

Mirada Legislativa

Núm. 165, Enero del 2019

Guardia Nacional: apuntes sobre su discusión legislativa

Israel Palazuelos Covarrubias
Irma Kánter Coronel
Carla Angélica Gómez Macfarland

Introducción

La inseguridad en México se ha constituido como uno de los problemas más importantes del país desde hace unos años. Cifras alarmantes de delitos cometidos en todo el territorio nacional, así como datos de violencia dentro de la sociedad mexicana son una constante en informes de autoridades y organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional.

El tema de la seguridad está en la agenda pública de manera permanente y tampoco deja de ser una prioridad para los trabajos del poder legislativo. Derivado de esto, se han buscado distintas formas de afrontar el crimen y disminuir los índices de inseguridad que aquejan a nuestro país, ya sea mediante programas públicos o a través de estrategias basadas en normas jurídicas determinadas.

En ese sentido, el 20 de noviembre de 2018, los diputados del grupo parlamentario de MORENA presentaron una iniciativa para reformar distintos artículos constitucionales con el objetivo de crear una Guardia Nacional encargada de velar por la seguridad de las y los ciudadanos. La iniciativa fue turnada para dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, así como a las de Gobernación y Población y a la de Seguridad Pública, para su opinión.

El 20 de diciembre de 2018, la Comisión de Puntos Constitucionales (CPC) de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen 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 para los efectos de declaratoria de publicidad, discusión y votación.



Instituto Belisario Domínguez
Dirección General de Análisis Legislativo



Mirada Legislativa

Núm. 165, Enero del 2019

Luego del sentido positivo del Dictamen quedan algunas etapas pendientes del proceso legislativo para que el comentado proyecto de decreto se convierta en una reforma constitucional, a saber:¹

- Lectura, discusión, en su caso, aprobación por voto de las dos terceras partes de los presentes de la cámara de origen (Diputados, en este caso). Pasa como minuta a la colegisladora (el Senado de la República).
- Presentación de la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional ante el pleno de la cámara revisora (en este caso, el Senado).
- Turnarse a las comisiones de la cámara revisora para efectos de su estudio y dictamen.
- Análisis, discusión y aprobación del dictamen correspondientes en comisiones.
- Presentación del dictamen ante el pleno de la cámara revisora.
- Discusión y eventual aprobación del proyecto de decreto si hay un voto favorable de dos terceras partes de los presentes en el pleno del Senado. En caso contrario, y si existen observaciones que desechen total o parcialmente a la iniciativa por la cámara revisora, se devuelve el proyecto a la cámara de origen, quien puede aprobarlo u observarlo.
- En el supuesto de haber sido aprobada la iniciativa, se remite la minuta con proyecto de decreto a los congresos locales de las 32 entidades del país para su aprobación.
- Se continúa con aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades y remisión de acuerdos a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; así como con el envío del asunto al Ejecutivo para promulgación y publicación correspondientes.

Para ser oportunos y para coadyuvar al conocimiento de los elementos principales de la Guardia Nacional, derivados del Dictamen aprobado, este documento responde preguntas concretas acerca de sus características institucionales y presenta las ventajas y desventajas de este conforme la percepción y opinión de expertos en el tema, de organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, funcionarios públicos y dirigentes partidistas.

¹ Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf>. Consultado el 21 de diciembre de 2018.



Instituto Belisario Domínguez
Dirección General de Análisis Legislativo

I. Características principales de la Guardia Nacional conforme al Dictamen

La Guardia Nacional se define como “una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación” (Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “CPEUM” del Dictamen).

La aprobación de su constitución debe realizarse con conocimiento de los elementos básicos de su naturaleza, integración, facultades, entre otros. A continuación se abordan once aspectos que resultan fundamentales conocer sobre la organización y funcionamiento de la Guardia Nacional.²

1. ¿De quién dependería?

La Guardia Nacional formaría parte de la Administración Pública Federal (APF) a través de la Secretaría del ramo de la seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones y de la dependencia del ramo de la Defensa Nacional, en cuanto a la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación (Artículo 21 de la CPEUM, del dictamen aprobado por la CPC).

Sin embargo, en tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en nuestro país, será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional, para efectos de programación y ejecución de funciones en materia de seguridad, hasta por un plazo máximo de cinco años.

2. ¿Quién capacitaría a sus miembros?

La capacitación y disciplina de los miembros de la Guardia Nacional estaría a cargo de la dependencia de Defensa Nacional.

² Cabe señalar que se colocan los elementos principales de la Guardia Nacional a manera de cuestionamientos con sus respectivas respuestas para una explicación más práctica. Esto se basa en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona trece artículos de la Constitución en materia de Guardia Nacional (Cámara de Diputados, 2018)

3. ¿Cómo estaría integrada?

Se integraría por las policías Federal, Militar y Naval. El Ejecutivo sería el responsable de emitir disposiciones para que la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de la Policía Federal pase de forma gradual a la Guardia Nacional (Segundo transitorio).

De acuerdo con el Cuarto Transitorio del Dictamen se pueden adscribir a la Guardia Nacional miembros de corporaciones civiles de seguridad pública.³

4. ¿Qué sucedería con las condiciones laborales de los miembros de la Guardia Nacional?

Los miembros de la Policía Naval y Militar conservarían su rango, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando, mientras que los miembros de corporaciones civiles de seguridad pública ingresarán con un rango homologado al que ostentan en éstas. Los derechos con los que cuentan al momento de ser asignados a la Guardia Nacional serían respetados de acuerdo con la legislación respectiva (Cuarto transitorio).

5. ¿Cuáles serían las facultades de la Guardia Nacional?

La Guardia Nacional tendría principalmente dos facultades: La primera, sería la investigación de los delitos junto con las policías, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, y la segunda, sería cumplir los objetivos de la seguridad pública y procuración de justicia en coordinación con el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, quienes en conjunto conformarían el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 21 CPEUM del Dictamen).

6. ¿Quién dará seguimiento a las posibles faltas y delitos cometidos por los miembros de la Guardia Nacional?

Los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional en ejercicio de las funciones señaladas en el numeral 21 constitucional serán conocidos por las autoridades civiles correspondientes.

³ Este artículo transitorio no establece quiénes constituyen las corporaciones civiles de seguridad pública, por lo que no se limita únicamente a la Policía Federal.

Las faltas contra la disciplina militar serán conocidas por autoridades militares correspondientes (Artículo 13 CPEUM del Dictamen).

7. ¿Cuáles serían los mecanismos de control de la Guardia Nacional?

En los artículos quinto, sexto y séptimo transitorios del Dictamen se contemplan evaluaciones y diagnósticos tanto de la Guardia Nacional como de las corporaciones civiles de seguridad pública federal y local:

- a) **Guardia Nacional.** Durante los 30 días siguientes al tercer año de su constitución, el Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño y sus resultados en materia de seguridad. Las Cámaras del Congreso revisarán dicha evaluación debiendo considerarse para el ajuste legislativo y normativo correspondiente.
- b) **Instituciones civiles de seguridad pública.** Durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de decreto de la reforma constitucional, el Ejecutivo Federal realizará, por conducto de la dependencia del ramo de seguridad, un programa de reestructuración orgánica y funcional, así como fortalecimiento de sus capacidades, con un esquema calendarizado para que reasuman el ejercicio de su función de forma gradual y continua.

El Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión una evaluación integral del programa de reestructuración orgánica y funcional mencionado anteriormente, durante los 30 días siguientes al segundo año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional. Los resultados de la revisión también serán considerados para el ajuste legislativo y normativo del programa.

- c) **Corporaciones de seguridad pública federal, entidades federativas y municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública.** Dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar si la autoridad policial, local o municipal, cuenta con fortaleza institucional para encargarse de seguridad pública en el territorio respectivo. **En caso positivo**, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. **En caso negativo**, el Secretario Ejecutivo gestionará aplicación de mecanismos de intervención de la policía municipal o estatal, con objeto de que se generen capacidades institucionales.

8. ¿Hay alguna afectación en el presupuesto de seguridad pública que reciben las entidades federativas o municipios por parte de la Federación?

Si como resultado de un segundo diagnóstico, realizado seis meses después del primero, persiste la falta de fortaleza institucional para asumir la función de seguridad pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe del Secretario Ejecutivo del SNSP, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la Federación a través del cuerpo de seguridad respectivo (Séptimo transitorio).

9. ¿Cuál sería el marco legal y reglamentario?

De aprobarse la reforma constitucional sobre la figura de la Guardia Nacional sería necesario expedir la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley General del Registro de Detenciones dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del decreto.

Asimismo, el Ejecutivo federal deberá emitir disposiciones correspondientes para transferencia de los recursos respectivos (Primero y Segundo transitorios).

Para lograr lo anterior, el propio Dictamen propone reformar los artículos 73, 76 y 89 constitucionales para facultar al Congreso de la Unión de manera que pueda expedir leyes que reglamenten determinados aspectos de la Guardia Nacional, otorgar la facultad al Senado de analizar el informe anual que el Ejecutivo presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional y facultar al Presidente para reglamentar a policías auxiliares de entidades federativas y a cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, entre otros aspectos.

10. ¿Qué otras modificaciones se aprobaron en el dictamen para acompañar la función de la Guardia Nacional?

Se propone la reforma al 16 constitucional para indicar que aquellas personas detenidas deberían ser puestos a disposición, sin demora, exclusivamente ante autoridades de carácter civil. En todos los casos, existirá un registro inmediato de la detención.

Asimismo, se propone modificar el artículo 32 constitucional para incluir que, en tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional ni en fuerzas de policía o seguridad pública.

Además, se propone reformar el 55 constitucional para que indique que quien quiera ser diputado, cumpla, además de otros requisitos, no estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional; lo mismo que el artículo 82 constitucional, donde se agrega como requisito para ser presidente, no estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada o Guardia Nacional.

Por último, se propone la reforma del artículo 123 constitucional para agregar en el apartado B, fracción XIII, a miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional.

11. ¿Cuándo entraría en operaciones la Guardia Nacional?

Para el ejercicio de sus atribuciones de seguridad pública, la Guardia Nacional comenzaría a actuar al día siguiente de que entre en vigor la reglamentación respectiva: el artículo primero transitorio del Dictamen señala que, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional, se reglamentará la manera en que estará organizada, el uso legítimo de la fuerza y el registro de detenciones.

II. Opiniones a favor y en contra

En las siguientes líneas se presenta una recopilación de posturas a favor y en contra sobre la creación de la Guardia Nacional y sus implicaciones. Como se podrá observar, las posturas a favor reúnen a autoridades estatales, en particular a gobernadores, pero también a dirigentes políticos y a legisladores de grupos parlamentarios afines al actual gobierno. En tanto que las posturas en contra representan las voces de organismos nacionales e internacionales en pro de los derechos humanos.

Guardia Nacional	
Argumentos a favor	Argumentos en contra
<p>Alejandro Moreno, gobernador de Campeche y titular de la Comisión de Seguridad de la CONAGO, consideró que la magnitud del problema de la inseguridad requiere una sola estrategia que lo enfrente, por lo que es necesario que desde el ámbito local den el respaldo a la Guardia Nacional (Angel, 2018, https://goo.gl/CNdLJV).</p>	<p>De acuerdo con la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Guardia Nacional puede contribuir al deterioro de los derechos humanos, además de que perjudica la posibilidad de consolidar a las corporaciones civiles. Es necesario “adoptar una fórmula que permita el retiro gradual, ordenado, planificado, medible y verificado de las Fuerzas Armadas” (Jarab, 2018, https://goo.gl/T195yw); (Juárez, 2018, https://goo.gl/kFRx1V).</p>
<p>Miguel Riquelme, gobernador del estado de Coahuila, consideró que la experiencia previa en su estado ha sido positiva pues la presencia del ejército en las calles de la entidad ha hecho que, “dentro de la tendencia que tenemos en indicadores, ascenderemos del cuarto lugar de seguridad a uno más arriba, eso implica que el trabajo en Coahuila ha funcionado” (Vanguardia, 2018, https://goo.gl/ayJEdS).</p>	<p>De acuerdo con la ONG Human Right Watch, “el uso de las Fuerzas Armadas ha tenido como consecuencias abusos generalizados a los derechos humanos, desapariciones forzadas y torturas (y) al redoblar la apuesta de esta estrategia fallida, López Obrador comete un error colosal que podría frustrar cualquier esperanza de poner fin a las atrocidades que tanto sufrimiento han causado en México en los últimos años” (Human Rights Watch, 2018, https://goo.gl/rrC2N2); (Ortiz, 2019, https://goo.gl/j4mVku).</p>
<p>La Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados avaló la reforma que da pie a la creación de la Guardia Nacional pues consideró que es factible para llevar a cabo labores de prevención, control, detención y auxilio al Ministerio Público y porque “el gobierno de México reconoce de manera expresa la jurisdicción de la</p>	<p>Amnistía Internacional opina que ampliar los poderes de la Guardia Nacional para realizar funciones policiales y abrir la posibilidad para que esta ejecute órdenes judiciales y otras tareas que hasta ahora estaban expresamente reservadas a las instituciones policiales civiles, se hace con una falta de mecanismos de supervisión de</p>

Continúa...

Guardia Nacional	
Argumentos a favor	Argumentos en contra
Corte Penal internacional en las labores de vigilancia para el esclarecimiento de crímenes y abusos de autoridad en contra de los derechos humanos.” (Saldierna, 2018, https://goo.gl/5ouzyV).	las acciones de las Fuerzas Armadas, por lo que urgió al gobierno mexicano a fortalecer a instituciones civiles como la Policía Federal (Amnistía Internacional, 2018, https://goo.gl/JLijxQ).
Legisladores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos: Encuentro Social, del Trabajo, y Verde Ecologista, en la Cámara de Diputados, a pesar de algunas discrepancias al interior, en general consideran necesarias las reformas constitucionales que crean la Guardia Nacional para enfrentar los problemas de inseguridad del país. (Saldierna, 2018, https://goo.gl/5ouzyV).	El Colectivo #SeguridadSinGuerra considera que “una Guardia Nacional militarizada es una innegable continuidad con la estrategia de seguridad fracasada de los gobiernos anteriores. Tras 12 años de transitar esa ruta, hoy sabemos que ha exacerbado la violencia y, además, nos ha llevado a la más grave crisis de derechos humanos que México haya conocido. Hoy, la tortura y otras violaciones de derechos humanos son herramientas de rutina de las autoridades de seguridad.” (Seguridad sin Guerra, 2018, https://goo.gl/JUVEL2).

Fuente: elaboración propia con información de diversas notas de prensa.

Comentarios finales

Como se pudo observar a lo largo del documento, la reforma constitucional que podría dar origen y regular a la Guardia Nacional tiene diversas etapas pendientes y temas polémicos por atender. Esto podría representar un largo camino y diversas modificaciones al Dictamen original aprobado en comisiones de la Cámara de origen.

Ante las diversas reacciones que ha generado el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona 13 artículos de la Constitución Política, en materia de Guardia Nacional, a partir del 8 de enero de 2019 se llevan a cabo mesas de debates (10 audiencias) para analizar esta Iniciativa. A través de las 10 audiencias se pretende enriquecer el Dictamen de creación, pero, sobre todo, llegar a consensos sobre la creación de la Guardia Nacional (LXIV Legislatura Cámara de Diputados, 2019).

A pesar de que el proceso legislativo para la creación de este nuevo cuerpo de seguridad pública recién inicia, el Ejecutivo federal emitió la convocatoria para reclutar a 50 mil elementos entre 2019 y 2021. Este año serían 21 mil 700 efectivos, de los cuales 14 mil corresponden a la Sedena y 6 mil de Semar. Además, en los primeros días de enero se desplegaron en 150 coordinaciones a elementos de la Policía Militar, Naval y Federal, con miras a incorporarse a la Guardia Nacional.

La partida presupuestal para pagar sueldos de quienes conformarán inicialmente la Guardia Nacional asciende a 2 mil 500 millones de pesos según informó el presidente Andrés Manuel López Obrador en su primera conferencia de prensa de 2019, desde Palacio Nacional.

Fuentes de información

Amnistía Internacional (2018). “Acción Urgente. Reforma pondría seguridad en manos de militares”. Recuperado de https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4196182018SPANISH.pdf?utm_source=TWITTER-Mexico&utm_medium=social&utm_content=2028505430&utm_campaign=Amnesty. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

Angel, Arturo (2018). “Gobernadores respaldan Guardia Nacional; el mando operativo en regiones ya es militar”. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/12/gobernadores-guardia-nacional/>. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

Comisión de Puntos Constitucionales (2018). “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, EN SENTIDO POSITIVO, 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”, LXIV Legislatura Cámara de Diputados, 20 de diciembre.

Comunicación Social, “Boletín No. 0786. Aprueba Comisión reforma constitucional en materia de Guardia Nacional” (2018). LXIV Legislatura Cámara de Diputados, 20 de diciembre. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/20/0786-Aprueba-Comision-reforma-constitucional-en-materia-de-Guardia-Nacional>. Consultado el 21 de diciembre de 2018.

Human Rights Watch (2018). México: Plan Nacional de Seguridad amenaza los derechos humanos. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2018/11/16/mexico-plan-nacional-de-seguridad-amenaza-los-derechos-humanos>. Consultado el 21 de diciembre de 2018.

Jaraba, Jan (2018). “Guardia Nacional”. Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de https://gallery.mailchimp.com/54ff874b5ab8ff86ab68f4f15/files/042c4456-99cd-4996-97be-b5854ef2c2e9/ONU_DH_Carta_Guardia_Nacional.pdf. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

Juárez, Estela (2018). “Rechaza ONU-DH Guardia Nacional propuesta por AMLO”. Radio Fórmula. Recuperado de <https://www.radioformula.com.mx/noticias/20181221/rechaza-onu-dh-guardia-nacional-propuesta-por-amlo/>. Consultado el 21 de diciembre de 2018.

LXIV Legislatura Cámara de Diputados (2019), “Programa de Audiencias públicas sobre la Guardia Nacional”. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Programa>. Consultado 7 de enero de 2019.

López Obrador, A (2019), “Conferencias de prensas de AMLO, 2 de enero 2019”. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/es/archivo/prensa?idiom=es&order=DESC&page=2>. Consultado 4 de enero de 2019.

Ortiz, Alejandro (2019). “Astudillo aboga para que se constituya la Guardia Nacional”. *Bajo palabra*. Recuperado de <https://bajopalabra.com.mx/astudillo-aboga-para-que-se-constituya-la-guardia-nacional>. Consultado el 2 de enero de 2019.

Saldierna, Georgina (2018). “Viabes modificaciones para la Guardia Nacional: Comisión de Seguridad”. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/21/son-viables-modificaciones-para-crear-guardia-nacional-comision-7801.html>. Consultado el 21 de diciembre de 2018.

Seguridad sin Guerra (2018) ¡Queremos una Guardia Nacional civil y ciudadana! Recuperado de <https://www.seguridadsin guerra.org/>. Consultado el 2 de enero de 2019.

Vanguardia (2018). “Miguel Riquelme, gobernador de Coahuila, a favor de la Guardia Nacional de AMLO”. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/miguel-riquelme-gobernador-de-coahuila-favor-de-la-guardia-nacional-de-amlo>. Consultado el 20 de diciembre de 2018.

“Guardia Nacional: apuntes sobre su discusión legislativa”

Elaborado por:

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Mtra. Irma Kánter Coronel

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autora o autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez, ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa, es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Cómo citar este documento:

Palazuelos Covarrubias, Israel; Kánter Coronel, Irma; Gómez Macfarland Carla Angélica “Guardia Nacional: apuntes sobre su discusión legislativa”, *Mirada Legislativa* No. 165, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 12p.