

Gaceta Parlamentaria

Año XXVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 8 de febrero de 2023

Número 6210-IV-6

CONTENIDO

Moción suspensiva

Al dictamen a discusión de las Comisiones Unidas de Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano, presentada por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo IV-6

Miércoles 8 de febrero





MOCIÓN SUSPENSIVA QUE PRESENTA DIPUTADA MIRZA FLORES GÓMEZ INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, SOBRE EL DICTAMEN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE EXPIDE LA LEY DE PROTECCIÓN DEL ESPACIO AÉREO MEXICANO QUE EMITEN LAS COMISIONES UNIDAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DE DEFENSA NACIONAL.



Con fundamento en el artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, **Diputada Mirza Flores Gómez** integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura, presenta moción suspensiva, sobre el Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano que emiten las Comisiones Unidas de Seguridad Ciudadana y de Defensa Nacional, con base a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Que el día 28 de abril del 2022, el Licenciado Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, remitió a esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, comunicado signado por el Presidente de la República, licenciado Andrés Manuel López Obrador, por el que somete a este Órgano Legislativo, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano.

Que en esa misma fecha la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio turno correspondiente a las Comisiones Unidas de Seguridad Ciudadana y de Defensa Nacional de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano para su estudio y la realización de dictamen para llevar a cabo el proceso legislativo correspondiente.

1

n a FED Cata

CT & 233





Que dicha iniciativa establece dentro de sus propuestas establecer y regular las medidas, acciones y procedimientos para preservar la soberanía del espacio aéreo mexicano.

- Determinar que el Ejecutivo Federal garantizará la vigilancia y protección sobre el espacio aéreo;
- Indicar que el Centro Nacional de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo observará las maniobras de vuelo de las aeronaves y determinará si el vuelo es o no autorizado;
- Establecer que el Sistema de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo Mexicano tiene por objeto la coordinación entre las dependencias y entidades de la APF que lo integran, para inhibir y contrarrestar las operaciones aéreas ilícitas que atenten contra la seguridad nacional;
- Establece que el Consejo Nacional de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo es la instancia responsable de emitir las políticas de coordinación e intercambio de información para garantizar la protección del espacio aéreo mexicano;
- Crear el Centro Nacional de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo con el propósito de llevar a cabo las acciones de alertamiento, interceptación aérea, identificación, seguimiento de trazas de interés y asistencia de aeronaves en emergencia en el espacio aéreo mexicano; y,
- Definir el procedimiento de interceptación aérea ante la detección de vuelos no autorizados o clandestinos.

Que las Presidencias de Seguridad Ciudadana y de Defensa Nacional convocaron a una reunión Extraordinaria de Comisiones Unidas de Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, en modalidad semi-presencial, donde tuvo verificativo, el jueves 15 de diciembre a las 9:30 horas en el Lobby del Edificio "I" en este Palacio Legislativo. En donde el numeral 3 de la orden del día establecía la lectura,

2





discusión y en su caso aprobación del Dictamen en Sentido Positivo con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano.

En dicha reunión Extraordinaria diputados y diputadas de diversos Grupos Parlamentarios señalaron de la premura y poco análisis de una materia tan importante por lo que se solicitaba que se realizará un parlamento abierto con las autoridades aeronáuticas y expertos en la materia, incluso con los implicados de la reforma como es la Defensa Nacional, empero, el grupo mayoritario no permitió bajar el dictamen para dicha solicitud.

Además de lo anterior, en dicha Reunión Extraordinaria su conducción fue irregular desde su inicio, pues se desconocía claramente la asistencia de diputadas y diputados de las Comisiones Unidas, incluso en el momento de la votación no se alcanzó la mayoría que se requiere para su aprobación, suspendiendo por más de media hora su aprobación, tiempo justo para que otros legisladores pudieran realizar y emitir su voto. Dicho desaseo en el proceso legislativo de las Comisiones Unidas debería en todo caso de reponerse por estas observaciones que lastimosamente han dejado precedentes graves para este Recinto Legislativo.

Asimismo, las y los integrantes de la Bancada Naranja señalamos y advertimos de las deficiencias jurídicas de llevar a cabo su aprobación en el Pleno de Sesiones de esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con la presente Moción Suspensiva:





OBSERVACIONES DEL DICTAMEN DE COMISIONES UNIDAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL.

- Señala que no generaría impacto presupuestario ya que el Consejo y el Centro se realizará por personal con cargos existentes en la Administración Pública Federal.
- De los cambios propuestos se señala que la iniciativa carecía de facultad por lo que se incorpora Artículo 73 fracción XXIX-M además de seguridad y la soberanía e independencia nacionales;
- Deja a la Defensa Nacional como ente coordinador y se amplía el rubro de seguridad nacional, además de que se adiciona en el cuerpo normativo la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana;
- Se amplía el carácter operativo de las Fuerzas Armadas en el espacio aéreo, además de que se traslada la dirección de mando y control a la Armada (antes La Jefatura del Centro de Operaciones);
- Se incorpora al a la persona titular de la Dirección General del Centro Nacional de Inteligencia como en las sesiones del Consejo;

ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR:

- La Ley propuesta duplica las facultades previstas en la Ley de Aviación Civil, que en su artículo 1º señala que su objeto es regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado.
- En este sentido, si bien la Ley señala que tiene por objeto regular las medidas acciones y procedimientos para preservar la soberanía del espacio

л





aéreo, no existe justificación para separar dichas funciones de las previstas en la Ley de Aviación Civil, y transferirlas a la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina y Guardia Nacional.

- La exposición de motivos señala que la iniciativa obedece a solucionar los problemas de irregularidades respecto de licencias de vuelo falsas, suplantación de identidad, aeronaves sin documentos, transporte ilegal de hidrocarburos, operación en pistas clandestinas y corrupción de funcionarios que facilitan vuelos ilícitos. Sin embargo, el otorgamiento de licencias, supervisión de aeródromos, construcción y autorización de pistas, etc, son actividades reguladas en la Ley de Aviación Civil, y cuyas facultades corresponden a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (artículo 6º de la Ley de Aviación Civil). En este sentido, no existe relación entre la problemática señalada y la necesidad de crear una ley que militariza el espacio aéreo y la aviación civil.
- Se plantea que el Centro Nacional de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo dependa de la Secretaría de la Defensa Nacional y no de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes. Ello puede generar problemas operativos dado que, de acuerdo con la Ley de Aviación Civil en su artículo 20º, la operación de las rutas depende de las autorizaciones que otorgue la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.
- Existe una clara invasión de competencias por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes dado que se transgrede el artículo 36º en sus fracciones I, V, VI y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales facultan a dicha Secretaría a administrar los servicios de control de tránsito, información y seguridad de la navegación aérea; fijar las normas técnicas de funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes; así como establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de aviación civil.





- Ni la Secretaría de la Defensa Nacional ni la Secretaría de Marina cuentan con las fàcultades necesarias dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para tener injerencia dentro de la Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo.
- La iniciativa presenta un grave riesgo de que al aumentar los órganos que pueden decidir rutas y maniobras de vuelo, la falta de comunicación genere problemas que puedan derivar en accidentes.
- La ley propuesta tampoco cuenta con garantías ni enfoque de protección a los derechos humanos, lo cual representa un grave riesgo, ya que propone emplear al Ejército y Guardia Nacional para la vigilancia de aviación civil, a pesar de las múltiples denuncias que existen sobre el uso desmedido de la fuerza y violaciones a derechos humanos que caracterizan a los cuerpos castrenses.
- En este mismo sentido, la ley no establece procedimientos para la revisión del actuar de las autoridades involucradas, mecanismos para sancionar y apelar las decisiones que tomen.
- Al tratarse de autoridades militares en ejecución de actividades de carácter civil resulta preocupante que no se establezca la exclusión de la justicia militar en los casos derivados de la aplicación de la Ley, debiendo ser siempre tribunales civiles quienes atienden estos casos.
- Se advierte de una clara militarización del espacio aéreo al incorporarse en el dictamen que tendrán el control y mando, cuando en esencia deben ser en todo momento por personal civil. Además que dicho Consejo puede requerir a las autoridades aeronáuticas en actividades "de vigilancia y protección".
- Asimismo, que al incorporarse "razones de seguridad nacional" abre las puertas a la discrecionalidad y poca rendición de cuentas en esta materia. Ya que bajo este mecanismo se reserva información que en todo caso pudiera ser de interés nacional.
- El Artículo Tercero Transitorio de la iniciativa señala que las erogaciones que

ĥ





se generen con motivo de este Decreto deberán de realizarse con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto. Con ello, se podría generar una problemática en la operatividad dado que el Centro Nacional de Vigilancia y Protección del Espacio Aéreo, puesto que puede no contar con el presupuesto necesario para el cumplimiento de las funciones otorgadas.

Observaciones:

- El dictamen carece en todo momento de un análisis exhaustivo, la mayor parte del cuerpo expositivo toma consideraciones la propia iniciativa y no de uno de carácter técnico y especializado.
- Se sugiere realizar un parlamento abierto de la iniciativa, donde se alleguen propuestas de especialistas en la materia, así como de las Secretarías implicadas en la reforma, no es un tema minúsculo la propuesta en materia de seguridad.
- Durante años la Dirección General de Aeronáutica Civil ha señalado que se deben realizar modificaciones que vayan más hacia la profesionalización del personal actual, no hay personal técnico capacitado, y urge una clara revisión de las áreas de seguridad de espacio aéreo, no existe una gestión de manejo en áreas críticas o hay personal que no cumple con las funciones o el perfil por el cual fueron contratados. Además de que externaron su preocupación de que haya más militares en la aviación civil, lo que no resuelve los problemas estructurales en esta materia.

Ante la inminente discusión y aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano solicitamos bajo las siguientes deficiencias jurídicas y observaciones señaladas al Dictamen que se realice el ejercicio de Parlamento Abierto con el objeto de subsanar nuevamente la militarización de actividades puramente civiles.

7





Una característica fundamental previa a la discusión del Dictamen en materia protección de espacio aéreo son dejar claramente las funciones tanto de conducción y de mando de carácter civil así como alcances ante la inseguridad que prevale en el país y con ello establecer claramente los protocolos de seguridad pública y a las que se refieren a las de Fuerzas Armadas y que estén enfocados en el respeto de los derechos humanos y con una clara división de atribuciones y facultades, así como la capacidad de reacción ante cualquier eventualidad por caso fortuito o de fuerza mayor, fortaleciendo a las y los elementos de seguridad pública y las actividades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Debe de advertirse que las propias Comisiones Unidas señalan lo siguiente;

"En primer lugar, menciona la Iniciativa en su Artículo 1 que esta es reglamentaria de los Artículos 27 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en sus contenidos, la propuesta tiene un amplio componente de Seguridad Nacional, en este sentido es preciso señalar que incluso en la Exposición de Motivos se afirma que la misma se somete a consideración de este órgano colegiado en el ámbito de la seguridad nacional, citando para robustecer dicha afirmación el Artículo 5 fracción VI que de manera expresa se refiere a los actos en contra de la seguridad de la aviación como parte del catálogo de amenazas a la seguridad nacional".

Esto es de destacar para estas dictaminadoras en virtud de que esta consideración es un impedimento técnico y de análisis para delimitar la potencial fundamentación constitucional que le da soporte a la arquitectura legal que se propone; se trata de una ambigüedad no menor al analizarla desde su perspectiva global, sobre todo porque en el corpus de la norma a analizar se dispone de atribuciones específicas para entidades de la Administración Pública Federal encargadas de la función de seguridad nacional -como es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Fuerza





Aérea Mexicana- y para las instituciones de seguridad ciudadana como lo son la Guardia Nacional y otras instituciones de carácter civil, incluso esta ambigüedad es tal, que en el Artículo 1 del proyecto de Decreto la propuesta se refiere al elemento "orden público".

II. La presente Moción Suspensiva como recurso del procedimiento tiene como objeto señalar que en el proceso legislativo de dicha iniciativa para su análisis y de aprobación no se cumplieron con las etapas procesales, consecuentemente, la presente iniciativa cambia de manera sustancial las funciones de autoridades civiles con incorporar nuevamente funciones militares, asimismo no precisa cuáles serán las funciones particulares entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas, los propias actos de autoridad inherentes donde deban de coordinarse o coadyuvar con las instituciones recaerá en una ambigüedad de competencias y con ello crear una laguna entre facultades y que seguramente serán las y los usuarios como las autoridades aeronáuticas los principales afectados, no determina ninguna viabilidad.

La experiencia legislativa no ha demostrado durante años que legislar de modo exprés o de albazo solo trae como consecuencia normas o leyes que en el tiempo se van evidenciado cada deficiencia o impacto hacia la propia ciudadanía y que hoy el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano lo deja asentado con la presente moción suspensiva en aras de fortalecer los principios procesales y cumplir con las garantías procesales y derecho inherentes al Reglamento de esta Cámara de Diputados y a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia de proceso legislativo debemos señalar que la propuesta avalada por la colegisladora no cumple con los algunos elementos normativos como es el artículo 80 numeral 1 fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados, señala lo siguiente:

"Artículo 80.





- 1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:
- II. Iniciativas de Ley o decreto."

De lo anterior, no muestra la importancia por el cual debe existir un dictamen realizado por la comisión o comisiones que así se determine en el acto procesal de la Mesa Directiva ante el Pleno de esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y con ello puedan cumplir con el momento procesal señalado en el Reglamento de la Cámara de Diputados a fin de que puedan dictaminar un asunto antes descrito.

Por tal razón, no debe de considerarse de urgente u obvia resolución para contar un mayor análisis para su posterior discusión en el Pleno de Sesiones y por ello se propone a este Pleno la presente Moción Suspensiva para interrumpir la discusión del asunto, e impulsar un estudio a fondo tanto en lo técnico, jurídico legal y presupuestal para los órganos técnicos como son las Comisiones lleven a cabo el análisis correspondiente ya que no es un tema menor y las implicaciones que de ello deriven sobre todo por el respeto inherente al control constitucional y salvaguardar el Estado Derecho, ante las constantes injerencias del Poder Ejecutivo para que sean aprobadas sin mayor trámite, lo que ha ocasionado una serie de deficiencias y constantes violaciones legales, casos que se han evidenciado con las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La presente moción suspensiva, como recurso del procedimiento, tiene como objeto señalar que, en el proceso legislativo del Proyecto a discusión, no cumple con lo previsto en la normativa interna de esta Cámara de Diputados antes señalada, por lo que es necesario interrumpir la discusión del presente asunto, y sea remitido a la Comisión que corresponda, previo trámite que así determine la propia Mesa Directiva y con los requisitos mínimos del proceso legislativo.





Por lo anteriormente expuesto y fundado, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano presenta a esta Honorable Asamblea la presente:

MOCIÓN SUSPENSIVA

Único. - Se suspenda la Discusión sobre el Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Protección del Espacio Aéreo Mexicano que emiten las Comisiones Unidas de Seguridad Ciudadana y de Defensa Nacional, por no cumplir con los plazos señalados del Reglamento de la Cámara de Diputados y sea repuesto el procedimiento, con el objeto de que se realice el estudio técnico y legal de la propuesta por esta Cámara de Diputados.

ATENTAMENTE

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
H. Cámara de Diputados
LXV Legislatura
febrero de 2023

Dip. Mirza Flores Gómez

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, Edición: Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. Domicilio: Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. Dirección electrónica: http://gaceta.diputados.gob.mx/