

miembros de las fuerzas armadas de México, policía federal y civiles, rebasa el área de conocimientos de los miembros integrantes de esta Comisión. Lo correcto hubiese sido dar turno a todas las comisiones involucradas, a efecto de cumplir con el objetivo de analizar desde los méritos técnicos por especialidad cada uno de los apartados de la iniciativa principal del dictamen. Lo correcto hubiera sido contar con las opiniones y dictaminación de las comisiones de Seguridad Pública, Justicia, Marina, Defensa Nacional, Marina, Derechos Humanos, así como Federalismo y Desarrollo municipal, al menos. Esto se aparta de cualquier principio de Parlamento Abierto que debe caracterizar los procesos democráticos modernos de discusión y aprobación de leyes, en los que las voces de los legisladores que deben estar involucrados, expertos, y demás organizaciones de la sociedad civil, se vuelven indispensables en el diseño y arquitectura de ordenamientos legales de gran trascendencia como el que se dictamina.

Marco contextual y antecedentes.

El primero de julio de dos mil dieciocho resultó electo como titular del Poder Ejecutivo Federal el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador quien ha expresado las directrices y lineamientos bajo las cuales ejercerá dicho mandato, incluyendo la conformación de su gabinete, así como los cambios y modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal.

En sesión ordinaria realizada el 20 de noviembre de 2018, la diputada María Guillermina Alvarado Moreno y otros integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron Iniciativa con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan 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.

La Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, la diputada Julieta Macías Rábago, mediante oficio DGPL 64-II-5-199, determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen, y a las Comisiones de Gobernación y Población y de Seguridad Pública, para opinión."

El contenido del dictamen que se discute vulnera tanto el orden constitucional como principios de eficacia y proporcionalidad en la adscripción de atribuciones.

C. A mayor abundamiento, nos referiremos a continuación a los defectos de orden constitucional que conlleva la propuesta creación de la Guardia Nacional:

Una de las principales características de la Guardia Nacional es la **permanencia**. No se aplican en su actuación ni el principio de subsidiariedad ni la temporalidad. Si bien se propone un transitorio para evaluar en tres años las condiciones de inseguridad, de dicho transitorio no se sigue la posibilidad de transformar o desaparecer la Guardia Nacional. No hay evidencia alguna de su carácter transitorio, sino por el contrario, podemos presumir que se refrendará en tres años para adquirir permanencia en el país.

D. Mando Castrense

La Guardia Nacional estará adscrita orgánicamente de manera permanente a las fuerzas armadas. Por lo tanto estará sujeta a la disciplina militar y mando castrense en la realización de sus funciones. Lo anterior implica una configuración desproporcional, atentos a que la principal fuente de inseguridad radica en delitos del fuero común.

La iniciativa señala que los elementos de la guardia nacional provendrán de las policías militar, naval y federal.

- Es preocupante la conformación de los elementos que formarán la guardia nacional: policías Federal, Militar y Naval.
- La policía militar es una organización propia de las fuerzas armadas entre muchas otras funciones, hace cumplir la Jurisdicción, se encarga del orden y la disciplina interna; este organismo es también quien materializa las normas disciplinarias en el ámbito castrense.
- En otras palabras la Policía Militar está a cargo del cumplimiento de la ley (incluyendo investigaciones criminales) en las propiedades militares y en temas que conciernen al personal castrense, se encargan de la protección de los oficiales militares de avanzada edad.
- La Policía Militar, es uno de los cuerpos que actúa de inmediato, al momento de la Activación del "Plan DN-III". En cuestiones de desastres naturales se encargan del control carretero, apoyo en el trasladado de víveres a las zonas de desastre, auxilio a la población, etc.
- Al desincorporar los elementos tanto de la policía Naval como la Militar:

- No habrá personal para imponer el orden y la disciplina interna en el ámbito castrense;
- Se generaría un vacío en las estructuras de control y seguridad de las instalaciones militares.
 - No habría personal para el cuidado y resguardo de los altos mandos militares.
 - No habría personal para la protección y cuidado de los mandos militares en retiro.
 - No habrá el personal especializado para realizar las tareas de investigación de los delitos en el ámbito militar.

Vulneración del federalismo

Uno de los principios que consagra nuestra Constitución, en relación con el federalismo, es la autonomía de los Estados miembros.

Los Estados integrantes de la Federación mexicana son autónomos porque, si bien pueden organizarse y limitarse por sí mismos, no pueden hacerlo sin estar obligados para ello a acatar reglas o principios provenientes de una potestad jurídico-política ajena.

"Esto es, los Estados no pueden organizarse y limitarse por sí mismos de modo absoluto, pero tampoco son organizados y limitados por una voluntad diversa de modo absoluto. Se encuentran en un punto intermedio. Es decir, pueden organizarse y limitarse en todo lo concerniente a su régimen interior, pero respetando en todo momento los lineamientos, principios, limitaciones y obligaciones que les impone el Pacto Federal. Y es precisamente esa facultad de darse sus propias normas y aplicarlas, dentro de un ámbito demarcado de antemano, a lo que se ha denominado autonomía constitucional".

"La autonomía de los Estados está consagrada en la Constitución General de la República, pues, por una parte, establece su facultad de organizarse, de darse sus propias normas y, por otra, establece los principios, las reglas, las obligaciones y las prohibiciones que al hacerlo deben acatar.¹

El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución. En el Estado Federal se asocian y sobreponen colectividades estatales distintas, a través de un equilibrio armonioso y equitativo entre el principio de autonomía y el principio de asociación. Para garantizar la vigencia de la Unión, con el principio de autonomía política, se establece la primacía de la Constitución.

¹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados, Vol. VIII, p. 129-143.

La Carta Magna dispone una división funcional de los poderes públicos federales y estatales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, establece una clara división de competencias.

Fue el federalismo el sistema que convenció a partir de 1824 para que los abusos que se pudiesen cometer desde el poder ejecutivo federal no afectarían al país entero, fragmentado en entidades con autogobiernos propios que resistirían a la centralización y al despotismo.

El sistema federal se pensó y construyó como la forma de gobierno más democrática al promover el gobierno propio de cada entidad federativa y con el desarrollo de sus propios recursos, tanto humanos como naturales.

El artículo 21 del dictamen faculta a la Guardia Nacional a intervenir en temas del fuero común, trastocando el orden federal ya que se dispone en el párrafo décimo, lo siguiente:

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

En conclusión, la figura de la Guardia Nacional, vulnera la seguridad pública de los municipios y Estados del país. La propuesta no fortalece las policías estatales y municipales, sino que por le contrario las debilita. La Guardia Nacional constituiría en la práctica, al igual que los llamados “súper delegados”, una herramienta del Ejecutivo de control y sometimiento política sobre los gobernadores y alcaldes del país.

E. La Guardia Nacional constituye en la práctica la militarización del país.

La propuesta parte de los supuestos de que la situación de inseguridad se deben a 1) políticas económicas de los últimos 30 años, 2) la creciente corrupción en el gobierno y 3) de una estrategia “rotundamente equivocada” de seguridad y combate a la violencia.

Critica el empleo de las fuerzas armadas en materias de seguridad en los últimos años y de manera contradictoria propone la creación a nivel constitucional

de la Guardia Nacional. Llama a desmilitarizar las funciones de seguridad pública pero hace justamente lo contrario.

F. Carencia de todo estudio, diagnóstico o base científica.

- Ni la iniciativa ni el dictamen contienen un elemento esencial para justificar las medidas inidóneas y desproporcionales que propone. Se carece de un estudio de fondo sobre la problemática en materia de seguridad y la pertinencia de ampliar y dar bases de permanencia para las fuerzas castrenses, en relación con su eficacia, disminución de violencia, desempeño, aplicación de recursos, resultados. Una reforma de esta envergadura no puede transitar si no contiene dicho estudio que demuestre que se maximizará el principio de seguridad ante los riesgos de disminución de ámbitos de libertades ciudadanas.

- La iniciativa elimina a la Guardia Nacional en su concepto primigenio, histórico y doctrinal. Usa el nombre de Guardia Nacional para referirse a un cuerpo *sui generis* con características de Gendarmería con amplias facultades de investigación para la prevención e investigación de los delitos.

G. La propuesta, significa un retroceso en materia de derechos humanos, y se anticipa una mayor violación a estos.

- La propuesta de Guardia Nacional implicará un riesgo notable para el desarrollo de condiciones democráticas y de libertades ciudadanas. La presencia del ejército no solamente se multiplicará en términos cuantitativos, sino que tendrán facultades DE NATURALEZA INVASIVA, propias de la investigación para la prevención y la investigación de los delitos, actos de molestia. POR LO ANTERIOR SE PUEDE AFIRMAR QUE ESTE NUEVO CUERPO DEL EJÉRCITO significará un menoscabo al clima de libertades, que no se puede consentir.

- Se debe tener claro que el perfil del personal castrense NO ES EQUIVALENTE al que se exige para las policías conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es decir, con certificado que incluye: nivel equivalente a licenciatura, exámenes de control de confianza (que incluye polígrafo, toxicológico, psicológico y de desempeño patrimonial). En la eventualidad de la creación de la GN se deberá exigir los mínimos establecidos en LGSNP.

H. Adicionalmente a lo anterior, el dictamen daría por aprobado de manera inconveniente el traspaso **de funciones que originalmente corresponden a la Policía Federal.**

- A diferencia de lo que ocurre actualmente, no solo es fuerza de prevención o reacción o fuerza de tarea de apoyo, ahora se le está otorgando a esta fuerza castrense muy delicadas facultades que hoy en día corresponden a la Policía Federal, siendo las siguientes:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; (Inteligencia preventiva)

III. Prevenir la comisión de los delitos, y

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

- De lo anterior se deriva que tendrá facultades relevantes en dos ámbitos que hoy en día no tiene el ejército:

1. Investigación para la prevención. Dicha facultad implica el despliegue y la generación de inteligencia para la prevención. Ejemplo: Intervención de comunicaciones PREVENTIVAS. Hoy en día se realizan por policía certificada, de aprobarse el dictamen, se ejecutaría por miembros del ejército.

2. Investigación del delito y colaboración con el Ministerio Público, en todo el proceso penal. Lo anterior incluye facultades para la realización de técnicas de investigación y actos de molestia a la ciudadanía tales como intervención de comunicaciones, cateos, cateos electrónicos, operaciones encubiertas, monitoreo electrónico, aseguramientos, entrevistas, escuchas ambientales, entregas vigiladas, rastreo de cuentas, así como todos los actos procesales como ser testigos en juicios orales. Lo anterior se considera desproporcionado, ya que la interacción tan próxima con civiles,

puede generar distorsiones derivadas de la imagen y consideración que se tiene de las fuerzas armadas por parte de la población en general.

I. Carencia de Diagnóstico Internacional

Una iniciativa de tal envergadura, debería contar con la opinión favorable de un organismo internacional, experiencias exitosas en otros estados, o un diagnóstico internacional que fundamente su creación. El dictamen que nos ocupa, por el contrario, se realiza en contraviniendo todas las recomendaciones de organismos internacionales. Únicamente se limita a imponer esta figura de manera unilateral, como ha sucedido en las dictaduras.

En Acción Nacional nos pronunciamos en favor de la seguridad de los ciudadanos, y en contra de la militarización del país.

No nos cerramos a las nuevas ideas, pero derivadas de la lógica, la razón y de estudios y bases científicas que permitan presumir el beneficio para la sociedad mexicana.

La minuta que se presenta, vislumbra una figura violatoria de derechos humanos, la militarización del país y una herramienta de sometimiento y control para el Ejecutivo Federal, sacrificando las libertades de los ciudadanos.


II. Puntos resolutivos


Por lo anteriormente fundamentado, los suscritos proponemos como Voto Particular del dictamen que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la siguiente resolución:

ÚNICA.- Es de NO aprobarse el Dictamen por el que se reforman y adicionan 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.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de diciembre de 2018.


Diputado Raul Gracia Guzmán


Diputado Ivan Arturo Rodriguez Rivera


Diputado Ricardo Villarreal Garcia


Diputado Jose Elias Lixa Abimerhi