Lic. Héctor Astudillo Flores,
Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.
Proceso de Audiencias Públicas,
en el marco de las tareas previas
para la aprobación de reformas a la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
en materia de Guardia Nacional.
Cámara de Diputados, 8 de enero, 2019.

La creación de la Guardia Nacional. Una renovada oportunidad para devolver la paz y la seguridad a los mexicanos

Un leve vistazo a los indicadores en materia de seguridad pública[1] ponen de manifiesto la necesidad de repensar y replantear las estrategias que hasta ahora se ha venido implementando. De lo que se trata es de hacer un alto en el camino que nos permita fortalecer lo que ha funcionado, ajustar lo que está débil y abandonar lo que está errado. El sistema de seguridad pública mexicano cuenta con fortalezas y debilidades, es preciso capitalizar las primeras y cuestionar las segundas; por ello el inicio de un nuevo gobierno, y de un nuevo año, se convierten en el mejor escenario para preguntarnos ¿cómo podremos devolver la seguridad y la paz social a nuestros gobernados? éste es un cuestionamiento que no sólo nos hacemos desde los gobiernos locales sino también desde el Gobierno Federal, por ello el Presidente Andrés Manuel López Obrador, como parte del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 propuso la creación de la Guardia Nacional que hoy se concreta en la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos preceptos de la Constitución, presentada por la diputada María Guillermina Alvarado Moreno y otros integrantes del grupo parlamentario de MORENA, en la que se concibe a dicha Guardia como la:

[1] En 2016 México ocupó el primer lugar en feminicidios en América Latina. Es el tercer lugar en la categoría de países con violencia extrema sólo por debajo de Guatemala y Afganistán. 2018 se convirtió en el año más violento en México desde que se tiene registro de los homicidios dolosos. En 2015 México se convirtió en el país con la tasa de mortalidad infantil más alta de una muestra de 85 países. La violencia cuesta a México alrededor de 4 billones de pesos.

"institución encargada de prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y que tendrá como funciones ser garante de la seguridad, la paz pública, la libertad y los bienes, además de actuar como auxiliar del Ministerio Público".

Es preciso advertir que en diversos estados de la República, como Guerrero, la pacificación que hoy se comienza a experimentar no podría entenderse sin la presencia de las fuerzas armadas, éstas han sido, y hay que reconocerlo, una parte importante de las fortalezas de nuestro reciente sistema de seguridad pública; puede que no sea lo deseable o lo más adecuado pero la ola de violencia que no cede y la amenaza del crimen organizado es, también, inusitada.

El Ejército y la Marina, en voz de sus secretarios demandaron, sin encontrar respuesta, un marco jurídico adecuado para su actuación en materia de seguridad pública, misma que se viene dando desde hace doce años, tiempo suficiente para valorar su pertinencia o no en dichas labores. Los resultados en más de una década son contundentes: si la situación de inseguridad en amplias zonas del país no es peor es, en gran medida, por la entrega, disciplina y organización de las fuerzas armadas, quienes también han sufrido, en carne propia, la ferocidad del crimen organizado.

Frente a los retos y desafíos que nuestro país tiene, hoy, en materia de seguridad pública consideramos que no se puede, ni se debe, prescindir de lo mejor de las fuerzas armadas, gracias a éstas hemos podido contener a una delincuencia organizada que cada vez más desafiante, cruenta y sanguinaria y que no en pocas ocasiones ha puesto al Estado mexicano en grande aprietos.

La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deja lugar a dudas, si queremos que el Ejército y la Marina participen en actividades de seguridad pública es menester ajustar nuestro marco constitucional. Ésta es, y no otra, la decisión que habrá de asumir el Constituyente Permanente.

Por lo anterior, me permito hacer las siguientes consideraciones favorables a la creación de la Guardia Nacional. Las reformas y adiciones a 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, que propone la iniciativa, que hoy estamos analizando, las consideramos oportunas y pertinentes porque, de llegarse a aprobar, darán, finalmente, a nuestras fuerzas armadas, como parte integrante de la Guardia Nacional, un marco jurídico: constitucional y, desde luego, legal al que deberán ajustar su participación en materia de seguridad pública.

Si bien, la Guardia Nacional se integrará, de acuerdo con la iniciativa, por las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal; adicionalmente se prevé una amplia convocatoria nacional dirigida a jóvenes civiles para que se integren a la formación de nuevos elementos. Nos parece que esta composición al no prescindir del elemento civil, del componente ciudadano, es muy importante pues la iniciativa no concibe a la Guardia Nacional como un cuerpo, eminentemente, castrense.

La disposición, disciplina y jerarquía del Ejército y la Marina, así como de los considerables avances que en estos ámbitos ha logrado consolidar la Polícia Federal y el componente civil, ciudadano si se prefiere, darán a la Guardia Nacional mexicana una cariz propio (híbrido, mestizo) en beneficio del reforzamiento de la seguridad pública de la sociedad mexicana cuya aspiración de paz y tranquilidad sigue sin ser satisfecha.

Los miembros del Ejército y la Marina son mexicanos, hombres y mujeres, que han decidido dedicar sus vidas al servicio de *su* pueblo, que no es otro que el mexicano; a partir de la creación de la Guardia Nacional se sumaran a sus esfuerzos un amplio número de mexicanos que también desean contribuir a la pacificación plena de nuestro país. **La participación de la sociedad civil en la integración de la Guardia Nacional será decisiva para desvirtur la idea de que se quiere militarizar al país.**

Un aspecto también importante en el que pone especial interés la iniciativa sobre la creación de la Guardia Nacional es la de establecer que: "Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán **a cargo de la dependencia del ramo**"; esta reforma al artículo 21 constitucional es, junto con la del artículo 73 fracción XV, fundamental para diseñar y establecer el *rol* que los soldados, marinos y reclutados tendrán una vez integrada la Guardia Nacional. Recaerá en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el diseño de las políticas y planes en la materia; es decir, será dicha Secretaría la encargada que ejercer la rectoría de las estrategias en materia de seguridad pública; esto es, son civiles a quienes corresponde la elaboración de la política integral en materia de seguridad pública.

En este contexto también es relevante la facultad del Congreso de la Unión –contemplada en el artículo 73 fracción XV de la iniciativa— para expedir las **leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina militar, servicio, profesionalización policial, uso de la fuerza y capacitación para el respeto de los derechos humanos de la Guardia Nacional**.

Adicionalmente, la iniciativa contempla en la fracción VII del artículo 89, que regula las facultades y obligaciones del Presidente de la República que corresponderá a éste

> Disponer y regular los cuerpos de **servicios de seguridad privada**, en su carácter de **auxiliares a la función de seguridad pública**, y de las estructuras encargadas de implementar, administrar y desarrollar las herramientas tecnológicas aplicadas a la seguridad pública, de conformidad con las leyes, mismas que regularán un sistema central de administración de la información que al respecto se genere.

Una interpretación sistemática de los anteriores preceptos ponen de relieve la enorme y decisiva participación de los poderes civiles (Legislativo y Ejecutivo) en la dirección, administración y construcción de las estrategias en materia de seguridad pública y de la actuación de la Guardia Nacional.

Conviene no perder de vista que, en estos momentos, estamos solamente ante la aprobación de la reforma constitucional misma que, desde luego, es trascendental y fundacional; pero no por ello debemos olvidar que articulada, unida, a esta reforma constitucional viene la regulación legal. Es importante llamar la atención, desde ahora, que será en dicha legislación donde debemos volcar todo el contenido "civil" —si se me permite la expresión— para que la Guardia Nacional se mueva en un marco de respeto a los derechos humanos, participe en tareas de seguridad pública en un contexto de normas y reglas redactadas, aprobadas e impuestas que serán sancionadas por esta Soberanía, máxima representación de la sociedad mexicana.

Las tres leyes reglamentarias de las reformas y adiciones a la Constitución que plantea la iniciativa como un segundo escalón para dar eficacia a la Guardia Nacional lo encontramos en las normas reglamentarias que tendrá que emitir el Congreso de la Unión dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, una vez aprobado por el Constituyente permanente, y que son:

La *Ley Orgánica de la Guardia Nacional*, dicho ordenamiento deberá contemplar, entre otros aspectos, los objetivos y alcances de la misma, los requisitos de reclutamiento para ingresar, los derechos, tareas y obligaciones de cada uno de sus elementos, la estructura jerárquica, la integración de sus distintas áreas, agrupamientos o batallones, sus mecanismos de organización y disciplina interna, la temporalidad de sus despliegues, las obligaciones de coordinación con otras autoridades, etcétera. Pero también, debe establecer *exámenes de control de confianza*[2] para soldados, marinos y reclutados en general, con los que en gran medida se estará introduciendo un elemento eminentemente policial que contribuirá a ir diluyendo la idea de militarización de las funciones de seguridad pública.

El legislador tendrá que ser muy creativo para ir introduciendo en dicha ley otros mecanismos, como estos controles, mediante los cuales la Guardia Nacional se parezca, o se acerque más, a lo que es un cuerpo de policía.

Otro instrumento legislativo igual de importante, que el anterior, es la *Ley de Uso de la Fuerza*, en ésta deberán establecerse con una claridad contundente cómo y cuándo un elemento de seguridad que integre la Guardia Nacional debe o no hacer uso de armas de disuasión y/o de armas letales. Lo que sin duda coadyuvará a prevenir arbitrariedades de los miembros de la Guardia Nacional, así como violaciones a los derechos humanos de los gobernados y, de cometerse tales abusos se castiguen conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, tomando en consideración que, de conformidad con la iniciativa, las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de seguridad pública serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.

---

[2] Actualmente el personal del Ejército y la Marina –con el que se pretende conformar mayoritariamente a la Guardia Nacional- no tiene que cumplir con este procedimiento, sin embargo, en virtud de que participará en tareas de seguridad pública corresponderá al Legislador establecer los diversos mecanismos para la evaluación de confianza.

La regulación que se haga en este ordenamiento del uso de la fuerza por parte de la Guardia Nacional también la distinguirá del Ejército y la Marina, pues cada una de estas instituciones deberá responder a sus propios protocolos en función de sus facultades y competencias.

Por otra parte, la *Ley General de Registro de Detenciones* regulará la manera en la que deberán registrase las personas que hayan sido detenidas por la Guardia Nacional y puestas a disposición del Ministerio Público; con dicho registro lo que debe privilegiarse es inhibir las detenciones ilegales y/o arbitrarias.

Estos tres ordenamientos constituyen los contrapesos a una mando militar –el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 prevé que la Secretaría de la Defensa Nacional asumirá el mando operativo de la Guardia Nacional, del reclutamiento, adiestramiento y organización de sus efectivos, así como de su equipamiento, despliegue y operatividad, con base en los requerimientos señalados por las coordinaciones de Seguridad y en apego a los lineamientos de acción elaborados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana[3]— que deberá ser permanentemente vigilado y controlado no sólo por la sociedad civil sino, y sobre todo, por los poderes civiles.

Finalmente, quisiera concluir esta exposición dejando en el auditorio tres ideas fundamentales para la reflexión:

[3] Es curioso que sea el Plan Nacional de Paz y Seguridad el que establezca el mando militar y no se contemple así en la iniciativa de reformas a la Constitución.

I. La creación de la Guardia Nacional es un elemento muy significativo del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 que presentó el Presidente de la República. El Titular del Ejecutivo Federal ha sido muy enfático al señalar que el 80% de su estrategia de seguridad se concentrará más en la prevención con un modelo económico y de desarrollo social con el objetivo de que las oportunidades sustituyan el problema de inseguridad y violencia.

II. Como puede advertirse la Guardia Nacional que diseña la iniciativa de reformas constitucionales es una figura novedosa, hibrida, que exige que el legislador la equilibre, pero que no modifica sustancialmente la estrategia de seguridad pública seguida hasta ahora; en realidad la amplía y proyecta al futuro, con el único objetivo de abatir la inseguridad y llevar paz y tranquilidad a todos los rincones de nuestro territorio.

III. La actuación de la Guardia Nacional será sujeta a evaluación y revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo serán los encargados de evaluar las políticas y estrategias instrumentadas transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. En los tiempos que corren la actuación de ningún órgano público y más de aquellos que intervienen en materia de seguridad pública, puede dejar de evaluarse con el objetivo de llevar a cabo los ajustes necesarios que la vayan perfeccionando.

Señoras y señores.

Queda claro que si el Constituyente Permanente decide aprobar esta reforma constitucional los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno junto con la Guardia Nacional seremos los grandes custodios de ese valor supremo, tan valioso en las sociedades modernas, que es la seguridad pública. En nuestros días ningún Estado puede ser social, democrático y de derecho sino cuenta con un alto grado de seguridad pública que construya la paz y genere prosperidad entre todos sus habitantes.