

## ANEXO

**Análisis preliminar de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 13; 16; 21; 31; 32; 36; 55; 73; 76; 78; 82; 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional**

**19 de diciembre de 2018**

### Índice

1. Indebida regulación de los alcances del fuero militar .....	2
2. Traslado de personas detenidas.....	4
3. Detención en flagrancia .....	4
4. Registro de detención .....	5
5. Facultades de investigación de la Guardia Nacional .....	6
6. Definición de la Guardia Nacional.....	8
7. Regulación del uso de la fuerza.....	9
8. Competencia de la Corte Penal Internacional.....	9
9. Fundamentos constitucionales de la seguridad pública.....	10
10. Facultades legislativas del Presidente de la República .....	11
11. Regulación de cuestiones sustantivas en los artículos transitorios .....	11
12. Temporalidad de la reforma constitucional .....	12

## 1. Indebida regulación de los alcances del fuero militar

En el Proyecto se adiciona un segundo párrafo al artículo 13 constitucional, para establecer que “las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo del artículo 21 de esta Constitución, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente”.

Sobre esta propuesta de adición, cabe señalar que múltiples órganos y mecanismos internacionales han sostenido que la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares.

De igual forma, las instancias internacionales se han pronunciado en contra de la indebida extensión de la jurisdicción militar en caso de delitos que no afecten bienes jurídicos relacionados con la disciplina militar, particularmente cuando la jurisdicción se extiende a personas civiles<sup>1</sup>. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el tema en este mismo sentido<sup>2</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el actual artículo 13 constitucional sí se ajusta a los parámetros de debido proceso establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta disposición ya establece que los delitos cometidos por militares en contra de civiles, independientemente de la corporación a la que estén adscritos los militares, deberán ser conocidos por autoridades civiles. La extensión indebida del fuero militar está radicada en el Código de Justicia Militar<sup>3</sup>, ordenamiento que fue reformado en el año 2014 para ajustarlo parcialmente a lo establecido por órganos y mecanismos internacionales.

---

<sup>1</sup> Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, ONU doc. CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 18; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones*, ONU doc. CAT/C/MEX/CO/5-6, 23 de noviembre de 2012, párr. 18; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, 3 de marzo de 2016, párr. 3; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, ONU doc. A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98; Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión a México*, ONU doc. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 105; Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, ONU doc. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 81.b; Comité contra las Desapariciones Forzadas; *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, 7 de enero de 2015, párr. 26; entre otros.

<sup>2</sup> FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL. Tesis: P. II/2013 (10a.)

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Radilla Pacheco vs. México, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*; Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 337-342.

Aunque pudiera no ser intencional, la redacción propuesta resulta problemática en tres sentidos. En primer lugar, circunscribe la competencia de autoridades civiles para investigar y sancionar los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional, cuando éstos son cometidos “en ejercicio de las funciones”. De acuerdo con dicha propuesta, a *contrario sensu* se entendería que si los integrantes de la Guardia Nacional cometen delitos cuando no estén en ejercicio de sus funciones (no encontrándose en servicio, por ejemplo), dichos delitos serían investigados y juzgados por autoridades militares. Esta es una limitante contraria a las obligaciones internacionales del Estado mexicano, las cuales no establecen una distinción sobre si las o los integrantes de las Fuerzas Armadas cometen delitos en ejercicio de sus funciones o fuera de ellas.

En segundo lugar, la propuesta también estaría ampliando injustificadamente la competencia del fuero militar, al restringir la competencia de las autoridades civiles para investigar o sancionar cuando los integrantes de la Guardia Nacional cometan delitos actuando bajo las funciones que le estarían siendo establecidas en el artículo 21 constitucional. Con dicha formulación, a *contrario sensu*, se podría estar autorizando la competencia de órganos militares para investigar y juzgar delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional cuando se determine que dicha comisión no está relacionada con las funciones establecidas en el artículo 21 constitucional.

En tercer lugar, la propuesta podría dar pie a que se entendiera que las faltas y delitos de los integrantes de las Fuerzas Armadas que no integren la Guardia Nacional y que no estén estrictamente ligados a bienes jurídicos de naturaleza militar serán conocidos por la jurisdicción militar.

Por lo anterior, la ONU-DH estima que la adición propuesta resultaría regresiva y contraria al carácter excepcional y restringido de la jurisdicción militar, mismo que debe ser observado por el Estado mexicano.

Ahora bien, considerando que el artículo 13 ya prevé alcances acotados a la jurisdicción militar, si se quiere dar un paso adelante se podría establecer que ningún delito que implique violaciones a derechos humanos podrá ser conocido por la jurisdicción militar, pues al día de hoy la legislación secundaria permite indebidamente que esta jurisdicción siga teniendo competencia sobre violaciones a derechos humanos cometidas por militares contra militares. Diversos organismos internacionales ya han formulado recomendaciones específicas al Estado mexicano en este sentido<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, 5 de marzo de 2016, párr. 3; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, recomendación 35; Comité

## 2. Traslado de personas detenidas

El Proyecto adiciona un párrafo quinto al artículo 16 constitucional, para establecer que “en los casos referidos por este artículo, los detenidos sólo podrán ser trasladados y puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles correspondientes”.

La ONU-DH considera positivo que se establezca que las personas que sean privadas de la libertad en relación con actividades delictivas siempre deban ser trasladadas y privadas de la libertad en instalaciones civiles, con lo que se estaría excluyendo la detención en instalaciones militares.

Sin embargo, la propuesta paradójicamente podría ser restrictiva en el sentido de establecer dicha obligación sólo en los casos establecidos en el artículo 16 constitucional. En este sentido, podría interpretarse que en los supuestos de privación de la libertad previstos fuera de dicha disposición, como es, por ejemplo, la detención administrativa establecida en el artículo 21 constitucional, sí sería posible detener a personas en instalaciones militares.

Por lo anterior, la ONU-DH recomendaría que se ajuste lo dispuesto en el Proyecto para establecer que toda persona civil detenida debe ser trasladada y privada de su libertad sólo en instalaciones civiles, independientemente del motivo de la detención.

## 3. Detención en flagrancia

El Proyecto reforma el actual párrafo quinto (en el Proyecto el párrafo sexto) del artículo 16 constitucional, sobre la detención en flagrancia, para establecer que las autoridades “encargadas de salvaguardar los derechos de las personas, sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación” tendrán la obligación de poner sin demora al indiciado a disposición del Ministerio Público.

Cabe mencionar que la regulación actual de dicha disposición constitucional ha sido invariablemente interpretada en el sentido de que cualquier autoridad que realice la

---

contra las Desapariciones Forzadas, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, 1 de julio de 2015, párr. 26.

detención en flagrancia tiene la obligación de poner a la persona, sin demora, a disposición del Ministerio Público<sup>5</sup>.

En este sentido, la ONU-DH aprecia que la adición contenida en el Proyecto tiene aparentemente la buena intención de establecer controles constitucionales en la actuación de los diversos cuerpos de seguridad. Sin embargo, la redacción podría tener un efecto contraproducente, ya que partiendo de la misma podría interpretarse que aquellas autoridades que no están encargadas de las funciones ahí previstas, no tendrían la obligación de poner a las personas detenidas en flagrancia a disposición del Ministerio Público. Esto podría significar una restricción indebida al derecho a la libertad personal lo cual sería particularmente preocupante, considerando que cualquier autoridad puede llevar a cabo este tipo de detención.

Por lo anterior, la ONU-DH recomendaría no adicionar dicho párrafo, toda vez que la redacción actual, al incluir la fórmula “cualquier persona” al inicio, comprende también a toda autoridad y por lo tanto no es necesario adicionar supuestos que puedan ser interpretados en sentido contrario a la intención del legislador.

#### **4. Registro de detención**

El Proyecto adiciona el actual párrafo quinto (en el Proyecto el párrafo sexto), para establecer que “*en todos los casos*, existirá un registro inmediato de la detención” (lo adicionado en cursivas y subrayado).

La creación de un registro homologado de las detenciones a nivel nacional ha sido una recomendación de organismos internacionales<sup>6</sup>. Incluso, la creación de tal registro es un punto pendiente de cumplimiento de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>.

La creación de un registro homologado de detenciones a nivel nacional es una medida de gran trascendencia para la prevención de violaciones a derechos humanos como la detención arbitraria, la tortura y la desaparición forzada. Dicho registro podría fomentar el actuar transparente de las instituciones de seguridad y

---

<sup>5</sup> En este sentido, ver el artículo 147 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>6</sup> Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015, 7 de marzo de 2016, párr. 7; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, párr. 16; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones*, ONU doc. CAT/C/MEX/CO/5-6, 23 de noviembre de 2012, párr. 10.d; Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. Informe del Subcomité*, ONU doc. CAT/OP/MEX/2, 20 de septiembre de 2018, párr. 63.

<sup>7</sup> Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 243.

justicia, con lo que se podría estar garantizando en buena medida los derechos a la libertad, debido proceso e integridad personales.

La ONU-DH considera que la adición establecida en el Proyecto es insuficiente y desaprovecha la oportunidad para reforzar la obligación de establecer este registro de detenciones. Por lo tanto, de reformarse el actual quinto párrafo del artículo 16 constitucional en dicho apartado, debería aprovecharse la ocasión para sentar las bases para la creación de un registro homologado de las detenciones a nivel nacional, estableciendo que se deberá emitir una ley nacional que regule los diversos aspectos que deben estar previstos en la creación de tal registro.

## **5. Facultades de investigación de la Guardia Nacional**

El Proyecto busca modificar el primer párrafo del artículo 21 constitucional, relativo a la competencia para la investigación de los delitos, para establecer que la Guardia Nacional tendrá competencia para investigar delitos del orden federal, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público Federal. En relación con esta modificación, el Transitorio Segundo del Proyecto establece que la Guardia Nacional asumiría las facultades establecidas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, el cual refiere en su fracción IV la facultad de investigar delitos.

Sobre este tema, es importante enfatizar que las múltiples recomendaciones internacionales<sup>8</sup> y resoluciones jurisdiccionales, tanto nacionales como internacionales, restringen la competencia de la jurisdicción militar no sólo al juzgamiento sino también en cuanto a la investigación de los delitos. El respeto al derecho al debido proceso y la salvaguarda de los múltiples derechos que pueden estar relacionados con la investigación de los delitos (como puede ser la libertad o la integridad personales) exige que la investigación también esté a cargo de autoridades civiles, desde las funciones de las policías como primeros respondientes, pasando por la cadena de custodia de objetos y personas detenidas y hasta diligencias específicas de investigación que son coordinadas por el Ministerio Público.

En este sentido, para la ONU-DH resulta preocupante que el Proyecto busque dotar a la Guardia Nacional, la cual estaría conformada en buena parte por elementos de las Fuerzas Armadas y dirigida por oficiales militares, de facultades de investigación que en el régimen constitucional actual corresponden exclusivamente a autoridades civiles. La posibilidad de que elementos de las Fuerzas Armadas realicen tareas tales como la ejecución de órdenes de aprehensión, entrevistas a víctimas y testigos y aseguramiento de bienes, entre muchas otras tareas que lleva a cabo la policía en su labor de investigación del delito, conlleva una clara violación al derecho al

---

<sup>8</sup> Supra, nota 1.

debido proceso de aquellas personas presuntamente involucradas en un hecho delictivo, así como una vulneración al derecho a la libertad personal, al tiempo que podría comprometer el derecho a la integridad de dichas personas.

Adicionalmente, para la ONU-DH es preocupante que, mientras el artículo 21 constitucional determina que las policías, en su labor de investigación del delito, actuarán bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público, en el Proyecto se establezca que la Guardia Nacional, en su labor de la investigación del delito, actuará únicamente bajo la “conducción jurídica” del Ministerio Público Federal, esto es, se califica el tipo de conducción y se excluye el mando. Adicionalmente, la propuesta de párrafo décimo segundo del artículo 21 contenida en el Proyecto establece que la Guardia Nacional podrá coordinarse con las diversas instituciones de procuración de justicia, lo cual llevaría a fortalecer las bases de la intervención de esta corporación en la investigación y persecución de los delitos.

La redacción del Proyecto implica que se estarían dando facultades de investigación a los integrantes de la Guardia Nacional, sin que estas acciones puedan sujetarse al mando y conducción del Ministerio Público, sino únicamente a su “conducción jurídica”, término que es poco claro y que parecería sugerir únicamente la sujeción a las normas del Código Nacional de Procedimientos Penales. En este sentido, se estaría dando una nueva competencia a integrantes de las Fuerzas Armadas para realizar actos de investigación ante cualquier tipo de delito del orden federal, sin que dichos actos pudieran ser materialmente controlados por la autoridad civil y sin que los integrantes de las Fuerzas Armadas rindan cuentas ante autoridades civiles en la realización de estos actos de investigación. Así, la redacción utilizada por el Proyecto exacerbaría la inconventionalidad de la propuesta y el rompimiento con los actuales parámetros constitucionales de actuación de las Fuerzas Armadas, lo que derivaría en una asignación de labores a las Fuerzas Armadas que son impropias de sus funciones.

Adicionalmente, la modificación aludida tendría serias implicaciones en el funcionamiento del sistema de justicia penal, ya que se estarían habilitando a integrantes de las Fuerzas Armadas como actores recurrentes en el proceso penal, desde la ejecución de la multiplicidad de actos de investigación previstos en la legislación procesal correspondiente, hasta su intervención activa en etapas posteriores del procedimiento. Todo esto podría tener el efecto de socavar el carácter civil de la justicia penal y con ello violar los principios del debido proceso del sistema penal acusatorio.

Por lo anterior, la ONU-DH recomienda abstenerse de modificar el párrafo primero del artículo 21 constitucional y consecuentemente abstenerse de dar participación a las Fuerzas Armadas en la investigación y persecución de delitos sobre los que deben conocer autoridades civiles.

## 6. Definición de la Guardia Nacional

En el párrafo décimo del artículo 21 que se propone en el Proyecto se establece que “La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación”.

El texto incorporado al artículo 21 está basado en lo dispuesto en el artículo 2, fracción I, de la Ley de la Policía Federal. De conformidad con lo dispuesto en los artículos Primero y Segundo Transitorio del Proyecto, las funciones de la Policía Federal son asumidas por la Guardia Nacional y sus elementos también integrados a la Guardia Nacional.

Para la ONU-DH, la amplitud de facultades que se derivan de la redacción de esta disposición y que implica que las facultades de la Policía Federal sean asumidas por la Guardia Nacional, una corporación que estaría integrada mayoritariamente por elementos de las Fuerzas Armadas y con mando militar, deriva en la militarización de la seguridad pública. Este es un tema central, en el que se puede profundizar en el discurso dado por el Representante de ONU-DH en México ante la Comisión de Puntos Constitucionales el pasado 11 de noviembre. En este sentido, diversas instancias internacionales han señalado reiteradamente que la realización de tareas de seguridad pública por parte de las Fuerzas Armadas es algo impropio de formación y funciones de éstas, esto en concordancia con lo que han recomendado organismos y expertos internacionales en el sentido de implementar un retiro gradual de las Fuerzas Armadas de este tipo de tareas<sup>9</sup>.

Por lo anterior, la ONU-DH recomienda replantear lo establecido en esta disposición, a fin de preservar y fortalecer a las corporaciones policiacas actuales, y por otro lado acotar las funciones de la Guardia Nacional.

---

<sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, ONU doc. CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 11; Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención*, ONU doc. CED/C/MEX/FU/1, 19 de noviembre de 2018, párr. 36; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, recomendación 1; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, ONU doc. A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 90; Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. *Misión a México*, ONU doc. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 103; Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, ONU doc. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 83.a.



## **7. Regulación del uso de la fuerza**

En el párrafo décimo primero del artículo 21 que se propone en el Proyecto se establece que la eventual ley orgánica de la Guardia Nacional deberá regular los estándares sobre el uso de la fuerza que regirán para dicha institución. La propuesta de modificación al artículo 73 también prevé la regulación sobre este tema, circunscrita a la Guardia Nacional.

A pesar de que la adopción de un marco legal que regule el uso de la fuerza por parte de las corporaciones de seguridad del país ha sido una recomendación reiterada de organismos internacionales<sup>10</sup>, a la fecha México sigue sin contar con una legislación de esta naturaleza.

Esta legislación es necesaria a fin de sujetar a toda corporación de seguridad, no sólo a determinados cuerpos de seguridad, a los estándares internacionales sobre uso de la fuerza. Asimismo, dicha legislación constituiría una salvaguarda de los derechos de la población al ajustar a este ámbito de acción del Estado a principios de seguridad jurídica, transparencia, mecanismos de rendición de cuentas y respecto a los derechos humanos, entre otros.

En este sentido, el Constituyente Permanente debería, en todo caso, facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley nacional sobre el uso de la fuerza, no circunscrita al actuar de la Guardia Nacional, sino aplicable a toda corporación de seguridad del país.

## **8. Competencia de la Corte Penal Internacional**

La iniciativa que se dictamina contiene una aportación valiosa al proponer modificar el párrafo octavo del artículo 21 constitucional para establecer que el Estado mexicano reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional. Este sería un avance frente a la regulación actual en dicho párrafo, sobre la competencia de este tribunal internacional, la cual está condicionada a la aprobación del Senado caso por caso.

---

<sup>10</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, 5 de marzo de 2016, párr. 5; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, ONU doc. A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 91; Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión a México*, ONU doc. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 107; Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, ONU doc. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 81.g; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, recomendación 3.

La ONU-DH considera que sería un avance importante el que el Estado mexicano reconozca la competencia incondicional de la Corte Penal Internacional, lo cual daría un mensaje de combate a la impunidad frente a violaciones graves a los derechos humanos y otros crímenes atroces.

Sin embargo, la ONU-DH lamenta que en el Proyecto se haya suprimido esta modificación, más aún porque se hace sin exponer las razones del porqué de dicha eliminación.

## **9. Fundamentos constitucionales de la seguridad pública**

El último párrafo del artículo 21 es de gran importancia en términos de la base constitucional de la función del Estado de brindar seguridad pública, ya que define las características fundamentales de las instituciones de seguridad pública y establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalando las obligaciones en materia de coordinación, distribución de recursos y participación social, entre otras, que tienen Federación, entidades federativas y municipios sobre esta materia.

En la propuesta de decreto contenido en el Proyecto, de forma inexplicable y sin argumento alguno, se suprime el último párrafo del artículo 21 constitucional. La ONU-DH quiere asumir que se trata de un error al momento de la redacción del Proyecto de Dictamen. La indeseable eliminación de un apartado constitucional de tal envergadura debería estar precedida de una profunda discusión y ser acompañada de una debida argumentación. Para la ONU-DH sería preocupante que se eliminara esta importante disposición constitucional, toda vez que establece normas de gran importancia en el rubro de seguridad pública.

En su lugar se incluye un párrafo que establece que “Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo”. Esta disposición parece eliminar la función de formulación de políticas sobre seguridad pública como una facultad de los tres órdenes de gobierno, para concentrar dichas funciones en una sola dependencia. Asimismo, al únicamente referir dicha propuesta a “la dependencia del ramo”, se deja en estado de indefinición la dependencia que estaría a cargo de la formulación de las políticas, planes y estrategias. Esto, en combinación con la propuesta de eliminación de la primera parte del actual último párrafo del artículo 21 sobre el carácter civil de las instituciones de seguridad pública, podría llevar a que la dependencia referida en la propuesta sea una dependencia militar, lo que profundizaría la militarización de la seguridad pública.

Así, la ONU-DH recomienda reconsiderar el contenido del Proyecto a fin de no eliminar las bases constitucionales de las obligaciones del Estado en materia de seguridad pública, contenidas en el último párrafo del artículo 21, y en su lugar emprender un proceso de debate a fin de fortalecer dicha disposición en el marco de la reforma a las policías en México.

## **10. Facultades legislativas del Presidente de la República**

En el artículo 89, fracción VII, del Proyecto, se establece que el Presidente de la República podrá regular lo relativo a los cuerpos de servicios de seguridad privada, así como lo relativo a las estructuras encargadas de implementar, administrar y desarrollar las herramientas tecnológicas aplicadas a la seguridad pública. Asimismo, el párrafo segundo del Transitorio Primero del Proyecto establece que el Ejecutivo Federal deberá emitir las disposiciones de carácter general para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos transitorios. Finalmente, el Segundo Transitorio del Proyecto establece que el Ejecutivo Federal podrá emitir las disposiciones necesarias para la integración de la Guardia Nacional.

Para la ONU-DH, el ámbito de la seguridad pública y la conformación de una corporación que tenga funciones relevantes en dicho ámbito son asuntos que tienen muchas implicaciones en la esfera de derechos de las personas, además de incidir en otros aspectos de relevancia constitucional. Por esta razón, las delimitaciones y basamento jurídico del ámbito de seguridad pública tendrían que ser establecidos a través de leyes adoptadas de conformidad con los procedimientos constitucionales previstos, a fin de asegurar la vigencia del sistema de contrapesos y controles que son necesarios para regular aspectos fundamentales del Estado de derecho.

En este sentido, para la ONU-DH no se considera apropiado que la regulación de aspectos importantes de la seguridad pública y de la conformación de la Guardia Nacional sean relegados a las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal. Dichas cuestiones tendrían que ser materia de leyes secundarias adoptadas de conformidad con los procedimientos constitucionales y que sea a partir de dichos ordenamientos que el Ejecutivo Federal pueda dictar las normas reglamentarias correspondientes.

## **11. Regulación de cuestiones sustantivas en los artículos transitorios**

Los artículos transitorios del Proyecto regulan cuestiones fundamentales de la reforma constitucional propuesta, tal y como facultades para emitir disposiciones generales del Ejecutivo Federal (Primero y Segundo Transitorio), el contenido de la legislación secundaria (Tercero Transitorio) y la suspensión de la vigencia de normas constitucionales (Quinto Transitorio).

La regulación de tales cuestiones en los artículos transitorios conlleva problemas de técnica legislativa, ya que las cuestiones sustantivas deben formar parte del cuerpo de la Constitución. De otra forma, se tendrían que estar interpretando las normas constitucionales de acuerdo a lo que se establece en artículos transitorios, lo cual conlleva dificultades para los operadores de la norma que podrían traducirse en afectaciones a la seguridad jurídica.

## **12. Temporalidad de la reforma constitucional**

El Quinto Transitorio del Proyecto parece regular un régimen de temporalidad de la reforma constitucional, al establecer que la Guardia Nacional se mantendrá “en tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país”. Posteriormente, el Proyecto señala una revisión que se llevaría a cabo “3 años a partir de la implementación” de la reforma, revisión que estará a cargo del Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo y con poca claridad sobre la relación entre dicha revisión y el mantener a la Guardia Nacional.

Para la ONU-DH, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe estar sujeta a un régimen estricto de temporalidad, en tanto que dicha intervención es de carácter excepcional por corresponder a autoridades civiles la responsabilidad en materia de seguridad pública. Además, dicha labor debe ser materia de evaluación permanente.

En este sentido, el Proyecto no establece criterios claros de temporalidad del régimen aparentemente excepcional que se estaría regulando. La “persistencia de la crisis de violencia e inseguridad en el país” no ofrece un parámetro objetivo claro que permita determinar hasta cuándo se estaría manteniendo a la Guardia Nacional, mientras que la revisión de la situación por parte del Ejecutivo y Legislativo Federales plantea un esquema de revisión débil al carecer de un contrapeso a través del cual pueda evaluarse de manera objetiva la situación de inseguridad en el país y la actuación de la Guardia Nacional.

Por lo anterior, de decidirse reformar la Constitución para regular la intervención de Fuerzas Armadas en la seguridad pública, para la ONU-DH dicha reforma tendría que contener en sus transitorios un plazo perentorio, a fin de que se pueda cumplir con el retiro gradual, ordenado y verificable de las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública. Adicionalmente, debería establecerse en programa de fortalecimiento las capacidades de las corporaciones civiles del país.