



El debate en las audiencias públicas sobre la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional

Juan Pablo Aguirre Quezada
María Cristina Sanchez Ramírez
Lorena Vázquez Correa

I. Contexto general del tema

El 21 de diciembre de 2018 fue publicado el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto que reforma 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 crear la Guardia Nacional (GN), la cual constituye uno de los elementos principales de la política de paz y seguridad propuesta por el Gobierno Federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). De acuerdo con el dictamen original ésta actuaría en “266 coordinaciones territoriales bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional” (Audiencias públicas: 11 de enero).¹

La propuesta ha generado controversia entre los partidos políticos y en la propia opinión pública, por lo que antes de pasar al Pleno en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión convocado para celebrarse del 16 y 17 de enero de 2019, los legisladores organizaron audiencias públicas con gobernadores, presidentes municipales, funcionarios públicos, académicos, representantes de la sociedad civil, organismos internacionales y especialistas en seguridad pública para escuchar y debatir sus posturas en la materia, las cuales se catalogan en tres diferentes: 1) a favor de la Guardia Nacional, pero con cambios sustantivos en el dictamen, 2) en contra de éste o, 3) a favor del planteamiento original de las comisiones. A continuación, se resumen los principales argumentos planteados en las audiencias públicas para cada una de las tres posturas señaladas. Cabe mencionar que en varios casos se identificaron los

ponentes que sostuvieron determinado argumento. Esto no quiere decir que los participantes identificados hayan sido los únicos en señalar dicho planteamiento, pero en aras de la brevedad del documento no se mencionaron a todos.

II. Principales argumentos señalados en las audiencias

1) Que están de acuerdo con la creación de la Guardia Nacional y un nuevo modelo de seguridad, pero con cambios sustantivos en el dictamen:

- La Guardia Nacional debería tener un mando civil (o mixto), no militar. Al respecto, se señala que en un Estado constitucional como México, la intervención de las fuerzas militares en tareas de seguridad debe ser excepcional, complemen-

¹Cita de Alfonso Durazo en la Mesa 8 “Seguridad, construcción de la paz y Guardia Nacional” de las Audiencias públicas celebrada en la Cámara de Diputados el 11 de enero de 2018.

taria y subordinada a las labores de las corporaciones civiles. Además, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Alvarado Espinoza y otros *vs.* México), los Estados Parte deben limitarse al máximo en el despliegue de fuerzas armadas y responder a los criterios de estricta excepcionalidad, debido a que los militares tienen un “entrenamiento dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.²

- La tendencia en el mundo es adoptar esquemas de provisión de seguridad pública con mando civil o predominantemente civil (75 por ciento), mientras que solo 16.5 por ciento de 200 corporaciones analizadas tienen un mando primordialmente militar. Desde una perspectiva comparada, el modelo propuesto para México se parecería más al de países como Colombia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Tailandia, Yemen, Angola, Nicaragua, Camboya, Kazajistán, Irán, Vietnam, Chad o Siria, que al de Francia, España, Italia o Chile donde los carabineros actúan

de forma concurrente con una policía civil.³ En el mismo tenor, se argumenta que, en caso de no adoptarse un mando civil, podría optarse por un mando mixto en el que las tareas de seguridad se lleven a cabo de forma concurrente por un cuerpo civil y uno militar.

- En caso de que se apruebe un mando militar, podría modificarse la temporalidad para reducir de cinco años –como establece el dictamen en el artículo quinto transitorio– a dos o cuatro años máximo, a fin de anular la posibilidad de incidencia de las fuerzas militares en futuros procesos electorales.⁴
- Asimismo, se manifestó que el dictamen atenta contra el federalismo, la soberanía de las entidades y la autonomía municipal al delegarlos bajo la tutela del Ejecutivo federal. Esta observación

³ Sobre esta postura se manifestaron Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presidente de la CONAGO; la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña; Silvano Aureoles Cornejo, gobernador de Michoacán; Omar Fayad Meneses, gobernador de Hidalgo; Javier Corral, gobernador de Chihuahua; el senador Miguel Ángel Mancera, y el alcalde de Tepic, Francisco J. Castellón, entre otros.

⁴ Postura expuesta por la diputada Tatiana Clouthier.

se deriva del artículo 21 del dictamen, según el cual la seguridad pública será una función exclusiva de la federación. Para ello, elimina la participación constitucional de las entidades y los municipios en esta labor. Además, el séptimo transitorio señala que dos años después de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional se evaluará si la autoridad policial local cuenta con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública. En caso de determinar en sentido negativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descontará los recursos correspondientes en el ramo de seguridad pública a la entidad o municipio respectivo.⁵

- El dictamen no contempla presupuesto para la capacitación y obligaciones concretas para el fortalecimiento y profesionalización de las policías locales y de proximidad, por lo que no es claro qué pasará con éstas, cuya importancia radica en que son el ente de seguridad más próximo a los ciudadanos. Además, no se les fortalece ins-

⁵ Javier Corral, gobernador de Chihuahua, así como Alejandro Madrazo Lajous, Coordinador del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

² En este sentido se manifestó Pedro Salazar, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



El debate en las audiencias públicas sobre la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional

titucionalmente para la persecución de delitos del fuero común como robo de vehículos, robo a casa habitación, robo a transeúntes, homicidio, entre otros de gran incidencia.⁶

- La investigación de los delitos no debería recaer en la GN, como sugiere el dictamen (artículo 21), sino única y exclusivamente en las fiscalías (Ministerio público y policías), las cuales deberían fortalecerse dotándolas de autonomía y más apoyo presupuestal, a fin de combatir la impunidad.⁷

2) Que se oponen a la aprobación del dictamen:

- Quitar la facultad de la seguridad de las entidades federativas y los municipios sentaría las bases de un indeseado cambio de régimen constitucional, al minar el Pacto Federal adoptado como modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos estatales y municipa-

les plasmado como principio fundamental establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su lugar, favorecería la centralización y concentración del poder.⁸

- Falta presentar el paquete de leyes secundarias (Ley Orgánica de la Guardia Nacional, Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley General de Registro de Detenciones) que regularán la Guardia Nacional, a fin de discutirse juntamente con la reforma constitucional (Dictamen: primero transitorio). Al respecto, señalan que no es conveniente aprobar una reforma sin conocer el marco legal que regulará su aplicación. En este sentido, señalan que hay aspectos importantes que no se han aclarado. Por ejemplo, cómo será la participación que tendrá la GN en la investigación de los delitos, cuál será el sistema a través del cual la Defensa Nacional rendirá cuentas sobre su actuar en el combate al crimen, cuándo y cómo regresarán el Ejército y la Marina a los cuarteles, qué autoridad será el primer responsable en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio,

determinar si la GN se acotará a delitos del fuero federal, entre otras cuestiones. Por ello, sugieren regresar a comisiones el dictamen de reforma constitucional para realizar modificaciones y presentar las iniciativas de las leyes secundarias para su discusión conjunta y oportuna.⁹

- No se puede implementar una estrategia de seguridad similar en todas las entidades porque el problema de inseguridad es diferente en cada una, por lo que se requiere un diagnóstico basado en evidencia científica, que permita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de acuerdo con las necesidades de cada entidad de la República.¹⁰
- En materia de Derechos Humanos se manifestó una preocupación debido a la violaciones realizadas por miembros del Ejército, las cuales se en-

⁶ Alejandro Tello, gobernador de Zacatecas; el senador Miguel Ángel Mancera; la senadora Xóchitl Gálvez Ruiz, entre otros.

⁷ Héctor Astudillo Flores, gobernador de Guerrero.

⁸ Luis Bernardo Nava Guerrero, alcalde de Querétaro; el senador Dante Delgado; Pedro Salazar, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁹ Algunos expositores de este planteamiento fueron Martha Tagle, Xóchitl Gálvez, Dante Delgado, Verónica Noemí Camino Farjat, María Alemán Muñoz Castillo, Marco Antonio Andrade Zavala y Fernando Torres Graciano, por señalar algunos.

¹⁰ El referido argumento se externó por diferentes gobernadores entre los que se encuentra Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presidente de la CONAGO; Francisco Domínguez Servián, gobernador de Querétaro.

cuentran documentadas y resueltas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como el caso Alvarado Espinoza *vs.* México¹¹ donde el organismo internacional resolvió que la actuación de las fuerzas armadas debe ser extraordinaria, temporal y restringida, por lo que se considera que el dictamen no cumple con lo manifestado por la CIDH, además de desconocer las obligaciones de México ante el Sistema Internacional de Derechos Humanos.¹²

- El dictamen desconoce la competencia de las autoridades civiles para sancionar actividades de la GN y fomenta la jurisdicción militar al proponer su adscripción a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por un periodo de 5 años. Además, le otorga la facultad para evaluar a la policía civil, limitar su fortalecimiento, y con ello, con-

solidar la falta de transparencia de las actividades de las fuerzas armadas.¹³

- También se destacó que las fuerzas armadas no tienen formación para desempeñar las actividades de reacción, prevención e investigación de los delitos, ni tampoco para ejercer funciones que le corresponden al ministerio público.¹⁴
- Dentro de la problemática del dictamen de la GN, se señaló la falta de atención a las mujeres y niñas víctimas de la violencia, pues en el texto no se contempla que este sector de la población es el más vulnerable en situaciones de conflictos armados y de violencia generalizada, ya que en el año 2017 ocurrieron 3 mil 314 defunciones

femeninas con presunción de homicidio en México, lo que implica que 9 mujeres fueron asesinadas al día.¹⁵

3) Que están a favor del dictamen de las comisiones:

- La creación de la Guardia Nacional es una respuesta a la incapacidad de múltiples autoridades locales (civiles) de garantizar la seguridad pública en los últimos doce años. Para ello, proponen un modelo diferente, con características disciplinarias propias de las fuerzas armadas, a fin de evitar la corrupción y cooptación de las policías locales, esto es, fomentar la profesionalización policial con métodos y valores militares. En este tenor, se propone un mando militar aplicable de manera temporal (Dictamen: quinto transitorio).¹⁶

¹¹ La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede consultar en el sitio web: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

¹² Los puntos descritos fueron manifestados por Raúl González Pérez, Jan Jarab, Pedro Salazar Ugarte y Miguel Concha Malo, este último miembro de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México.

¹³ Estos comentarios fueron compartidos por Maria Elena Morera Mitre, Alejandro Hope Pinson, Ernesto López Portillo, Catalina Pérez Correa y Amnistía Internacional a través del documento México: La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco Realidades que hay que saber, visible en el sitio web: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/9578/2018/es/>

¹⁴ Esta posición fue manifestada por Marcos Pablo Moloeznik, investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

¹⁵ Estos argumentos fueron presentados por Belén Sanz Luque, representante de ONU Mujeres y Patricia Olamendi Torres, abogada y promotora de Derechos Humanos.

¹⁶ Ejemplos de estas posturas fueron presentados por el senador Pedro Haces Barba y el diputado Reginaldo Sandoval Flores.



El debate en las audiencias públicas sobre la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional

- Es necesario dar elementos jurídicos de protección al ejército en el combate al crimen organizado. Por ello, el dictamen de las comisiones propone que la planeación, programación y ejecución de las funciones de la Guardia Nacional corresponderá a la Secretaría de Seguridad de la administración pública federal, mientras que lo referente a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación corresponderá al ramo de la defensa nacional (Marina y Ejército) (dictamen: artículo 21).¹⁷
- El Congreso será un contrapeso a cualquier posible abuso de la Guardia Nacional por parte del Poder Ejecutivo, al tener la facultad de disolver la organización con el voto de las dos terceras partes de los legisladores (Dictamen: artículo 73).¹⁸

- Únicamente la organización castrense puede formar policías de manera rápida, además de que sus oficiales y jefes se capacitarán en materia de derechos humanos para garantizar su respeto absoluto.¹⁹

Comentarios finales

Los legisladores y participantes de las audiencias públicas celebraron un ejercicio de Parlamento abierto al que convocó la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y pidieron que se tomaran en cuenta los puntos de vista que ahí se plasmaron, a través de la modificación del dictamen que propusieron las comisiones. Asimismo, enfatizaron la importancia de implementar estrategias de prevención de los delitos como medida paralela al combate del crimen organizado. También hubo consenso respecto del buen trabajo que ha desempeñado el Ejército y la Marina en la guerra contra el narcotráfico, aunque predominó la defensa del mando civil (o mixto) sobre el militar. Sin embargo, diversos actores enfatizaron la importancia de escuchar a las víctimas de la violencia, así como legislar con perspectiva de género y observar las obligaciones contraídas por México con el Sistema Internacional de Derechos Humanos,

a fin de que las reformas constitucionales y legales en materia de seguridad contengan políticas públicas que garanticen la protección amplia de los derechos humanos.

Como consecuencia de las diferentes posturas vertidas contra el dictamen de las comisiones, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, manifestó la voluntad del gobierno para modificar la propuesta original, a fin de plantear un mando civil para la Guardia Nacional en vez de militar. En consecuencia, estimó pertinente replantear los términos del diseño para la Guardia Nacional para constituirlo como ente administrativo en el ámbito civil dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y no de la Secretaría de Defensa Nacional como se propuso originalmente, pero con niveles de disciplina, régimen de servicios, ascenso, prestaciones, ingreso, educación, capacitación profesional y doctrina, homologados a los que se aplican actualmente en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Finalmente, permanece la incógnita respecto de si el dictamen discutido en las audiencias se modificará en comisiones antes de la celebración del periodo extraordinario de sesiones convocado para el 16 y 17 de enero de 2019, o si los cambios se harán a través de la discusión de las y los diputados en el Pleno.

¹⁷ Héctor Astudillo Flores, Gobernador de Guerrero; el diputado Tonatiuh Bravo Padilla; el General Luis Crescencio Sandoval González, secretario de la Defensa Nacional.

¹⁸ Postura expuesta por el senador Pedro Haces Barba. Al respecto, algunos participantes mostraron su escepticismo ante tal argumento al señalar que el control parlamentario se debilita en contextos en los que predomina en el Congreso una amplia mayoría del partido en el gobierno. En sentido fue un señalamiento de la diputada Guadalupe Almaguer en la Mesa 1 “Seguridad ciudadana en los estados”.

¹⁹ Diputada María Guillermina Alvarado Moreno.



III. Guía de referencias básicas para más información sobre el tema

Sitio oficial relativo a las Audiencias Públicas sobre la Guardia Nacional, disponible en:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional>

Transmisión en vivo de las audiencias públicas sobre la Guardia Nacional, Canal de YouTube, Canal del Congreso, disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCkLEVSsqQSCZ8pnyiLyGn3w>

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria, 21 de diciembre de 2018, Cámara de Diputados.

Cómo citar este documento:

Aguirre Quezada, Juan Pablo; Sánchez Ramírez, María Cristina; y Vázquez Correa, Lorena (2018), "El debate en las audiencias públicas sobre la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional",
Temas de la Agenda, N° 7 Ciudad de México,
Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 6p.

Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Sáenz

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Mtro. Cornelio Martínez López

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Diseño Editorial

Miriam Denise Velázquez Mora

Este documento puede ser consultado en:

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

Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Delegación Cuauhtemoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd