



Gaceta Parlamentaria

Año XXVII

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 19 de septiembre de 2024

Número 6617-II-2

CONTENIDO

Mociones suspensivas

Al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, presentada por el diputado Víctor Samuel Palma César del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo II-2

Jueves 19 de septiembre

MOCIÓN SUSPENSIVA AL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 Y 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL.

Quien suscribe, **Dip. Víctor Samuel Palma Cesar**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 114, fracción IX y 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la siguiente **MOCIÓN SUSPENSIVA**, respecto del **DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 Y 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL**, con base en los siguientes:

FUNDAMENTOS LEGALES, RAZONES Y MOTIVOS QUE LO JUSTIFICAN

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presenta la siguiente **moción suspensiva** a efecto de que se interrumpa la discusión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se propone la modificación de los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, **por considerar que su aprobación sería violatoria del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 1.1, 2, 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por el estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y la sentencia del 28 de noviembre del 2018, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, lo anterior bajo los siguientes argumentos:**

- 1) **Obligación del Poder Legislativo -Cámara de Diputados- de aplicar el control difuso de convencionalidad respecto de las reformas aprobadas.**

A partir de la reforma constitucional de 2011 se introdujo al orden jurídico nacional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México y se estableció **que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

Esta modificación implicó un cambio en la estructura y lógica del sistema jurídico mexicano, toda vez las autoridades nacionales **tienen la obligación de realizar un examen de compatibilidad entre los actos y normas nacionales con respecto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos y la jurisprudencia**

de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, lo que se conoce como el control difuso de convencionalidad.¹

En este sentido, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en su artículo 1 establece:

Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Y el artículo 2 de dicha Convención, menciona que:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno
*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, **las medidas legislativas** o de otro carácter que fueren **necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.***

Como se puede observar, el Poder Legislativo no es ajeno a la revisión del control de convencionalidad, ya que al formar parte del Estado Mexicano, tiene la obligación de **tomar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades previstos en dicha Convención y en los tratados internacionales en los que México forma parte.**

Al respecto, Ferrer Mac-Gregor establece que **“la obligación del cumplimiento del derecho convencional obliga a todas las autoridades y órganos nacionales, con independencia de su pertenencia a los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, toda vez que el Estado responde en su conjunto y adquiere responsabilidad internacional ante el incumplimiento de los instrumentos internacionales que ha asumido”**²

Lo anterior, implica la responsabilidad de la Cámara de Diputados de realizar un estudio de convencionalidad respecto de las reformas que se ponen a consideración del Pleno, **con la finalidad de evitar la creación de una norma inconvencional** y en consecuencia incorporar al marco jurídico normas violatorias de derechos humanos.

Para reforzar el argumento anterior, la profesora Julieta Morales Sánchez, en su artículo “Aplicación del Control de Convencionalidad en sede Legislativa y Ejecutiva” menciona que *cualquier reforma legal --incluida la constitucional-- debe tomar en cuenta las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, a fin de satisfacer la dimensión material. Por ello la*

¹Laura Alicia CAMARILLO GOVEA y Elizabeth Nataly ROSAS RÁBAGO, “El control de convencionalidad como consecuencia de las decisiones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos”, consultado en: [r36250.pdf \[corteidh.or.cr\]](#)

² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, Estudios Constitucionales, Santiago de Chile, Año 9, N° 2, 2011, consultado en [Redalyc.Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez Mexicano](#)

relevancia de que el poder legislativo realice el control de convencionalidad previamente a la aprobación de las normas nacionales.³

La aprobación de esta reforma implica que la Cámara de Diputados deje de observar lo previsto en el artículo 1 Constitucional, los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia del 28 de noviembre del 2018, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México.

2) Omisión de la Comisión de Puntos Constitucionales de analizar la convencionalidad de la reforma en materia de Guardia Nacional.

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en su apartado de **CONSIDERACIONES** razona en tan solo 10 hojas la pertinencia de aprobar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y solamente en la página 33 hace referencia a la convencionalidad de esta reforma de la siguiente manera:

En el orden convencional -como en el ámbito constitucional- se reconoce un derecho a la seguridad interdependiente con otros derechos como a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la vida privada y a la libertad de tránsito, entre otros -esto se vincula con la prestación del servicio de seguridad de las personas, sus bienes y derechos- en diversos instrumentos internacionales, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 3), la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 7 numeral 1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 9 numeral 1).

Sobre esta materia, tanto los tribunales europeos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han dictado sentencias en pluralidad de casos, para la protección y defensa de las personas que, sería prolijo citar.

De lo anterior, se advierte que en tan solo dos cuartillas, la comisión intentó establecer la vinculación de esta reforma a los instrumentos internacionales del que México forma parte, y considero prolijo citar todas las sentencias con relación a la participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Sin embargo, en su afán de ser breves en dicha argumentación, el dictamen de la comisión olvidó advertir que esta reforma **es contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la sentencia del 28 de noviembre del 2018, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México.**

El eje rector de la reforma constitucional que se pretende aprobar **implica la modificación al artículo 21 constitucional** para establecer que:

La Federación contará con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar y marino con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional, para

³ MORALES SÁNCHEZ, Julieta, APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE LEGISLATIVA Y EJECUTIVA, consultado en línea: [Microsoft Word - APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE LEGISLATIVA Y EJECUTIVA .docx \[coordinacioneditorialfacultadderecho.com\]](#) Pág. 17

ejecutar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia. Los fines de la Guardia Nacional son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional.

Esta modificación es contraria a lo establecido en la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, en la cual se declaró la responsabilidad del Estado mexicano por desaparición forzada en el marco de un operativo militar involucrado en tareas de seguridad pública. En dicha sentencia la **corte estableció lo siguiente:**

- ***En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:***
 - a) ***Extraordinaria***, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
 - b) ***Subordinada y complementaria***, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
 - c) ***Regulada***, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
 - d) ***Fiscalizada***, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

La reforma en materia de Guardia Nacional, tan solo en su artículo 21, contraviene la sentencia en los siguientes aspectos:

- 1) **La Guardia Nacional pierde su carácter civil al ser integrada por personal de origen militar y marino, convirtiéndose en un cuerpo policial militar.**
- 2) **La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública deja de ser excepcional y complementaria para convertirse en una tarea permanente.**
- 3) **Las funciones de la Guardia Nacional dejan de estar subordinadas a mandos civiles para pasar a formar parte de la estructura de la Secretaría de la Defensa.**
- 4) **La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, al ser de carácter permanente, dejan de observar los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.**
- 5) **El dictamen no establece un régimen de fiscalización de la Guardia Nacional**

con carácter militar.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido los siguientes criterios relacionados con la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que la Comisión de Puntos Constitucionales tampoco considero en el dictamen y que son fundamentales para determinar la convencionalidad de la reforma que se pone a consideración del Pleno, destacando los siguientes:

1) **Mantenimiento del orden público interno debe quedar reservado a cuerpos policiales:** *el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar primariamente reservada a los cuerpos policiales civiles. No obstante, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria o excepcional, pues su presencia e intervención en actividades de seguridad pública, puede implicar un riesgo para los derechos humanos.*⁴

2) **Participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público:**

- *si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, **dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna**, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.*⁵
- *la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.*
- *la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.*

3) **Omisión de la Comisión en considerar los foros de Diálogos Nacionales organizados por la Cámara de Diputados.**

Del dictamen se advierte que la comisión fue omisa de analizar los argumentos vertidos en los diálogos nacionales organizados por la Cámara de Diputados, particularmente los

⁴ Caso Trueba Arciniega y otros vs México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de noviembre de 2018, serie C No. 369, párrafo 21

⁵ Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela

relacionados con la reforma de la Guardia Nacional. Se observa que en el dictamen únicamente menciona de manera descriptiva la realización de los foros en el apartado de TRÁMITE LEGISLATIVO y se agrega un link al micrositio correspondiente, sin embargo, en el análisis del dictamen no se menciona un solo argumento vertido en el foro. Lo anterior es relevante porque en el parlamento abierto, varios ponentes, advierten sobre la Inconvencionalidad de la reforma y que la incorporación de la Guardia Nacional a la SEDENA contraviene el marco internacional, así como el incumplimiento del Estado Mexicano respecto a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México.

Por todo lo anterior, se considera necesario interrumpir la discusión del dictamen en comentó para efecto de que sea devuelto a la Comisión de Puntos Constitucionales para que esta realice **un análisis pormenorizado de la reforma y de su convencionalidad**, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 1.1, 2, 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por el estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y la sentencia del 28 de noviembre del 2018, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, por lo cual se presenta la siguiente solicitud de:

MOCIÓN SUSPENSIVA

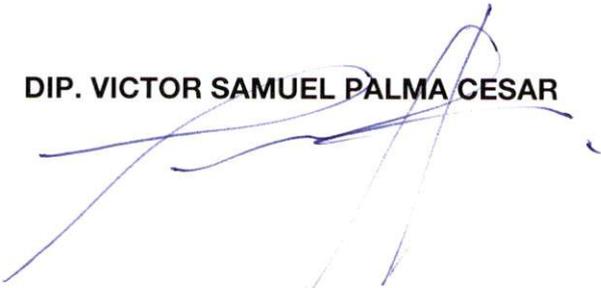
PRIMERO. - SE SUSPENDA LA DISCUSIÓN DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 Y 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL.

SEGUNDO. - EL DICTAMEN SEA DEVUELTO A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES PARA QUE SE REALICE UN ANÁLISIS DE SU CONVENCIONALIDAD, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 1.1, 2, 5 Y 7 DE LA CONVENCION AMERICANA Y LA SENTENCIA DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL 2018, DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS MÉXICO.

Salón de Sesiones del Palacio legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre del 2024.

ATENTAMENTE

DIP. VICTOR SAMUEL PALMA CESAR



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

Junta de Coordinación Política

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; Noemí Berenice Luna Ayala, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Ifigenia Martínez y Hernández, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Kenia López Rabadán, PAN; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Iraís Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

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/>