

DICTAMEN EN SENTIDO **NEGATIVO** A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, SE ABROGA LA LEY DEL SERVICIO MILITAR Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SERVICIO COMUNITARIO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Defensa Nacional; y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, de la LXII Legislatura, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se Abroga la Ley del Servicio Militar y se Expide la Ley General del Servicio Comunitario.

Estas Comisiones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 73 fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 80; 157 numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Defensa Nacional y de Presupuesto y Cuenta Pública, encargadas del análisis y dictamen de la Iniciativa en comento, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el apartado denominado "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como de la recepción y turno para el Dictamen de la Iniciativa.

En el apartado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se exponen los objetivos y se hace una descripción de la Iniciativa en la que se resume su contenido, motivos y alcances.

En las "**CONSIDERACIONES**", los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras hacen el análisis y expresan los razonamientos y argumentos sobre las reformas y adiciones planteadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente Dictamen.

ANTECEDENTES

En sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, celebrada el 18 de julio de 2012, el Dip. Jorge A. Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se Abroga la Ley del Servicio Militar y se expide la Ley General del Servicio Comunitario.

La Mesa Directiva turnó dicha Iniciativa a la Cámara de Diputados, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Defensa Nacional para Dictamen y a la de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión.

Estas Comisiones realizaron diversos trabajos para el análisis de la Iniciativa de mérito con el fin de estar en condiciones de elaborar un proyecto de Dictamen y discutirlo, mismo que en este acto se somete a consideración de esta Soberanía, en los términos que aquí se expresan.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El propósito de la Iniciativa es eliminar el Servicio Militar Nacional (obligatorio) y sustituirlo por un servicio nacional comunitario obligatorio.

Para concretar lo anterior, se propone abrogar la Ley del Servicio Militar Nacional y expedir la Ley General del Servicio Comunitario.

Con el propósito de dar sustento y armonía jurídica al objetivo citado, propone reformar, derogar y adicionar diversos ordenamientos:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de eliminar las referencias al Servicio Militar y establecer un nuevo servicio comunitario obligatorio para las mexicanas y mexicanos.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar atribución a la Secretaría de Gobernación, para formular, normar y vigilar la realización del servicio comunitario.
- La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para derogar las referencias al Servicio Militar obligatorio.

En la exposición de motivos, se establece que el Servicio Militar a setenta años de su creación (en vigor desde el 3 de agosto de 1942), ha perdido gran parte de su sustento y la obligatoriedad ya no encuentra justificación alguna.

Considera que la corrupción, el poco interés de los jóvenes y los cambios realizados dentro de la operación del Servicio Militar han hecho que en las últimas décadas este diste de ser verdaderamente un servicio provechoso para el Ejército y las Fuerzas Armadas de México y de forma general para la sociedad.

La iniciativa pretende derogar la Ley del Servicio Militar Nacional y crear la Ley General del Servicio Comunitario, la cual tiene como propósito que todas y todos las mexicanas al cumplir la mayoría de edad realicen un servicio comunitario en pro de sus comunidades a través de la ejecución de diversas actividades de carácter social que generen una mayor participación y consciencia en la juventud mexicana.

La Ley General del Servicio Comunitario que se propone, se encuentra integrada por 33 artículos distribuidos en siete capítulos y cuatro artículos transitorios.

El primer capítulo se denomina Disposiciones Generales contiene el fundamento constitucional, la definición de lo que para efectos del ordenamiento deberá entenderse como servicio comunitario obligatorio, las etapas en las que se divide su cumplimiento y los principios rectores que lo rigen como la obligatoriedad, la ciudadanía activa, la intersectorialidad e integralidad, la diversidad y la certeza presupuestaria, acompañada de la transparencia de la información y el destino de los recursos públicos.

El capítulo segundo, Del Servicio Comunitario, establece el conjunto de acciones que formarán parte de un programa integral coordinado por alguna dependencia en cualquier orden de gobierno que tenga como finalidad coadyuvar en la erradicación de diversas problemáticas a nivel nacional, estatal y municipal, haciendo énfasis en la participación activa de la ciudadanía mexicana y en las etapas para llevarlo a cabo como capacitación, servicio comunitario y acreditación.

En el capítulo tercero De las Instancias de Coordinación, la sección primera determina las atribuciones, integración y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario.

La sección tercera del capítulo tercero establece la creación del Centro Nacional del Servicio Comunitario y precisa su integración y atribuciones.

El capítulo cuarto hace referencia a la Coordinación de Programas y dispone que pueden ser nacionales, sectoriales, especiales e institucionales.

En el capítulo quinto prevé los objetivos del Programa Nacional del Servicio Comunitario.

El capítulo sexto regula el financiamiento de los programas para la realización del servicio comunitario.

Finalmente, el capítulo séptimo de las Sanciones determina los aspectos relacionados con el incumplimiento de la Ley.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Defensa Nacional y de Presupuesto y Cuenta Pública, son competentes para atender la Iniciativa en estudio, en razón de la facultad que tiene el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para determinar la estructura, organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas, establecida en el artículo 73 fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra expresa:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XIII. ...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. a XXX. ...”

SEGUNDA. Estas Comisiones dictaminadoras reconocen la intención de los Diputados de Nueva Alianza de la LXI Legislatura para la creación de un Servicio Comunitario con el objetivo de coadyuvar a contrarrestar los efectos de problemas sociales.

Sin embargo, y sin demeritar la propuesta, no se considera viable derogar la Ley del Servicio Militar Nacional, para sustituirla por una nueva Ley de Servicio Comunitario.

Por el contrario, las que Dictaminan coinciden en la necesidad de que el Servicio Militar debe fortalecerse.

En este sentido, y de acuerdo con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, se considera que el Servicio Militar Nacional sigue constituyendo un instrumento eficaz del que dispone la Nación, que integrado a las Fuerzas Armadas, coadyuva en la seguridad y defensa de la Patria.

Su objetivo es mantener reservas para una posible movilización para hacer frente a situaciones que pongan en riesgo la seguridad interior y exterior.

Además de ello, quienes realizan el Servicio Militar encuadrados en los Centros de Adiestramiento militar, participan en la realización de tareas cívicas y sociales que contribuyen al desarrollo del País, conformando con sus efectivos una sociedad confiable y comprometida en la consecución de los objetivos nacionales, establecidos como misiones de las Fuerzas Armadas descritas en sus respectivas Leyes Orgánicas.

La instrucción militar inculca en las personas en edad militar el concepto de disciplina y patriotismo. Asimismo, la obligatoriedad del Servicio Militar se justifica en el deber de todos los ciudadanos de defender y servir a la Nación.

En este sentido, se debe tener presente que el servicio obligatorio de las armas, frente a la propuesta de crear un servicio comunitario –también obligatorio-, tiene propósitos esencialmente diferentes.

Como lo afirma la propia Iniciativa, el Programa de Adiestramiento del Servicio Militar incluye enseñanzas en legislación militar, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, defensa personal, sanidad militar, conocimiento y medidas de seguridad, pero también aborda instrucción para atender el Plan de DN-IIIE (apoyo a la comunidad en casos de desastres) así como aspectos de disciplina cívica y valores, que son necesarios en la formación

integral de un ciudadano, es decir, va más allá de preparar a los jóvenes en materia castrense.

Por otra parte y de acuerdo con la Iniciativa, la nueva Ley de Servicio Comunitario establecería que el servicio comunitario **-obligatorio-** “comprendería el conjunto de acciones de naturaleza interdisciplinaria para coadyuvar a contrarrestar, neutralizar o disminuir los efectos de la pobreza, la intolerancia en sus distintas formas”, como la violencia de género, el analfabetismo, el deterioro y riesgos del medio ambiente, enfermedades y demás problemáticas que menoscaben los derechos y libertades de las personas, entre otras. (Artículo 3).

De acuerdo con lo anterior, las Comisiones estiman que los objetivos de la Ley vigente y la Ley propuesta son diferentes, pudiendo ser estos complementarios pero de ningún manera sustituibles los de la Ley vigente.

Más adelante se hablará de la vigencia de los objetivos de la Ley del Servicio Militar y se harán diversas consideraciones respecto a los objetivos de la nueva Ley propuesta por la Iniciativa materia de estudio del presente dictamen, los cuales ya están previstos en diversas leyes y reglamentos.

TERCERA. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos

La Iniciativa contiene diversos problemas de técnica legislativa y de operatividad del nuevo servicio propuesto.

1. Sobre las Reformas, Adiciones y la propuesta para Derogar diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos generales, se observa que las propuestas para modificar la Constitución con el objetivo de eliminar el Servicio Militar y establecer un nuevo servicio comunitario están incompletas, situación que fortalece la idea de que no contiene un análisis integral de la propuesta.

a) **La propuesta para** eliminar en el párrafo cuarto del artículo 5 Constitucional la referencia como servicio obligatorio “...*el de las armas y los jurados...*”, no valora plenamente la importancia del Servicio Militar Nacional.

La obligatoriedad del Servicio Militar se justifica por el deber de todos los ciudadanos de defender a su Nación. La obligación de colaborar en el servicio de las armas, deriva del interés colectivo al que deben subordinarse los gobernados, ya que el interés general debe prevalecer

sobre el particular, siendo esto, intrínseco a la naturaleza de nuestra Carta Magna.

Si bien en tiempos de paz el servicio de las armas puede considerarse no prioritario, cuando sobrevienen coyunturas bélicas, las cuales siempre son una posibilidad, el servicio aludido cobra una importancia prominente.

Lo anterior fue tomado en cuenta desde 1940, ya que en la sesión celebrada el día 29 de julio de ese año, por la Cámara de Diputados del XXXVII Congreso de la Unión, se dio lectura a la Iniciativa de Ley del Servicio Militar, remitida por el Ejecutivo de la Unión, y en la cual se establecía:

“...la obligación de defender a la patria y a nuestras instituciones incumbe por igual a todos los sectores de la colectividad mexicana.”

“... la escasez de reservas en el Ejército,...hacen prácticamente imposible una movilización que podría requerirse en cualquier momento para la defensa de nuestras instituciones y del territorio de la Patria,... en la defensa debe utilizarse el esfuerzo coordinado e integral de todos los elementos de la nación, si se quiere conservar la independencia y la soberanía de un país”.

“...el Gobierno tiene el deber de poner en las reservas a todos los habitantes útiles del país y hacer así posible cuando el caso llegue, la movilización eficaz de cuantos contingentes reclame la patria para enfrentarse a cualquier peligro exterior”.

Posteriormente, el 31 de agosto de 1942, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que pone en vigor la Ley del Servicio Militar, expresando lo siguiente:

“CONSIDERANDO que es necesario fortalecer y respaldar los efectivos del Ejército en servicio, con reservas que estén en condiciones de responder a las necesidades de la guerra moderna, y”

- b) En relación con el artículo 31 Constitucional, la Iniciativa propone derogar las fracciones II y III que hacen referencia a la obligación de los ciudadanos de recibir instrucción cívica y militar y a servir en la Guardia Nacional.

A continuación se reproduce el contenido de las fracciones referidas:

Ley vigente	Iniciativa
<p>Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciben la militar, en los términos que establezca la ley.</p> <p>II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.</p> <p>III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y</p> <p>IV. ...</p>	<p>Artículo 31. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Se deroga</p> <p>III. Se deroga</p> <p>IV. ...</p>

Como puede observarse en el comparativo anterior, la propuesta en estudio, deja vigente la fracción I del artículo en comento, misma que **establece una referencia importante, en primer término hacia la obligatoriedad de los mexicanos de recibir la educación e instrucción cívica y militar**, y en segundo lugar, a la existencia de Ley Secundaria para regularla.

Más aún, si relacionamos esta fracción I del artículo 31, con el párrafo segundo del artículo 3 ambos de la Constitución, podemos observar el derecho a la educación, con una innegable dimensión social, al establecer que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, **el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia**”.

En este sentido, debemos hacer mención, que **recibir la educación e instrucción cívica y militar es al mismo tiempo una obligación y un derecho de todo individuo**. La instrucción militar obligatoria establece un deber moral, social y jurídico de los mexicanos, para inculcar en las personas en edad militar los conceptos de disciplina, patriotismo y de sacrificio en defensa de la nación, pero a la vez garantiza el derecho a la educación.

Las obligaciones establecidas en nuestra Carta Magna, para que tengan sentido y efectividad, pueden interpretarse como mandatos dirigidos al legislador, como destinatario directo, a fin de que la imposición de dichos deberes a los individuos se articule en el derecho positivo, mediante leyes secundarias.

- c) En relación con la propuesta de reformar el artículo 73 fracción XV.

Con esta reforma, se pretende eliminar la referencia sobre la posibilidad de que el Congreso legisle en materia de organización de la Guardia Nacional y en su lugar tenga la facultad de expedir leyes en materia de servicio comunitario obligatorio.

Esta propuesta omite que existen referencias en 8 artículos Constitucionales, que refieren la posibilidad jurídica de que se organice una Guardia Nacional, y que de acuerdo con la Ley, -en las escasas referencias que se hacen de esta- tiene un carácter diferente a los objetivos y organización del Servicio Militar Nacional.

Ley vigente	Iniciativa
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I al XIV ...</p> <p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I al XIV ...</p> <p>XV. Para Expedir Leyes en materia de servicio comunitario obligatorio.</p>

En suma, y con base en lo anterior, se puede afirmar que la Iniciativa propone reformas, adiciones y la propuesta para derogar en el texto constitucional, pero de manera parcial, lo que refleja un análisis limitado de un tema que es de gran relevancia para la sociedad mexicana.

2. En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Iniciativa propone adicionar una fracción XXV al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar atribución a la Secretaría de Gobernación, para formular, normar y vigilar la realización del servicio comunitario.

Respecto a esta Ley, la Iniciativa también omite las referencias a las atribuciones que tienen las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en materia de Servicio Militar Nacional y de instrucción militar a la sociedad civil.

Al respecto, cabe citar los artículos 29 y fracción II del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- ..

II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional;

III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

V.- ...

VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

...”

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

...”

3. Respecto a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, propone eliminar todas las referencias al Servicio Militar Nacional, a los conscriptos y reservistas provenientes del Servicio de las armas obligatorio.

Deroga el artículo 7 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que contempla la sujeción de quienes integran el Servicio Militar Nacional a las Leyes, Reglamentos y disposiciones Militares.

Deroga la fracción I del artículo 149, que se refiere al reclutamiento del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea, a través de la conscripción, de conformidad con la Ley del Servicio Militar.

Deroga las fracciones III y IV del artículo 180, que se refieren a la integración de la Primera Reserva del Ejército, por parte de las Clases y Oficiales procedentes del Servicio Militar Nacional, así como los soldados de conscripción que hayan cumplido con el Servicio Militar Obligatorio.

Deroga la fracción II del artículo 181, que se refiere a la integración de la segunda reserva, por parte de los Cabos y Soldados del Servicio Militar Voluntario, hasta los 45 años de edad.

Al respecto, las Comisiones Unidas, consideran conveniente recordar que los miembros del Servicio Militar Nacional forman parte del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 5) y que durante su permanencia en el activo de las Fuerzas Armadas, están sujetos a las Leyes, Reglamentos y disposiciones militares (Artículo 7).

De esta forma, el Servicio Militar Nacional integrado a las Fuerzas Armadas, coadyuva en la seguridad y defensa de la Patria, así como a la realización de tareas cívicas y de beneficio social que tienden al desarrollo del País.

En efecto, estas Comisiones hacen notar que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (Artículos 1 y 2), establece entre las misiones generales de las Fuerzas Armadas, las de defender la integridad, la independencia, la soberanía de la nación y garantizar la seguridad interior; así como el deber de “auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas”, “realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país”; y en caso de desastres prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas; misiones que podrán realizarlas por si o en forma conjunta con la

Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales.

Por su parte, la Armada de México, de acuerdo a su Ley Orgánica tiene entre otras facultades las de “Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones”; y “fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo” (Artículo 2).

Conforme a lo anterior, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha coordinado conjuntamente con otras dependencias diversos programas en los que participan los jóvenes conscriptos en el sector educativo, deportivo, y de labor social; entre ellos destacan el Programa de Atención a Jóvenes Conscriptos del Servicio Militar, en coordinación con la SEP, y Conscriptos y Voluntarias del Servicio Militar Nacional para la Prevención de Adicciones, en coordinación con la Secretaría de Salud.

En este sentido, es de valorarse que para el cumplimiento de las atribuciones señaladas, se requiere contar con el recurso humano necesario, tomando en cuenta que en el Ejército y la Fuerza Aérea el Servicio Militar voluntario dota a la Nación de 209,716 elementos con educación militar profesional, y que el Servicio Militar Nacional ha puesto en “encuadramiento” a 80 mil conscriptos en promedio en los últimos 4 años¹.

Por su parte, la Marina Armada de México cuenta con 59 mil 146 elementos incorporados voluntariamente y el Servicio Militar Nacional ha encuadrado a casi 5 mil jóvenes conscriptos anualmente desde los últimos 4 años².

Es decir, de abrogarse las disposiciones legales que fundamentan la existencia y organización del Servicio Militar Nacional, no sólo se afectará el cumplimiento de su objetivo principal, también se afectará el cumplimiento de diversas acciones que tienen encomendadas las Fuerzas Armadas y en las que han coadyuvado los jóvenes conscriptos, entre las que se encuentran las relativas al auxilio a la población civil en casos de necesidades públicas, así como de la realización de tareas cívicas y de beneficio social que tienden al desarrollo del País.

¹ Secretaría de la Defensa Nacional. Número de efectivos al 30 de octubre de 2012. Numero de Conscriptos: Informes de Gobierno 2007, 2008, 2009 y 2010, en www.sedena.gob.mx

² Secretaría de Marina, Número de efectivos al 30 de octubre de 2012. Numero de Conscriptos: Informes de Gobierno 2007, 2008, 2009 y 2010, en www.semar.gob.mx

4. En relación con la propuesta de abrogación de la Ley del Servicio Militar.

El espíritu del Constituyente para establecer el Servicio Militar Nacional, como un servicio público obligatorio, radicó en prever en caso de inminente peligro de la nación (lo cual es una condición permanente), la disposición inmediata de los elementos necesarios para su defensa, además de los ya identificados en argumentaciones anteriores.

La Ley tiene como propósito general garantizar la seguridad exterior e interior, mediante el adiestramiento militar de reservistas, que en previsión de una hipótesis de movilización puedan hacer frente a cualquier conflicto de carácter militar.

Así entonces, el Servicio Militar Nacional es el servicio de las armas que por mandato constitucional están obligados a cumplir los mexicanos que se encuentren en edad militar, a realizarse en las unidades del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México durante un año, de conformidad a lo establecido en la Ley y en el Reglamento respectivos.

A los elementos que sean alistados y reclutados, se les capacitará durante un año en aspectos de la doctrina militar, con el propósito de contar con reservas adiestradas y disponibles para la movilización de las fuerzas armadas, en caso de guerra o alteración de la seguridad interior de la Nación.

El objetivo del Servicio Militar es contar con unas fuerzas armadas capaces de enfrentar con eficacia las amenazas en contra de nuestra soberanía y del orden interno; mediante la integración de toda la colectividad, lo cual exige que todos y cada uno de los ciudadanos del país participen en el servicio militar, salvo casos excepcionales.

Pues bien, esta condición se logra mediante la previsión de que todos los mexicanos mayores de 18 años, que se encuentren en condiciones para hacerlo, estén capacitados en el entrenamiento básico de combate y armas, para contar con reservas que estén en condiciones de fortalecer y respaldar a las instituciones castrenses, en sus funciones para defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación.

Como ya se mencionó, los conscriptos participan activamente en la aplicación de otros programas y servicios a la comunidad, paralelamente al adiestramiento militar que se les imparte. De esta forma, el Servicio Militar Nacional integrado a las Fuerzas Armadas, coadyuva en la seguridad y

defensa de la Patria, así como en la realización de tareas cívicas y de beneficio social que contribuyen al desarrollo del País.

Al respecto, es de señalar que la fase de adiestramiento durante el Servicio Militar se lleva a cabo durante los días sábado del periodo de febrero a diciembre del año que corresponda, tiempo en el cual se brinda información sobre los temas de:

- I. Legislación Militar,
- II. Plan DN III-E, que comprende:
 - Búsqueda y rescate de personas.
 - Evacuación de comunidades en riesgo.
 - Administración de albergues.
 - Protección de la familia.
 - Seguridad y vigilancia en las áreas afectadas.
- III. Derecho Internacional Humanitario,
- IV. Derechos Humanos,
- V. Ética Militar y civismo,
- VI. Conocimiento del armamento,
- VII. Medidas de seguridad con el armamento,
- VIII. Defensa personal,
- IX. Educación Física y
- X. Sanidad militar.

La Ley del Servicio Militar Nacional, reglamentaria del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1940.

El Servicio Militar Nacional se instituyó en el año de 1942, como una necesidad, pero con el paso del tiempo adquirió otra connotación, la de servir a la nación al alcanzar la mayoría de edad, y con ello obtener la condición jurídica que da a los individuos la capacidad de ejercer derechos y asumir obligaciones.

Al cumplir con el servicio de las armas, algunos de los valores que son inculcados a los conscriptos por las Fuerzas Armadas son: honor, lealtad, carácter, sacrificio, sentido de responsabilidad, compromiso y respeto al semejante.

El Servicio Militar Nacional fortalece entre los jóvenes en edad militar un valor fundamental e invaluable: el respeto por las instituciones de la República, y

fomenta el sentimiento de identidad y solidaridad entre los mexicanos fortaleciendo con ello de manera importante la identidad nacional.

Por medio del Servicio Militar Nacional se imparte a los conscriptos, en su calidad de ciudadanos, conocimiento sobre la doctrina militar, con el fin de que desarrollen valores y virtudes que les permitan identificarse con las actividades castrenses.

Asimismo, al coincidir la edad militar con la adquisición de la calidad de ciudadano, se manifiesta una etapa del desarrollo humano, en el que se determina en gran medida la personalidad de los individuos.

La instrucción militar obligatoria inculca paulatinamente en las personas en edad militar el concepto de disciplina, patriotismo y de sacrificio en defensa de la Nación. Asimismo, la obligatoriedad del Servicio Militar se justifica por el deber de todos los ciudadanos de defender a la nación.

5. Sobre la Nueva Ley del Servicio Comunitario.

La propuesta de creación de la Ley General del Servicio Comunitario, pretende reglamentar las bases de su organización y coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en 33 artículos distribuidos en siete capítulos y cuatro artículos transitorios.

De la revisión de su contenido se desprende que ésta solo plantea esquemas de atribuciones específicas para los órganos federales y no determina claramente los ámbitos de competencia o concurrencias entre los 3 órdenes de gobierno, propias de una ley general; por otro lado, las atribuciones para los órganos que se crean, se repiten en algunos casos, y no se sustentan jurídicamente.

El objetivo, de acuerdo con la iniciativa, es la creación de un Servicio Comunitario en el cual tanto hombres como mujeres a partir de los 18 años de edad deberán dar cumplimiento de manera obligatoria.

Por otra parte, la nueva Ley de Servicio Comunitario establece que el servicio comunitario obligatorio “comprende el conjunto de acciones de naturaleza interdisciplinaria para coadyuvar a contrarrestar, neutralizar o disminuir los efectos de la pobreza, la intolerancia en sus distintas formas, la violencia de género, el analfabetismo, el deterioro y riesgos del medio ambiente, protección

civil³, enfermedades y demás problemáticas que menoscaben los derechos y libertades de las personas” (Artículo 3).

Se considera que este enunciado jurídico es muy limitado, ya que el servicio comunitario se puede prestar en todos los ámbitos de la vida política, económica y social.

Debe señalarse que en el capítulo segundo titulado “Del Servicio Comunitario”, se establece (artículo 7) un conjunto de acciones que “formarán parte de un programa integral coordinado por ***alguna dependencia*** en cualquier orden de gobierno que tenga como finalidad coadyuvar en la erradicación de diversas problemáticas a nivel nacional, estatal y municipal, haciendo énfasis en la participación activa de la ciudadanía mexicana y en las etapas para llevarlo a cabo como capacitación, servicio comunitario y acreditación.”

Este ordenamiento, omite el principio de legalidad que establece que las Instituciones públicas, a diferencia de los ciudadanos, no pueden realizar acciones que no estén expresamente señaladas en la Ley.

Al no establecer específicamente cual será la dependencia facultada para coordinar el Programa y no establecer quién será el responsable para en su caso asignarle esta tarea, deja en la incertidumbre legal la coordinación y ejecución del Programa.

Es de advertirse, que son diversas las referencias ambiguas o indefinidas en la propuesta de Ley. Tal es el caso de atribuciones indefinidas “las que sean necesarias para su funcionamiento”, o las referencias no precisas como “las autoridades competentes”. Fórmulas que no garantizan certeza jurídica de quién o quiénes son competentes y de amplias atribuciones que pueden resultar en acciones discrecionales, afectando la legalidad ya planteada.

En el capítulo tercero, denominado “De las Instancias de Coordinación”, se pretende la creación de una “Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario” como máxima instancia para la coordinación y definición del servicio a nivel nacional.

³ En todas las referencias a la problemática que se pretende atender con el servicio comunitario, se incluye “protección civil” considerando –erróneamente- que ésta menoscaba los derechos y libertades de las personas.

La iniciativa propone que dicha Comisión sea presidida por el titular, de la Secretaría de Gobernación y esté integrada por otras 17 Secretarías, por los gobernadores de los estados, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y por los presidentes municipales.

De acuerdo con la iniciativa, esta Comisión Interinstitucional sesionará dos veces al año en forma ordinaria y de forma extraordinaria cuando así se requiera y sólo serán válidas las sesiones que cuenten con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

La conformación y alcances de este organismo no están bien definidos, si se atiende literalmente la propuesta, será un órgano inoperante en la práctica, debido al gran número de funcionarios que pretende reunir en sus asambleas. Tratándose de los Presidentes Municipales, tendrá que reunir por lo menos la mitad de 2,445 de estos funcionarios en una misma sesión, lo cual se considera operativa y logísticamente complicado.

Dicha Comisión contará con un Secretario Ejecutivo quien coordinará la implementación del servicio comunitario, apoyándose para ello de las dependencias en los tres órdenes de gobierno, y quien para efectos de llevar a cabo las atribuciones mencionadas contará con los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestarios que apruebe la Comisión.

Asimismo, para la realización de las acciones consideradas como servicio comunitario, la Comisión Interinstitucional contará con un Centro Nacional, que será presidido por un Director General, designado y removido libremente por el titular de la Secretaría de Gobernación, de quien dependerá directamente.

Con relación a las atribuciones del Centro Nacional, destacan de entre las 23 propuestas: las de participar en la elaboración del Programa Nacional de Servicio Comunitario; realizar diagnósticos participativos en materia de servicio comunitario; generar mecanismos de servicio comunitario en coordinación con organismos públicos de derechos humanos e instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en la materia; planear la ejecución de programas de servicio comunitario y las formas de evaluación.

Al respecto, es de considerarse, que se prevé que estos tres órganos generarán un alto costo fiscal, en función de que en todos los casos se generan estructuras burocráticas que requerirán recursos humanos, materiales y financieros.

Además, se puede observar una carga de atribuciones en cada órgano, que se contraponen entre sí, pero sobre todo, que se trata de atribuciones para realizar diversas acciones que ya están previstas en otras dependencias tanto federales, estatales y municipales.

En el capítulo titulado De la Participación Ciudadana y Comunitaria, se hace referencia a la obligatoriedad para que las mexicanas y mexicanos mayores de 18 y hasta los 45 años, desarrollen y acrediten el servicio comunitario a través de la actuación directa de éstas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones de la sociedad civil o mediante cualquier otro mecanismo local u legal creado en virtud de sus necesidades, enfatizando que la coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana para la realización del servicio comunitario.

Si bien la iniciativa establece la obligatoriedad para hombres y mujeres de los 18 años hasta los 45 años de edad, no define la forma, secuencia o intensidad de participación en el cumplimiento del servicio por grupos de edad, lo que deja en este aspecto otra indefinición en la propuesta de Ley.

En suma, la propuesta de Ley no aporta ningún aspecto propositivo para las leyes secundarias o de novedad en materia de participación social, pues en su conjunto forman parte de las políticas públicas de la entidad de que se trate y parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo como instrumento rector de las políticas de la Administración Pública Federal, aunado a los programas de desarrollo social implementados por los gobiernos de las entidades federativas y municipios encaminados a solventar, contrarrestar y disminuir los efectos del analfabetismo, pobreza, discriminación, desigualdad entre otros aspectos.

6. Impacto Presupuestal

El proyecto en estudio no aborda el tema de su impacto presupuestario por lo que es difícil prever una relación de ingresos- egresos para la ejecución de la nueva Ley.

Estas Comisiones, a reserva de la opinión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, prevén que será oneroso para el erario público debido a que como ya se mencionó, la propuesta duplica funciones, crea aparatos burocráticos y su operación cotidiana requerirá de altos gastos debido a la participación de un gran número de personas en su ejecución.

7. Consideraciones finales

Uno de los elementos del análisis legislativo debe ser la determinación de conocer si las modificaciones a la Ley o la creación de éstas, son las adecuadas para alcanzar el fin que se busca. Lo anterior, considerando que las normas deben actualizarse a la par que las necesidades humanas.

En este sentido, el texto de una norma debe corresponder a la realidad, para que el primero adquiera plena validez, a su vez, una ley en su conjunto debe conservar su unidad y precisión.

Posterior al análisis del asunto de mérito, estas Comisiones Unidas observan que el contenido de los ordenamientos constitucionales y de las leyes secundarias que se pretenden reformar, adicionar, derogar y abrogar, no han sido rebasadas por el tiempo, por lo cual su existencia tiene plena validez jurídica.

En relación con abrogar la Ley del Servicio Militar, se interpreta que las propuestas vertidas en la Iniciativa en análisis obedecen únicamente a una interpretación progresiva de la norma, lo cual consideramos parcial, ya que desestima su interpretación histórica y sistemática, además de pasar por alto que existen múltiples fenómenos de todo tipo que pueden afectar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación.

El Servicio Militar Nacional debe poseer y mantener un marco legal eficaz, coherente y completo; que regule el actuar del Estado en la materia, lo cual se cumple con la Ley en estudio, **pero al proponer su abrogación en la Iniciativa de mérito, no se establece que cuerpo legal la sustituirá, por lo que deja en indefensión jurídica al Estado mismo.**

Lo anterior, porque la Ley General del Servicio Comunitario que se propone, no la sustituye, ni en forma ni en fondo, por tener un objetivo completamente distinto a la Ley de Servicio Militar, al regular materias diferentes.

El presente Proyecto de Dictamen busca evitar efectos negativos que impactarían al Estado en su conjunto de aprobarse las propuestas expresadas en la Iniciativa en análisis. Consideramos que el Servicio Militar Nacional es un tema delicado, nunca menor y que requiere seriedad, ya que éste en los hechos, demanda necesariamente un enfoque unitario, coordinado y centralizado.

Estamos conscientes que las leyes no son definitivas o perfectas, por el contrario, siempre podrán ser revisadas y modificadas a partir de una propuesta formulada sobre una base razonada de la cual partir.

Pero una verdadera visión de Estado en el ámbito legislativo se orienta al futuro, ante la probabilidad incierta de acontecimientos de magnitud mucho mayores de los que se toman en cuenta hoy.

Consideramos que el Proyecto de Dictamen de mérito debe, entre otros objetivos, el cambiar la percepción de las personas en cuanto al Servicio Militar Obligatorio.

El proponer cambios a una ley, debe implicar necesariamente el haber realizado un ejercicio de alta responsabilidad, donde los cambios que se sometan a consideración busquen un bien común razonado. Lo anterior, con base en que podemos entender al derecho como un conjunto de normas que transcriben e impulsan un ideal de justicia.

Conclusiones:

1. No se considera viable abrogar la Ley del Servicio Militar Nacional, por el contrario debe considerarse que ésta debe fortalecerse.

La instrucción militar inculca en las personas en edad militar el concepto de disciplina y patriotismo. Asimismo, la obligatoriedad del Servicio Militar se justifica en el deber de todos los ciudadanos de defender y servir a la Nación.

El Programa de Adiestramiento Militar aplicado en el Servicio Militar Nacional, tiene como objetivo que los conscriptos tomen conciencia de la importancia que como individuos tienen ante una contingencia nacional.

2. La Iniciativa contiene diversos problemas de técnica legislativa y de operatividad del nuevo servicio propuesto.

Las propuestas para reformar, adicionar o derogar la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con el propósito de eliminar el Servicio Militar y establecer un nuevo servicio comunitario, son parciales y están incompletas, situación que fortalece la idea de que no contiene un análisis integral de la propuesta.

3. La nueva Ley propuesta, no tiene viabilidad debido a que no establece esquemas diferenciados de ejecución y competencia o concurrencias por cada orden de gobierno y duplica funciones.

Se identifican limitaciones en la operación de la Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario, al establecer la participación de funcionarios federales, gobernadores y los presidentes municipales de las 31 entidades federativas.

La Iniciativa pretende incorporar a la Administración Pública un aparato burocrático (Centro Nacional de Servicio Comunitario y Comisión Interinstitucional del Servicio Comunitario), en el que se confunden sus atribuciones ya que se repiten en algunos casos, y no se sustentan jurídicamente.

Se duplican las funciones que actualmente tienen otras dependencias, como las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social, tanto federales, estatales y municipales.

4. En suma se considera que contiene contradicciones, insuficiencias, pero sobre todo, falta de claridad en el objetivo de la ley y sus alcances, y en quién y cómo se materializaría.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Defensa Nacional y de Presupuesto y Cuenta Pública

ACUERDAN

Primero.- Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se abroga la Ley del Servicio Militar y se expide la Ley General del Servicio Comunitario, presentada por el Diputado Jorge A. Kahwagi Macari del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en sesión de fecha 18 de julio de 2012.