

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

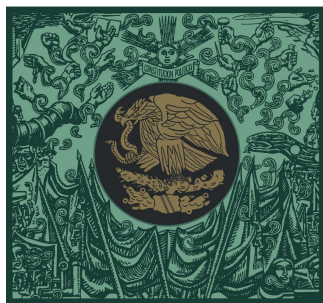
La Guardia Nacional. ¿Militarización del país o solución a la inseguridad pública?

Documento de trabajo núm. 298



Febrero 2019

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores
Erika Martínez Valenzuela
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

La Guardia Nacional.

¿Militarización del país o solución a la inseguridad pública?

Salvador Moreno Pérez¹

Introducción

La crisis de inseguridad del país se puede sintetizar en sólo dos indicadores: alrededor de 200 mil personas asesinadas y más de 37 mil desaparecidos en una docena de años.² Tan sólo en 2018 se registraron 28,816 homicidios dolosos,³ un promedio de 79 personas ejecutadas por día. Para enfrentar esa situación el titular del Poder Ejecutivo presentó el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024* donde la premisa básica es que la seguridad de la gente es el factor esencial del bienestar y cuando no es posible garantizarla se pone en peligro la existencia del propio Estado.

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 destaca que las fuerzas armadas son el pueblo uniformado y que no han sido capacitadas para funciones policiales, por ello la violación de derechos humanos de algunos elementos castrenses.

El plan citado describe la situación de crisis de los cuerpos policiacos: la policía federal, estatal y municipal, lo que impide el retiro de las fuerzas armadas de las funciones de seguridad pública. Un elemento que agrava la situación, señala el plan, es que los centros penitenciarios se han convertido en un multiplicador de la criminalidad.

En ese contexto de crisis de seguridad del país, el Plan Nacional de Paz y Seguridad de la presente administración propone la creación de la Guardia Nacional como un instrumento del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia.

¹ Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

² Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, México, 2019, p. 27.

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del Fuero Común*, en <https://www.gob.mx> (consulta: enero de 2019).

La discusión sobre la Guardia Nacional se inscribe en un ámbito más amplio relacionado con la corrupción, persecución y prevención de los delitos. En ese marco también son relevantes dos temas adicionales: el catálogo de delitos graves y la designación del Fiscal General de la Nación. Materias que son motivo de discusión y análisis en la actual agenda del Congreso de la Unión.

El 20 de noviembre de 2018 diputados federales del Grupo Parlamentario de Morena presentaron una iniciativa que reforma diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para crear la Guardia Nacional como una institución capaz de salvaguardar los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz pública, así como bienes y recursos de la nación, así lo expresan en la exposición de motivos.

La iniciativa en comento se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su discusión y análisis. El 21 de diciembre de 2018 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* el dictamen para su discusión. En el mes de enero de 2019 la Cámara de Diputados convocó a la realización de audiencias públicas de análisis de la iniciativa y dictamen de la Guardia Nacional.

En ese contexto, el presente documento tiene como objetivo ofrecer un panorama general sobre la Guardia Nacional. Para ello, en primer lugar, se presentan como antecedentes las principales estrategias de seguridad llevadas a cabo en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto; en segundo lugar, se analiza el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, en particular el eje relativo a la Guardia Nacional, en tercer lugar, se presentan los principales aspectos de la iniciativa y dictamen; en cuarto lugar se muestran los principales posicionamientos a favor y en contra de ese cuerpo policial; al final expone el resultado de la discusión en el periodo extraordinario convocado para el 16 y 17 de enero con la finalidad de aprobar la reforma constitucional que sustentará la creación de la Guardia Nacional, por último, se ofrecen algunas reflexiones finales.

El documento se complementa con la carpeta informativa sobre la Guardia Nacional a cargo de José de Jesús González Rodríguez donde se precisa con detalle indicadores estadísticos sobre la situación de inseguridad en México.

Marco jurídico sobre seguridad

En México, el concepto de *seguridad* reviste dimensiones políticas, sociales y jurídicas que forman parte del Estado-nación para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, establecer el orden y residir en un ambiente de paz pública para el beneficio social.

“La seguridad pública es un pilar fundamental para cualquier sociedad y una responsabilidad primaria e inexcusable del Estado, ya que es indispensable para la convivencia social y armoniosa entre los componentes de un grupo social”.⁴

El marco jurídico proporciona los fundamentos para evitar conflictos y amenazas de seguridad nacional, respetar los derechos humanos y proteger las garantías individuales, esto al sancionar de forma coordinada las infracciones correspondientes. Tal como lo apunta la Constitución Mexicana en su artículo 21 “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a los policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.⁵

En el marco jurídico vigente, el concepto de seguridad se define en la Ley de Seguridad Nacional 2005, como las “acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”.⁶ Los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional estarán encabezados por el Presidente de la República; sin embargo, todos tendrán la función de defender la seguridad del país, como se muestra en el Cuadro 1.

⁴ Juan Carlos Salinas Sosa, *Política de seguridad pública (1994-2014) retos y perspectivas*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2016, p. 171.

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tirant lo Blanch, México, 2015, p. 59.

⁶ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, México (última reforma DOF 26 de diciembre de 2005).

Cuadro 1. Marco institucional para garantizar la Seguridad Nacional

	Integrantes del Consejo de Seguridad Nacional	Acciones
Ley de Seguridad Nacional	Títular del Ejecutivo	Proteger a la nación mexicana frente a amenazas y riesgos.
	Secretario de Gobernación	Preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio.
	Secretario de la Defensa Nacional	Mantener el orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas.
	Secretario de Marina	Defender legítimamente al Estado respecto a otros estados o sujetos de derecho internacional.
	Secretario de Seguridad Pública	Preservar la democracia.
	Secretario de Hacienda y Crédito Público	
	Secretario de la Función Pública	
	Secretario de Relaciones Exteriores	
	Secretario de Comunicaciones y Transportes	
	Procurador General de la República	
	Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional	

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley de Seguridad Nacional*, Cámara de Diputados, México.

Es necesario diferenciar las características de los tipos de seguridad relacionada con el ámbito multidimensional nacional, interior y público. Anteriormente se señalaron las características de la seguridad nacional como las acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia, además de solucionar los problemas internacionales y allanar las relaciones diplomáticas. Las autoridades competentes son el gobierno de la república, aunque el responsable inmediato es el presidente.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en 2009⁷ define la *seguridad pública* como las acciones que comprenden la prevención especial, investigación, sanción y persecución de delitos e infracciones administrativas; igualmente la reinserción social del individuo, dado que se enfocan en prevenir delitos que afecten la libertad, el orden y la paz pública.⁸

⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF del 2 de enero de 2009.

⁸ *Ibid.*, p. 3.

En el Cuadro 2 se expone con mayor detalle los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública e interior, y se señalan las autoridades competentes en cada tipo.

Cuadro 2. Conceptualización básica sobre seguridad

Conceptos de Seguridad	Definición	Autoridades competentes
Nacional	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Poder Ejecutivo
Pública	Función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.
Interior	Acto de mantener la paz dentro de las fronteras de un Estado soberano u otros territorios autónomos.	La responsabilidad puede ir de la policía a las fuerzas paramilitares y en circunstancias excepcionales, al propio Ejército.

Fuente: Elaboración propia con base en "Seguridad Interior", en Rodrigo Soto Morales, *Soldados de tierra*, en [www.gob.mx.sedena].

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico de la actuación de las fuerzas armadas. En el siguiente cuadro se bosquejan los artículos constitucionales en la materia (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Principales artículos constitucionales relacionados con las fuerzas armadas

Artículo 5	Artículo 35
Entre los servicios que deben brindar de manera obligatoria los ciudadanos se encuentra el servicio de las armas (Ley del Servicio Militar).	Es una prerrogativa del ciudadano tomar las armas en el ejército o Guarda Nacional para la defensa del Estado.
Artículo 21	Artículo 89
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.	Facultad del presidente el preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y Marina Armada para resguardar la seguridad interior y defensa del exterior.
Artículo 31	Artículo 129
Son obligaciones de los mexicanos: ... 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	El accionar del Ejército en tiempos de paz sólo puede referirse a actividades que guarden exacta conexión con la disciplina militar, y con la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles.

Fuente: Elaboración propia con base en Antonio Rueda Cabrera, "La actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad. Análisis histórico, normativo y funcional de la institución armada mexicana", Revista Electrónica *Métodos*, UNAM, México, 2012; Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Vigente*, en www.diputados.gob.mx (consulta: 30 de enero de 2019).

La política de seguridad en México en el periodo 2006-2012

En el sexenio del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se identificó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional y se tomó la decisión de enfrentarlo con las fuerzas armadas.

En ese periodo se crearon leyes e instituciones para combatir el crimen organizado como: la Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley Federal de Extinción de Dominio; la Reforma a la Ley General de Salud, la Reforma del Código Penal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.⁹

⁹ Gerardo Hernández Hernández, "Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012", *Política y Cultura*, núm. 44, 2015, pp. 159-187.

Además, en 2008 se inició una profunda transformación del sistema de justicia penal con la finalidad de crear un sistema garantista (con el que presuntamente tendrían pleno respecto a los derechos de víctimas y presuntos culpables, con juicios expeditos, orales y públicos) en reemplazo del sistema inquisitivo y procedimental.¹⁰

Para el funcionamiento completo de este sistema, la Constitución estableció un plazo de ocho años para crear la infraestructura, capacitar a los operadores y crear en ellos nuevas responsabilidades y actitudes para la investigación y atención de los delitos, reformar el marco jurídico federal y local. También incluyó la modificación de los procesos de enseñanza en las escuelas y universidades, a fin de que los egresados contaran con los conocimientos y actitudes necesarias para desempeñarse en ese sistema.¹¹

El nuevo sistema implicó diversos cambios institucionales en los niveles de gobierno, así como modificaciones y adecuaciones a diferentes ordenamientos legales.

El nuevo sistema de justicia penal ha sido cuestionado por especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil en aspectos tales como la liberación de presuntos delincuentes que han sido detenidos con armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y la falta de capacitación de policías y ministerios públicos, ya que son éstos quienes dan elementos sólidos a los jueces para que tomen decisiones correctas.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como objetivo principal la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos del país. En los artículos 21 y 22 se estableció que la evaluación y certificación se llevaría a cabo por medio del Centro Nacional de Certificación y Acreditación en un plazo de cuatro años, es decir, debería estar terminada en enero de 2012. Los avances al final del sexenio en evaluación y certificación policiaca fueron mínimos.

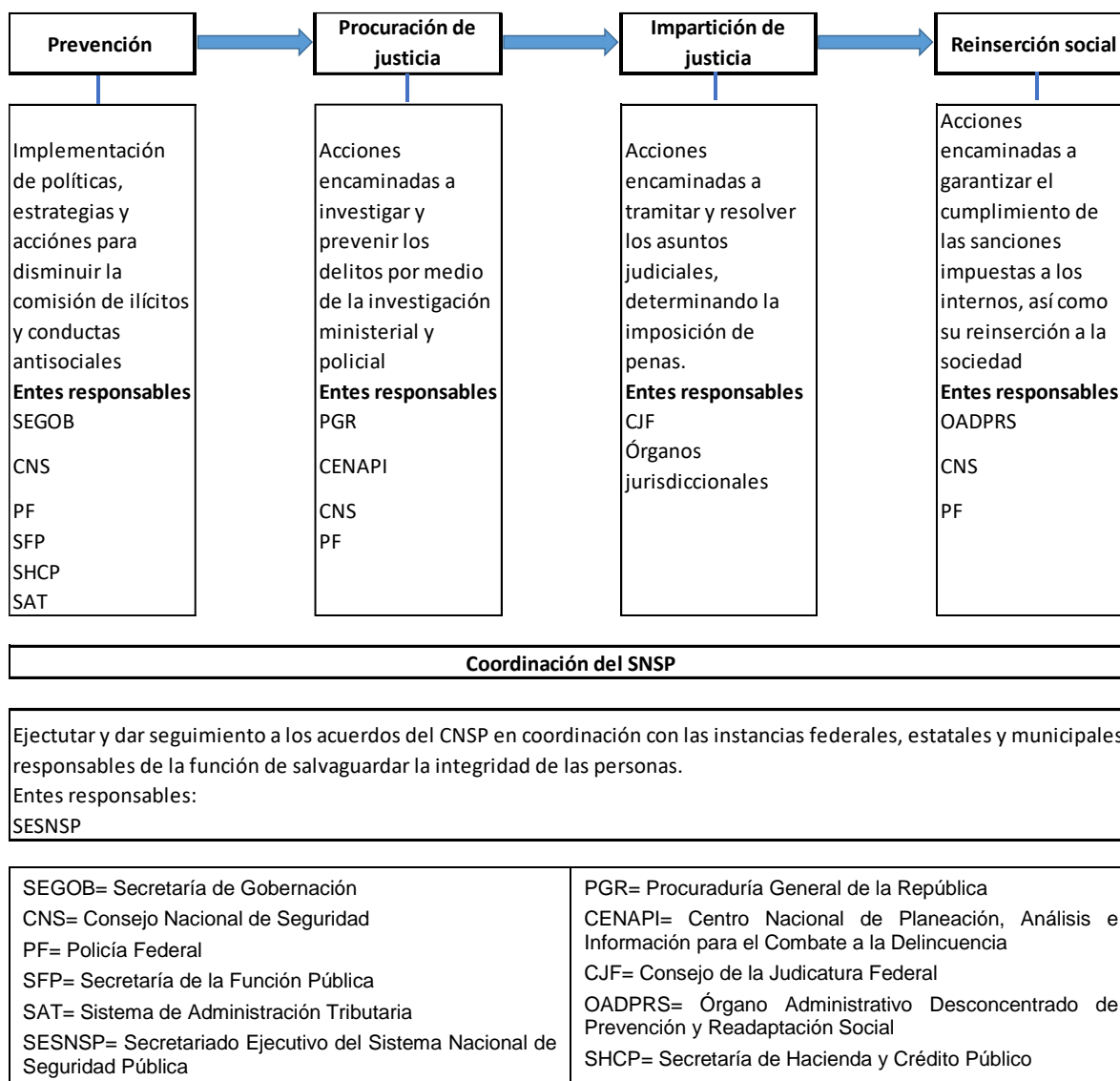
De acuerdo con un análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde 1995 a 2013 el diseño normativo, programático y presupuestario para

¹⁰ Efrén Arellano Trejo, "Avances y perspectivas del nuevo Sistema de Justicia Penal", Cámara de Diputados, *Reporte CESOP*, núm.70, noviembre de 2013, México.

¹¹ *Idem*.

atender el problema de la seguridad pública se conformó por cinco grandes procesos: prevención del delito, procuración e impartición de justicia, acciones para la reinserción social y la coordinación entre los responsables de la política pública, cuyo diseño institucional se muestra en el Esquema 1.

Esquema 1. Diseño institucional de la política de seguridad pública



Fuente: Elaboración propia con base en la Auditoría Superior de la Federación, *Política Pública de Seguridad Pública*, México, 2016, p. 8.

El balance final del sexenio fue que no se logró abatir el fenómeno de la narcoviolencia, se incrementaron el número de asesinatos relacionados con esos

delitos, se incrementó la percepción de inseguridad; disminuyó la confianza en las instituciones de seguridad y se acentuó la descomposición del tejido social mexicano.

El estudio de la ASF expone algunas debilidades de la política pública en materia de seguridad: *a)* falta de registros de información que permita dar continuidad a los programas de gobierno; *b)* incremento en el número de quejas contra las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y seguridad nacional; *c)* ineficaz prevención de los delitos; *d)* ineficiencias en la investigación y persecución de delitos; *f)* ausencia de mecanismos eficaces de reinserción social y *g)* escasa coordinación entre los órdenes de gobierno, entre los más importantes.¹²

La política de seguridad en México en el periodo 2012-2018

En el sexenio de Enrique Peña Nieto se instrumentaron varios programas sectoriales para combatir la inseguridad como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018; el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018; el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018; el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018; el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos, entre los más importantes.

La estrategia de seguridad impulsada por el Ejecutivo federal se caracterizó por la centralización de funciones. Por ese motivo se explica la desaparición en 2013 de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la reestructuración de la Policía Federal y la concentración de funciones de seguridad pública y nacional en la Secretaría de Gobernación.¹³

A continuación se describen brevemente algunos de los proyectos emblemáticos en materia de seguridad durante la administración de Enrique Peña

¹² Auditoría Superior de la Federación, *Política Pública de Seguridad Pública*, México, 2016, pp. 10-11.

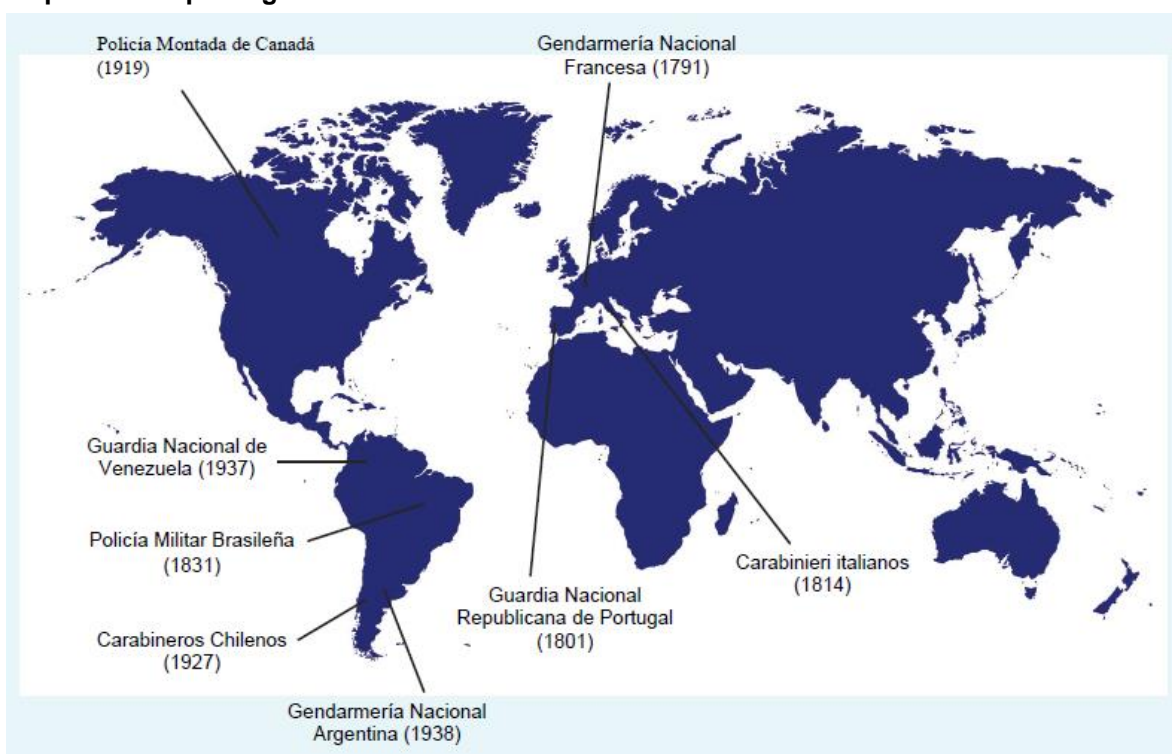
¹³ Miguel Moguel, "Otros referentes para pensar en el país. El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional", México, 2014, p. 14.

Nieto: la Gendarmería Nacional y la Ley de Seguridad Interior; para ello se inicia con la presentación de los antecedentes de gendarmerías nacionales en diferentes países.

Gendarmerías en el mundo

La idea de un cuerpo policial con formación civil y castrense existe desde hace mucho tiempo en varios países europeos y americanos (véase Mapa 1).

Mapa 1. Principales gendarmerías en el mundo



Fuente: Miguel Moguel, *Otros referentes para pensar en el país. El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México, 2014, p. 8.

De la literatura sobre gendarmerías nacionales, Miguel Moguel hace una síntesis general. La integración de estos cuerpos oscila entre 25 mil y 117 mil efectivos (Brasil es la excepción, ya que en 2013 alcanzó los 400 mil policías nacionales); las gendarmerías europeas, en general, tienen una doble afiliación con el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior; se organizan a lo largo de líneas militares y cuentan con equipo más pesado de lo que es común para las fuerzas policiales

normales; las críticas relevantes de las gendarmerías latinoamericanas es su impronta militar y por consiguiente los llamados de las organizaciones para lograr su desmilitarización.¹⁴

El autor anteriormente citado considera que la tendencia en el continente americano ha sido la de un uso cada vez más generalizado de los militares en tareas y funciones policiales, dichos cuerpos han sido criticados por el uso excesivo de la fuerza como ejecuciones, abusos extrajudiciales, extorsiones e incluso tráfico de armas y drogas.¹⁵

La Gendarmería Nacional

La Gendarmería Nacional fue un proyecto de Enrique Peña Nieto para crear un cuerpo civil con instrucción militar para combatir el narcotráfico y asumir funciones de seguridad pública y de esa forma retornar a sus cuarteles a las fuerzas armadas.

Inicialmente se planteó integrar alrededor de 40 mil agentes que paulatinamente desplazarían a las fuerzas armadas. La cantidad de gendarmes no superó los 10 mil debido a los altos requisitos de ingreso.¹⁶

La creación de la Gendarmería Nacional se vinculó directamente con la estrategia policial de *proximidad social*, aunque parecía opuesta en razón a sus características prevalentes, es decir, Gendarmería de corte reactivo ejecutando labores de proximidad social de prevalencia preventiva.¹⁷

El sexto informe de gobierno de Enrique Peña Nieto reportó que desde su creación en agosto de 2014 a junio de 2018, la Gendarmería Nacional realizó en las 32 entidades federativas acciones táctico-operativas para la protección de ciclos

¹⁴ Miguel Moguel, *Otros referentes para pensar en el país. El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, México, 2014, p. 8.

¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶ Ekaterina Yu Kosévich, "México: estrategia de seguridad y de la lucha contra el crimen organizado", *Iberoamérica*, núm. 1, 2017, pp. 74-95.

¹⁷ Jesús Muñoz Castellanos, "¿Qué es la Seguridad Pública para México? Gendarmería y Proximidad Social como estrategias policiales", *Dike, Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, BUAP, México, año 11, núm. 21, abril-septiembre de 2017, p. 164.

productivos, mediante actividades como patrullajes e inspecciones a personas y vehículos.¹⁸

El mismo informe señala que participó en acciones de proximidad social como pláticas, talleres y conferencias sobre prevención del delito en escuelas, encuentros con el sector empresarial y diversos sectores sociales para brindar orientaciones y conocer sus necesidades en materia de seguridad.

La Ley de Seguridad Interior

El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Seguridad Interior (LSI) que pretendía “regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia”.¹⁹

Básicamente la LSI intentó regular las acciones de las autoridades federales y locales para intervenir en un estado o municipio ante una amenaza específica que pusiera en riesgo al país. Lo anterior se podría llevar a cabo a través de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior con las amenazas identificadas, las autoridades que intervendrían, así como el tiempo, lugar, acciones y objetivos para frenar las amenazas en un sitio determinado.

La LSI fue cuestionada por amplios sectores de la sociedad porque atentaba contra los derechos humanos, el peligro de militarizar al país, podría vulnerar el derecho de manifestación y la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, por lo que se promovieron diferentes controversias y acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En noviembre de 2018 la SCJN declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Interior. De las razones expuestas por los ministros para declarar la inconstitucionalidad de la Ley referida se puede destacar que el Congreso no consideró las afectaciones de la LSI a las comunidades indígenas y que no

¹⁸ Presidencia de la República, 6° Informe de Gobierno 2017-2018, México, en www.presidencia.gob.mx (consulta: 20 de enero de 2019).

¹⁹ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Interior*, en www.diputados.gob.mx (consulta: 20 de enero de 2019).

diferenció de manera adecuada la seguridad nacional con la seguridad interior y la seguridad pública.

El informe de avance y resultados del Programa para la Seguridad Nacional (PSN) 2014-2018 reportó dos objetivos estratégicos: 1) consolidar el Sistema de Seguridad Nacional, y 2) asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adoptara una perspectiva multidimensional.²⁰

El mismo documento destaca que se fortaleció el marco jurídico y operativo del Sistema de Seguridad Nacional mediante trabajos interinstitucionales en materia de seguridad; de igual forma el desarrollo de capacidades en materia de no proliferación de armas químicas y biológicas, y la desactivación de estructuras de organizaciones delictivas dedicadas al robo de hidrocarburos; menciona acciones para la formación de cuadros profesionales y especializados en inteligencia para la Seguridad Nacional.

La estrategia de seguridad en el sexenio 2012-2018 fue sólo en el discurso, pues la violencia creció más que en la administración anterior, estudios en la materia señalan que “La crisis de seguridad se ha agravado por la pérdida del estado de derecho, los homicidios dolosos mantienen una tendencia al alza, así como otros delitos, principalmente los de alto impacto, pues la mayoría de las corporaciones policiales se encuentran atascadas en una pronunciada curva de aprendizaje sobre el Sistema Penal Acusatorio, lo que ha permitido que delincuentes reincidentes se mantengan en la calle y esto sea percibido por la ciudadanía como inoperancia de la autoridad”.²¹

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024

La nueva administración reconoce la inseguridad como una de las principales preocupaciones y amenazas al Estado. Para enfrentar ese flagelo se presentó el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014*. En dicho Plan se reconoce la crisis

²⁰ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, Avance y resultados 2017, México.

²¹ Eida M. Arroyo-Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Análisis Plural*, primer semestre de 2018, ITESO, México, 2018.

de inseguridad y violencia que vive el país, que hace imposible la consecución del bienestar y la justicia; aspectos sin los cuales no puede conseguirse la paz social. Por lo anterior propone ocho ejes de actuación:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
2. Garantizar empleo, educación y bienestar.
3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos.
4. Regeneración de la ética social.
5. Reformular el combate a las drogas.
6. Empezar la construcción de la paz.
7. Recuperación y dignificación de las cárceles.
8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

La creación de la Guardia Nacional se inscribe en el octavo eje, sobre seguridad pública, seguridad nacional y paz. La Guardia Nacional —según el Plan— se integrará con elementos del Ejército, la Marina, de la policía federal y civiles, los cuales recibirán formación y adiestramiento militar, formación académica y práctica en procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil, entre los más importantes.

Es decir, será una policía profesional de carácter militar preparada para atender funciones de seguridad pública. El Plan también especifica que los elementos de la Guardia Nacional contarán con prestaciones semejantes a los de las instituciones castrenses.

El Plan establece que la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) asumirá el mando operativo de la Guardia Nacional, la profesionalización de sus efectivos, equipamiento, despliegue y operatividad. Prevalece el enfoque estratégico de prevención de la seguridad pública, así como la participación ciudadana.

La discusión sobre la Guardia Nacional en el Poder Legislativo

La iniciativa que crea la Guardia Nacional fue dictaminada en sentido positivo por la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de las comisiones de Seguridad Pública, y de Gobernación y Población.

El 16 de enero de 2019 el dictamen se publicó para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados en periodo extraordinario en el primer receso del primer año de la LXIV Legislatura. En el dictamen se mencionan los antecedentes legislativos; el contenido de la iniciativa; las consideraciones de la Comisión de Puntos Constitucionales y el texto normativo acompañado de su régimen transitorio.

Diversos organismos de la sociedad civil, como el colectivo #SeguridadSinGuerra,²² manifestaron su preocupación debido a la limitada participación social, ya que no se habían tomado en cuenta todas las opiniones, por lo que la Cámara de Diputados convocó a una serie de audiencias públicas.

El martes 8 de enero iniciaron cinco días de audiencias públicas sobre la Guardia Nacional en la Cámara de Diputados, donde se dieron cita diputados y senadores federales, diputados locales, gobernadores, presidentes municipales, funcionarios encargados de la seguridad pública estatales y municipales, Organizaciones No Gubernamentales, especialistas del sector académico y los titulares de las Fuerzas Armadas y de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, así como el Procurador General de la República, entre los más destacados.

Las posiciones sobre el dictamen de la Guardia Nacional van desde el absoluto rechazo al apoyo incondicional a la aprobación del dictamen; asimismo, existieron posiciones intermedias que exigían algunos cambios en la instrumentación, como el mando, la temporalidad, la transparencia, la evaluación y la participación ciudadana.

De los principales cuestionamientos se encuentra la competencia de autoridades civiles para investigar y sancionar los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional, cuando éstos son cometidos en ejercicio de las funciones (artículo 13). Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones

²² Colectivo que agrupa a más de 300 organizaciones.

Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) considera que “*contrario sensu* se entendería que si los integrantes de la Guardia Nacional cometen delitos cuando no estén en ejercicio de sus funciones (no encontrándose en servicio, por ejemplo), dichos delitos serían investigados y juzgados por autoridades militares”. Lo que contraviene las obligaciones internacionales del Estado mexicano, las cuales no establecen una distinción sobre si las o los integrantes de las Fuerzas Armadas cometen delitos en ejercicio de sus funciones o fuera de ellas.

Al mismo organismo internacional le preocupa dotar a la Guardia Nacional de facultades de investigación (artículo 21), que en el régimen constitucional actual corresponden exclusivamente a autoridades civiles; no obstante, alerta sobre la militarización de la seguridad pública. En el Cuadro 4 se señalan algunos de los aspectos en torno a los cuales giró la discusión.

Cuadro 4. Posicionamientos en pro y contra de la Guardia Nacional

Aspectos de la discusión	Reacciones en pro	Reacciones en contra
Objeto	Responde a la crisis de inseguridad y emergencia. Marco legal que regula la actuación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad. La Guardia Nacional no implica militarización. La Guardia será una institución civil y policial.	Misma estrategia de Felipe Calderón. Continuidad de los sexenios anteriores. Reacción militarizada. Se trata de un modelo de política pública que reproduce el conflicto.
Funciones	Prevención de delitos. Investigación. Primer respondiente (aspecto importante).	Procuración de Justicia. Poder absoluto de la Guardia Nacional. La formación militar no es compatible en la labor policial. Los militares aniquilan al enemigo.
Mando	Militar.	Civil.
Coordinación	Delimitación de competencia de la Guardia Nacional.	Que no se confunda y no se traslapen competencias en los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
Capacitación	Policía con lo más valioso de las fuerzas armadas (valores, disciplina, orden y lealtad).	La formación militar no sirve a las funciones de seguridad pública, porque esa formación prevalece en el ejercicio de la función.
Temporalidad	Cinco años.	Menos tiempo.

Aspectos de la discusión	Reacciones en pro	Reacciones en contra
		La Guardia Nacional no debe ser permanente y tener claramente establecido su carácter temporal.
Víctimas	No fueron convocadas.	Deben ser escuchadas.
Seguridad humana	Con guerra y balas. Carácter defensivo.	Sin guerra ni balas. Enfoque preventivo. Carácter integrativo.
Federalismo Coordinación /subordinación	Se debe crear una instancia especializada para evaluar a los estados y municipios, para ver si tienen capacidad para hacerse responsables de la seguridad local. Las policías locales no han dado solución al problema de la seguridad pública, son parte del problema, por ello no pueden ayudar a resolverlo, por eso debe crearse la Guardia Nacional. Los municipios que están trabajando bien no se deben preocupar.	Es un exceso que la persecución e investigación de delitos del fuero común se le concedan a la nueva institución, relevando a los policías estatales y municipales. En su lugar debe ponerse la facultad de primer respondiente. Se debe eliminar el artículo séptimo transitorio que contiene la amenaza de quitar a los Estados y municipios las participaciones federales (recursos) en materia de Seguridad Pública.
Participación ciudadana	Marginal.	Participación ciudadana como eje esencial de las políticas públicas. Políticas de proximidad social con personal policial capacitado para dialogar con los vecinos y vincular las necesidades ciudadanas con las dependencias públicas e incrementar la cohesión social y la autoprotección.
Derechos humanos	No se va a militarizar al país y se van a respetar los derechos humanos. La Guardia Nacional está fundada en la Constitución y en los tratados internacionales.	La Guardia Nacional debe estar bajo el mando civil y con pleno respeto a los derechos humanos. Los militares violan derechos humanos y aumentan los índices de letalidad. No se puede depositar la garantía de los Derechos Humanos en órganos militares. La Guardia Nacional viola compromisos y sentencias internacionales en materia de Derechos Humanos. El dictamen es contrario a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la utilización de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.
Sistema Nacional de Seguridad Pública	Las instituciones de seguridad pública locales han sido rebasadas.	La Guardia Nacional debe estar regulada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aspectos de la discusión	Reacciones en pro	Reacciones en contra
	Guardia Nacional sólo es un elemento.	
Controles y contrapesos	El dictamen de Guardia Nacional se tiene garantías, contrapesos y mecanismos de revisión.	Limitado control legislativo de la Guardia Nacional a través de Comisiones Bicamerales.
Parlamento Abierto	Se escucharon todas las voces a favor y en contra. Ejercicio democrático ejemplar.	Simulación de parlamento; las decisiones ya están tomadas, la Guardia Nacional ya tienen presupuesto y está operando.

Fuente: Elaboración propia con base en *Audiencias Públicas sobre la Guardia Nacional*, Cámara de Diputados, enero de 2019, México.

Un aspecto relevante producto de mesas de consulta sobre la Guardia Nacional fue la propuesta del gobierno federal, a través del secretario de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, de un mando civil y no militar, ello debido a las presiones ejercidas por diferentes grupos sociales en las audiencias públicas. Sin embargo, el dictamen final estableció un mando mixto que provocó serias discusiones, ya que generó confusión el hecho de que no se establece con claridad el control principal.

Dictamen sobre la Reforma Constitucional para crear la Guardia Nacional

El 21 de diciembre de 2018 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales para declaratoria de publicidad del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.

En el Cuadro 5 se presentan los principales aspectos de la Guardia Nacional considerados en dicho dictamen:

Cuadro 5. Características, funciones y atribuciones de la Guardia Nacional

Aspectos principales	Descripción y artículos constitucionales
Objetivo	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 las personas, protege la seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación (Artículo 21).

Aspectos principales	Descripción y artículos constitucionales
Investigación de delitos (funciones)	Corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero (Artículo 21).
Seguridad pública (funciones)	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone la CPEUM, las entidades federativas y los municipios (Artículo 21).
Coordinación	Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de seguridad pública (Artículo 21).
Integración	Los elementos que integrarán la Guardia Nacional procederán de: las policías Militar y Naval, Policía Federal y se convocará a civiles y elementos de tropa.
Mando (civil)	La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones (Artículo 21). Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de seguridad (Artículo 21).
Mando (militar)	De la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respeta a su estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación (Artículo 21).
Formación y adiestramiento	Las leyes y reformas expedidas deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se inscriban en la Guardia Nacional, así como su profesionalización y disciplina (Tercero Transitorio).
Profesionalización y capacitación	Las leyes secundarias garantizarán una efectiva formación en las materias de uso de la fuerza, protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones (Tercero Transitorio).
Delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en ejercicio de sus funciones	En esos casos serán juzgados por el fuero civil no por el militar (Artículo 13). Los detenidos deberán ser puestos ante autoridades de carácter civil, con su respectivo registro de la detención (Artículo 13).
Faltas contra la disciplina militar de la Guardia Nacional	Serán conocidas por las autoridades militares correspondientes (Artículo 13).
Inicio de Funciones de la Guardia Nacional	Al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> (Primero transitorio).
Congreso de la Unión	Deberá expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respecto a los derechos humanos, así como mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional (Artículo 73).
Rangos de las fuerzas armadas	Los miembros de la Policía Militar y Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando (Cuarto Transitorio).
Duración y permanencia	En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país se mantendrá la Guardia Nacional (Quinto Transitorio). Revisión por el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo a los tres años de su implementación (Quinto Transitorio).
Instituciones civiles de seguridad pública	Tres años después de la entrada en vigor de la Guardia Nacional el Poder Ejecutivo realizará un programa de reestructuración orgánica y

Aspectos principales	Descripción y artículos constitucionales
	funcional para que reasuman el ejercicio de su función, de manera gradual y continua (Sexto Transitorio).
Evaluación de corporaciones de seguridad pública. Premios y castigo a estados y municipios.	Después de dos años de inicio de operaciones de la Guardia Nacional se realizará un diagnóstico de las corporaciones de seguridad pública para determinar si pueden asumir sus funciones. De lo contrario, se descontará del rubro de participación federal en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del municipio respectivo en monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la federación a través del cuerpo de seguridad respectivo (Séptimo Transitorio).
Disolución	Es facultad del Congreso de la Unión disolver, por mayoría de las dos terceras partes presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes (Artículo 73).

Fuente: Elaboración propia con base en “Dictámenes a discusión. 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*, Cámara de Diputados, 16 de enero de 2019.

La aprobación final de la reforma constitución sobre la Guardia Nacional en la Cámara de Diputados

El H. Congreso de la Unión citó a un periodo extraordinario en el primer receso del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, el miércoles 16 de enero de 2019. En la sesión se aprobó el dictamen que crea la Guardia Nacional. Durante la discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, prácticamente se repitieron los argumentos a favor y en contra del dictamen expresados en las audiencias públicas. Los posicionamientos en pro destacaron la urgencia de atender la crisis de inseguridad desde hace más de dos sexenios; la necesidad de dar un marco legal a la actuación de las fuerzas armadas; la necesidad de una policía profesionalizada y argumentaron que la Guardia Nacional atiende una situación extraordinaria en materia de seguridad.

Los posicionamientos en contra señalaron el peligro que implica la militarización del país, asegurando que es una estrategia que ya ha fallado; también argumentaron que no se consideraron las aportaciones de grupos de la sociedad civil que recomendaron no votar a favor; necesidad de un diálogo real y abierto; la falta de mecanismos de control; la letalidad de los operativos militares y que el mando mixto en manos de militares generará más violencia.

Los diputados federales de Movimiento Ciudadano se manifestaron con playeras de protesta contra el dictamen con la leyenda “La guerra no hace la paz”. Otro aspecto que generó confusión fue que en el caso de los delitos de los elementos de la Guardia Nacional pueden ser conocidas por autoridades militares y civiles de acuerdo con el tipo de delito: por indisciplina o en cumplimiento de sus funciones, respectivamente.

La diputada Tatiana Clouthier propuso eliminar la Junta de Jefes de Estado Mayor de la Guardia Nacional, ya que esa composición equivale a elevar a los militares a un nivel institucional en la toma de decisiones.

Al final el dictamen fue aprobado en lo general con 362 votos en pro, 119 en contra y cuatro abstenciones. El 17 de enero la minuta se envió al Senado de la República para continuar con el proceso legislativo (en el Cuadro 6 se pueden visualizar los cambios que generaron mayor controversia).

Cuadro 6. De los cambios principales se pueden destacar:

Dictamen Constitucionales	Comisión de Puntos	Minuta turnada al Senado
Artículo 16 ... Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que este cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.		Artículo 16 ... Se eliminó
Artículo 21		Artículo 21 (nuevo) b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los municipios a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la Ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema (Nuevo). La Ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de

Dictamen Constitucionales	Comisión de Puntos Minuta turnada al Senado
	Estado Mayor compuesta por los integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina (Nuevo).
<p>Artículo 32</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>	<p>Artículo 32</p> <p>Se eliminó</p>
<p>Artículo 73</p> <p>El Congreso de la Unión podrá disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes.</p>	<p>Artículo 73</p> <p>Eliminación de la facultad del Congreso de la Unión de disolver la Guardia Nacional.</p>
	<p>Artículo 73</p> <p>XXIII.</p> <p>Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21; así como para expedir la ley general del uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos, garantizando el respeto de los derechos humanos (Nuevo).</p>
<p>Primero Transitorio</p> <p>Dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley General de Registro de Detenciones.</p>	<p>Primero transitorio</p> <p>Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley de la Guardia Nacional.</p> <p>Asimismo, dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes que reglamenten el uso legítimo de la fuerza y el registro nacional de detenciones.</p> <p>Modificación de los plazos de leyes secundarias.</p>
<p>De manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, la Fuerza Armada permanente prestará su colaboración para la seguridad pública. No se encontró en el dictamen publicado en</p>	<p>Cuarto Transitorio (Eliminado).</p>

Dictamen Comisión de Puntos Constitucionales	Minuta turnada al Senado
la Gaceta Parlamentaria del 16 de enero de 2019.	
	Cuarto Transitorio (Nuevo). El Sistema Nacional de Seguridad Pública implementará un esquema de fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, bajo objetivos cuyos resultados sean verificables.
Quinto Transitorio. En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de cinco años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad pública.	Quinto Transitorio (Eliminado).
Sexto Transitorio Durante los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo Federal realizará, por conducto de la dependencia del ramo de la seguridad, un programa de reestructuración orgánica y funcional, así como el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones civiles de seguridad pública para que reasuman su función de manera gradual y continúa.	Sexto Transitorio (Eliminado).
Séptimo Transitorio Dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los Municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública. En dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública. De ser positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. En caso contrario, el Secretario Ejecutivo gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la policía municipal o estatal...con objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con su función.	Séptimo Transitorio (Eliminado). Se eliminó la posibilidad de que la Federación intervenga y disminuya recursos de las policías locales si no cumplen con la capacitación.

Dictamen de Puntos Constitucionales	Minuta turnada al Senado
En el último caso, si como resultado de un segundo diagnóstico... persiste la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales locales asuman la función de seguridad pública, la SHCP, con base en el informe que remita el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federal en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del 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.	

Fuente: Elaboración propia con base en la minuta y dictamen de reforma constitucional sobre Guardia Nacional.

El dictamen fue turnado como minuta a la Cámara de Senadores para continuar con el proceso legislativo, mismo que se describe a continuación.

1) Minuta de Guardia Nacional turnada a la Cámara de Senadores.
2) Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado.
3) Aprobación de dictamen en Comisión.
4) Presentación del dictamen en el Pleno del Senado de la República.
5) Análisis y en su caso aprobación de la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional. Si hay cambios regresa a Cámara de Diputados.
6) Envío de minuta a los 32 congresos locales.
7) Discusión en los congresos de los estados y en su caso aprobación de la misma por más de la mitad de ellos.
8) El Congreso de la Unión pide declaratoria de la reforma constitucional al Poder Ejecutivo federal.
9) Promulgación de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación.
10) Aprobación de las Leyes secundarias por parte del Congreso de la Unión.

Fuente: Elaboración propia con base en *Contra Réplica. Periodismo de Investigación*, viernes 18 de enero de 2019, p. 10.

A principios de febrero la Junta de Coordinación Política del Senado de la República acordó abrir a consulta la Guardia Nacional. Del 11 al 15 de febrero en parlamento abierto, expertos trataron los temas de seguridad pública, federalismo, derechos humanos, constitucionalidad, entre otros. El 16 de febrero se instaló una Mesa de

Trabajo con las conclusiones de la consulta. A partir del 18 de febrero se inició la discusión de la minuta en las comisiones dictaminadoras.

Las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda presentaron el dictamen de la minuta el 19 de febrero de 2019 para quedar de primera lectura. De los cambios relevantes se puede destacar:

- Se suprime la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de seguridad.
- Se establece el mandato que a través de la Ley secundaria se determinará la estructura orgánica de dirección de la Guardia Nacional, y ésta contará con una Junta de Jefes de Estado mayor compuesta por integrantes de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
- Se suprime la perspectiva de género como obligación para el ejercicio de funciones de los integrantes de la Guardia Nacional.
- Se crea el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública.
- Se suprime la propuesta de creación de la Ley General del Registro de detenidos.
- Se establece la colaboración de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, en tanto no se integre la Guardia Nacional.

El 21 de febrero se discutió en pleno; poco antes hubo un acuerdo entre los integrantes de la Junta de Coordinación Política y representantes de los Grupos Parlamentarios en el Senado. Los senadores de Morena escucharon las voces de la oposición y expertos en la materia. Al final aceptaron cambios relevantes en el dictamen, por lo que fue aprobado en lo general y particular sin mayores contratiempos y con el beneplácito de grupos de la sociedad civil como #SeguridadSinGuerra.

De los principales cambios acordados se pueden destacar:

- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción

de las prohibidas por la Ley Federal y las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva (artículo 10).

- Se dejó intacto el artículo 13 que hacía referencia a que los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional serán conocidos por la autoridad civil, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidos por las autoridades y tribunales militares (eliminación del fuero militar).
- La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios (artículo 21).
- Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán **de carácter civil, disciplinado y profesional** (artículo 21).
- La ley secundaria determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública... La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una **doctrina policial** fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina y el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género (artículo 21).
- El transitorio segundo establece que la Guardia Nacional se constituirá con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la república.
- El Ejecutivo federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías militar y naval a la Guardia Nacional y designará al titular de órgano de mando superior y a los integrantes de la **instancia de coordinación operativa interinstitucional** formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina (transitorio segundo).
- Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar: la normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargados de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil; la regulación del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (transitorio cuarto).

- La Ley de la Guardia Nacional deberá contener por lo menos: los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios; las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional; lo relativo a la estructura jerárquica; regímenes de disciplina que incluyan faltas, delitos y sanciones, responsabilidades y servicios, prestaciones, ingreso, capacitación y profesionalización; los criterios de evaluación del desempeño; entre otros (transitorio cuarto).
- La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza deberá contener, por lo menos, la finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública; la sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad; los niveles para el uso de la fuerza pública; reglas sobre la portación de armas; las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública (transitorio cuarto).
- La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará las características del registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación; el tratamiento de los datos personales de los detenidos; los criterios para clasificar información reservada o confidencial; las atribuciones de los funcionarios públicos que desempeñen funciones en el Registro; entre los más relevantes (transitorio cuarto).
- Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la república podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (transitorio quinto).

Finalmente, el dictamen aprobado incorporó cambios sustantivos promovidos por organizaciones de la sociedad civil enfocados principalmente en el tipo de mando, el tiempo de permanencia, el carácter policial y no militar de la Guardia Nacional. El responsable de la política de seguridad pública del país lo sintetizó al afirmar que

se consolidará una policía de excelencia civil. El dictamen se remitirá a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo. Se prevé que sea aprobado sin cambios.

Reflexiones finales

Hay un consenso general sobre la necesidad de atender el problema de la inseguridad en México por parte de todos los órdenes de gobierno, como por las diferentes instituciones de seguridad y procuración de justicia. Asimismo, existe la percepción de que no es posible retirar a las fuerzas armadas de las labores de seguridad pública en estos momentos.

Hay un reconocimiento de las labores de las fuerzas armadas expresado en el patriotismo, institucionalidad y lealtad, aunque también se destacaron las violaciones graves de derechos humanos, exceso en el uso de la fuerza e incremento en los niveles de letalidad.

En las audiencias públicas hubo consenso en que el dictamen para la creación de la Guardia Nacional debía ser modificado, principalmente en los siguientes aspectos: a) el mando de la Guardia Nacional debe ser de carácter civil; b) fortalecer las policías locales y los mecanismos de coordinación de las instituciones de procuración de justicia; c) fortalecer los mecanismos de control jurisdiccional de la Guardia Nacional.

La minuta de la Guardia Nacional aprobada en la Cámara de Diputados fue una policía militar con participación de elementos civiles, que compartía un mando mixto; la parte administrativa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana y la parte operativa a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Los estudios de opinión pública sobre la materia reportan un apoyo casi total a la creación de una Guardia Nacional que se encargue de la seguridad del país. Al respecto prácticamente nueve de cada 10 encuestados se manifestaron de acuerdo con su implementación.²³

²³ Parametría, *Carta Paramétrica, El mejor momento del Ejército y la Guardia Nacional*, Encuesta en vivienda, diciembre de 2018, México.

En el Senado se organizaron audiencias públicas para escuchar a todos los actores. Al final se logró un acuerdo de todas las fuerzas políticas que permitió aprobar un dictamen con un gran consenso. Básicamente se logró aprobar la Guardia Nacional con mando civil y la certeza del regreso paulatino de las fuerzas armadas a sus cuarteles.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx