevista en las disposiciones estudiadas, consiste en estar física y materialmente disponible y atento a las órdenes de un superior jerárquico sin poder disponer del tiempo libre. Tal medida implica una afectación a la libertad personal y a la disposición del tiempo libre, durante un tiempo determinado y en lugares específicos.

⁵ "Artículo 163. Toda corrección disciplinaria deberá darse por escrito, anotando el motivo y la hora de la orden dada. Dicha corrección deberá ejecutarse de manera inmediata, haciéndolo saber a quién deba cumplirlo.

Artículo 164. El Integrante de Carrera que se inconforme con la corrección disciplinaria impuesta, una vez cumplido el correctivo disciplinario, será oído en audiencia por el superior de quien se lo impuso dentro del día hábil siguiente al mencionado cumplimiento.

Sin mayor trámite se resolverá la inconformidad en un término de tres días hábiles, señalando los motivos y fundamentos sobre la imposición de la corrección disciplinaria. Contra dicha resolución no procederá recurso alguno. Si la resolución es favorable, su efecto será que el antecedente de la misma no se integre al expediente del inconforme.

Cuando no exista inconformidad en el término señalado o si la resolución confirma la corrección disciplinaria, será remitida copia de la misma a la Coordinación de Administración y Finanzas para su registro."

95. La sentencia señala que la principal diferencia entre arresto y restricción es que el primero se trata de un confinamiento (aislamiento temporal en alguna habitación o celda) mientras que la segunda no se traduce materialmente en un confinamiento, sino que implica un estado de disposición permanente hacia un superior jerárquico.
96. Para estudiar la constitucionalidad de la medida, la mayoría realiza un test de proporcionalidad de las normas que prevén la sanción de restricción y concluyen que ésta constituye una medida legítima y justificada.
97. Consideran que, en primer lugar, la medida tiene una **finalidad válida** consistente en la disciplina institucional como principio rector y organizacional de la Guardia Nacional, a efecto de garantizar ser una policía especializada.
98. En segundo lugar, sostienen que la medida impugnada es **idónea** para lograr su finalidad, pues contiene un doble objeto: desincentivar el incumplimiento de los deberes de los integrantes de la Guardia Nacional y afianzar y garantizar la disciplina policial en la institución para su adecuado funcionamiento.
99. En tercer lugar, consideran que la medida es **necesaria** para alcanzar la finalidad pues, dada su especial característica de sujetar al afectado a las órdenes directas de su superior sin poder usar el tiempo libre, no existen otras que cumplan el mismo fin de forma tan directa y sin ser menos restrictivas.
100. Por último, argumentan que la sanción en estudio resulta **proporcional** en sentido estricto, pues las ventajas o beneficios que conlleva para la sociedad el avance en la consecución de la disciplina policial son visiblemente superiores en relación con los costos que la restricción temporal a la libertad y al tiempo libre implican para el afectado.

Razones del disenso.

101. Estimo que la naturaleza de la medida de restricción, que conlleva una alta incidencia a la libertad personal, exige que se cumpla estrictamente con el requisito de audiencia previa para su imposición, por las razones que expresé en el apartado VIII, al estudiar el apartado VI.5 de la sentencia.
102. Adicionalmente, estimo que una medida de esta naturaleza, para resultar constitucional, tendría que estar sujeta a varias restricciones para impedir que no permita un trato arbitrario por parte de los superiores jerárquicos y que no constituya una forma de tratos crueles, inhumanos o degradantes.
103. Me parece que la medida disciplinaria, tal como está regulada en la Ley impugnada y detallada en su reglamento, permite disponer por completo del tiempo libre del integrante de la Guardia Nacional, y no impone límite alguno al grado en el que su superior jerárquico puede disponer de él. Lo anterior, combinado con el hecho de que la medida se impone sin audiencia previa, representa un grave riesgo de abuso de esta medida disciplinaria.
104. Por último, no puedo coincidir con que la medida supere un test ordinario de proporcionalidad. Al respecto, me parece ilustrativo que, conforme al artículo 21 constitucional, el arresto, como sanción administrativa, pueda durar como máximo 36 horas; esto es, una décima parte que el máximo de 15 días previsto para la medida de restricción.
105. Y estimo que tal restricción constitucional debe entenderse como aplicable a cualquier medida administrativa que incide en un alto grado en la libertad personal, con independencia de su denominación.
106. Por todas estas razones, voté en contra y por la invalidez de los artículos analizados.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecisiete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular, concurrente y aclaratorio que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2019.

En las sesiones celebradas los días veinte, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra de diversas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional que, dentro de varias atribuciones sustantivas, prevé la de intervenir en materia de migración y regulan ciertos requisitos para acceder a cargos públicos de esa institución.

Precisamente este documento se centra en dos temas sobre los cuales no compartí en su totalidad las consideraciones del proyecto: **a)** una atribución específica que debe desarrollar la Guardia Nacional en materia migratoria; y, **b)** un requisito para acceder a un cargo dentro de dicha institución.

En relación con el primero de esos temas, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de la fracción XXXV del artículo 9° de la Ley de la Guardia Nacional, y reconoció su **validez** al considerar que las facultades de apoyo de la Guardia Nacional en materia migratoria se relacionan directamente con el mantenimiento del orden público, lo cual es una de las atribuciones que dicha corporación deberá ejercer de manera subordinada al Instituto Nacional de Migración¹. Esta conclusión parte de una interpretación conforme de ese precepto a la luz de la Constitución Política del país.

Si bien compartí esa determinación, lo hice con algunas precisiones que desarrollarlo en este documento como un **voto aclaratorio**.

Por lo que hace al segundo punto, se declaró la **invalidéz** del requisito para ingresar a la Guardia Nacional consistente en *“no haber sido condenado por sentencia definitiva por delito”*, previsto en la fracción II del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional². Las razones que justifican esa decisión consisten en que, a decir de la mayoría, si bien dicha exigencia legal persigue un fin constitucionalmente válido relativo a lograr la consolidación de esa entidad como una institución civil de élite que goce de confianza ciudadana, lo cierto es no tiene una relación directa con el cumplimiento de ese objetivo, y además es sobreinclusivo y genérico, pues no especifica para qué cargo se requiere.

Coincidió también con tal conclusión, pero considero relevante especificar las razones que sustentaron mi posición, mismas que, como señalé en la discusión del asunto, plasmo en este documento en un **voto concurrente**.

I. VOTO ACLARATORIO sobre la facultad de inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras a fin de verificar su estancia regular en el país.

En la sesión del Tribunal Pleno en la que discutimos este asunto, señalé que compartía el sentido de la ejecutoria, pero con un voto aclaratorio para precisar que la norma solo resulta constitucional cuando se trate de las visitas de verificación.

Es importante señalar lo anterior, pues dicha potestad de la Guardia Nacional está estrechamente relacionada con la facultad del Instituto Nacional de Migración de realizar revisiones migratorias en el interior del territorio nacional, la cual fue declarada inconstitucional por la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 275/2019, votación mayoritaria de 4 votos, lo cual ha generado un precedente obligatorio³.

En ese asunto se estableció que es inconstitucional la revisión migratoria que realiza el Instituto Nacional de Migración dentro del territorio nacional, pues vulnera los derechos de libre tránsito y de igualdad y no discriminación, ya que se trata de una facultad sobreinclusiva al no basarse en parámetros objetivos para

¹ **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: [...]

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia; [...]

² **Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...]

II. No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia.

³ Resuelto el dieciocho de mayo de dos mil veintidós. En lo que interesa a este punto, en la ejecutoria se determinó por mayoría de cuatro votos conceder el amparo por lo que hace a los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración, que regulan las revisiones migratorias dentro del territorio nacional. Votaron a favor los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien anunció voto concurrente, así como la suscrita Ministra (ponente). La Ministra Norma Lucía Piña Hernández votó en contra.

identificar si una persona es mexicana o extranjera con la finalidad de solicitar la documentación correspondiente, aunado a que genera efectos diferenciados en perjuicio de las personas indígenas y afromexicanas, al posibilitar que los agentes de migración acudan a perfiles raciales en su aplicación. Por lo anterior, tampoco sería constitucional permitir el auxilio de la Guardia Nacional en este tipo de revisiones.

Sin embargo, la norma analizada en la presente acción de inconstitucionalidad no hace una distinción sobre el tipo de revisión migratoria que la Guardia Nacional puede realizar, así que considero que cumpliría con la regularidad constitucional siempre que se efectuara en instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas. Esto, porque en ese supuesto la revisión de los documentos migratorios resulta necesaria a personas que ingresan al país.

No obstante, al tratarse de un tema de operatividad subsecuente de acuerdo con la generalidad de la norma, que no puede ser seccionada en revisiones migratorias dentro del territorio nacional y en instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas, me parece que las autoridades involucradas deberán ser cuidadosas con la aplicación de la norma para cumplir con esa disposición, al tiempo en que acaten lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el referido precedente.

II. VOTO CONCURRENTES respecto del requisito genérico de no haber sido condenado por delito para ingresar a la Guardia Nacional.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado en diversos precedentes la constitucionalidad de algunos requisitos que el legislador ha previsto para acceder a cargos públicos. En estos casos, mi posición ha sido señalar que para estudiar dichas exigencias debemos atender al tipo de tareas que les son encomendadas a las personas funcionarias públicas.

Así me he pronunciado al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 106/2019 y 182/2020, en el sentido de que es razonable que el legislador democrático prevea como requisito el de no haber sido condenado por la comisión de un delito para personas funcionarias que realizan tareas de seguridad pública, a quienes es admisible que se les exija tener una trayectoria sin mácula para que puedan gozar de plena confianza ciudadana⁴.

En el mismo sentido emití un voto particular al resolverse la acción de inconstitucionalidad 98/2021, en esa ocasión señalé que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República es razonable para el tipo de tareas que les son encomendadas a los cargos públicos relacionados con el sistema de procuración de justicia⁵.

Sin embargo, también he votado, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 62/2021, que en supuestos en donde ese mismo requisito es exigido a personal operativo o no sustantivo para las funciones que realiza una determinada institución pública, especialmente de procuración de justicia o seguridad pública, resulta sobreinclusivo⁶.

⁴ Resueltas en sesiones de diecinueve de abril y diecisiete de agosto de dos mil veintiuno respectivamente.

En la acción de inconstitucionalidad 106/2019 el Tribunal Pleno analizó el requisito "o estar sujeto a proceso penal" para ser designado Vicefiscal y titular de una Fiscalía Especializada contenido en los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas que establecen lo siguiente:

Artículo 21. Para ser designado Vicefiscal, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: [...]

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal; [...]

Artículo 24. Para ser titular de una Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: [...]

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal; [...]

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 182/2020 analizamos, entre otras cuestiones, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ejercer el cargo de persona comisionada de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California contemplado en el artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, que dispone lo siguiente:

Artículo 17. Para acceder al cargo de Comisionado se requiere: [...]

IV. No haber sido condenado por delito doloso; [...]

⁵ Debatida y fallada en sesiones de trece y veintitrés de marzo de dos mil veintitrés. Ocasión en que se analizó la constitucionalidad del artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República que establece lo siguiente:

Artículo 94. La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos: [...]

II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; [...]

⁶ En dicho precedente el Tribunal Pleno analizó el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ser persona servidora pública de la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, el cual establecía lo siguiente:

Ahora, a pesar de que en el presente caso analizamos la constitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito para ingresar a la Guardia Nacional, la cual es una institución cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, decidí acompañar la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación porque el precepto en estudio presenta particularidades que lo hacen contrario a la Constitución Política del país.

Al respecto, debo señalar que el requisito referido es de carácter genérico y que el legislador consideró exigible para cualquier persona que deseara ingresar a la Guardia Nacional. Es decir, es una exigencia para todo el personal de dicha institución, incluyendo las áreas operativas, administrativas y de servicios⁷, por lo que su aplicabilidad se extiende hacia personas funcionarias públicas que no necesariamente realizan de manera directa funciones sustantivas o de seguridad pública.

Además, me parece que dicho requisito es sobreinclusivo porque no distingue entre delitos dolosos o culposos; graves o no graves; no contiene límite temporal; ni distingue entre sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones de seguridad pública del cargo.

Ello desconoce que existe un universo bastante amplio de conductas en las que una persona pudiera incurrir, ser condenado, haber cumplido su sanción e incluso haberse reinsertado a la sociedad sin haber causado un daño considerable.

Pensemos, por citar un ejemplo, en quienes han sido condenados penalmente por la comisión de un delito culposo. Me parece que esa condición en nada podría dañar la trayectoria de una persona que aspira a ocupar un cargo que tenga únicamente funciones administrativas, no relacionadas directamente con las de seguridad pública, en una institución como la Guardia Nacional.

En conclusión, si bien mi criterio ha sido el de prestar especial atención a las tareas que ejercen las personas funcionarias públicas para analizar la constitucionalidad de este tipo de requisitos para acceder a cargos públicos relevantes, me parece que la porción normativa analizada por este Tribunal Pleno es inconstitucional al prever una exigencia muy amplia, sobreinclusiva y genérica.

Por esas razones, coincidí con la posición mayoritaria de este Tribunal Pleno, pero con la precisión que realizo para explicar mi criterio en la forma de evaluar la regularidad constitucional del referido requisito en donde es muy relevante el tipo de cargo por desempeñar.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio y concurrente que formula la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veinticinco de abril de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

Artículo 39. De las y los servidores públicos y elementos que integren la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas.

I. Las y los servidores públicos y elementos operativos que integren la Fiscalía Especial deberán cumplir, además de lo que establezcan otras disposiciones aplicables, con los siguientes requisitos: [...]

IV. No haber sido condenado por delito doloso o haber sido objeto de recomendaciones de organismos públicos autónomos de derechos humanos por violaciones graves a derechos humanos, violaciones en materia de desaparición de personas o sanciones administrativas graves de carácter firme [...]

⁷ Por ejemplo, el artículo 10 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional reconoce que los integrantes de carrera de la Guardia Nacional se agrupan en operativos y de servicios. Además, reconoce que el personal administrativo que no pertenezca a la carrera de Guardia Nacional, se considerarán trabajadores de confianza.

Mientras que los artículos 11 y 12 del propio reglamento especifican que el personal operativo es el que desempeña funciones de carácter policial y el de servicios el que realiza actividades de apoyo al personal operativo.