

TEMAS DE LA AGENDA No. 111

Aportes de las audiencias públicas en el
Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional

María Cristina Sánchez Ramírez
Lorena Vázquez Correa
Juan Pablo Aguirre Quezada

CONTENIDO:

- I. Audiencias públicas en el Senado de la República.....Página 2**
- II. Audiencias públicas en la Cámara de Diputados.....Página 9**



I. Audiencias públicas en el Senado de la República

I. Contexto general del tema

El 16 de enero de 2019, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados envió al Senado de la República la Minuta con proyecto de decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de seguridad pública.¹ En ella, se propone reformar los artículos 21, párrafo décimo e inciso b); 73, fracciones XV y XXII; 76, fracción IV; adicionar los artículos 13, 16 y 21; así como derogar la fracción III del artículo 31; la fracción II del artículo 36; la fracción I del artículo 78 y la fracción VII del artículo 89, a fin de establecer las bases para la creación de la Guardia Nacional.

En un ejercicio de parlamento abierto previo a la discusión en el Pleno, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República convocó a un análisis de la minuta enviada por la Cámara de Origen, a través de audiencias públicas celebradas del 11 al 15

de febrero del 2019 donde se abordaron los temas de constitucionalidad y convencionalidad; derechos humanos; fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; federalismo y seguridad pública, así como profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en seguridad.² A diferencia del ejercicio realizado en la Cámara de Diputados en semanas previas (Aguirre *et al.* 2019), en el Senado las posturas presentadas se catalogaron en dos: 1) A favor de la Minuta y 2) en contra de ésta. En los siguientes apartados se presentan los principales argumentos expuestos en las audiencias públicas para cada una de las posturas señaladas. Por motivos del planteamiento de la discusión, en algunos casos se identificaron los ponentes que sostuvieron determinado argumento, sin que ello implique que hayan sido los únicos en señalarlo durante las audiencias públicas. Dado que las voces en contra de la Minuta fueron mayoritarias en comparación con los participantes

defensores del proyecto, este documento describe proporcionalmente las opiniones en ambos sentidos.

¹ La Minuta se puede consultar en la Gaceta del Senado de República, Minuta *Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-17-1/assets/documentos/Minuta_Guardia_Nacional.pdf La cual fue discutida en la Comisión de Puntos Constitucionales para sus modificaciones.

² Convocatoria para las audiencias públicas en materia de Guardia Nacional, Junta de Coordinación Política del Senado de la República. Sitio web: http://www.senado.gob.mx/64/app/administracion/docs/parlamento_abierto/convocatoria_JUCOPO.pdf



Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional

II. Principales argumentos señalados en las audiencias

1) En contra de la Minuta enviada por la Cámara de Diputados

- La Guardia Nacional (GN) propuesta en la Minuta no es una institución de carácter civil, sino predominantemente militar y la propuesta no prevé en ninguno de sus artículos ni en los transitorios cómo y cuándo se llevará a cabo la desmilitarización del país, no define una temporalidad preestablecida y no garantiza la desmilitarización progresiva, por lo que podría postergarse indefinidamente. En cambio, si se define un mandato temporalmente acotado, se otorgará certeza jurídica y regularidad legal al uso de la fuerza por parte del ejército.³
- La participación y colaboración de las fuerzas armadas con las autoridades civiles en el combate al crimen organizado es necesaria. No se puede prescindir en el corto plazo de sus servicios, en tanto no se reconstruya en el nivel local a las instituciones civiles de seguridad pública. No obstante, la Minuta debilita a éstas últimas en todos los niveles y no propone un esquema suficiente para que municipios y entidades

cuenten con elementos de policía mínima y capacitada, de acuerdo con su población e incidencia delictiva.⁴

- En la Minuta se afirma que “20% de la estrategia de paz y seguridad es la GN y 80% atender causas de la violencia y rescatar valores”. Sin embargo, en la Secretaría de Seguridad no existe un presupuesto específico para la prevención del delito.⁵
- La propuesta de creación de la GN presupone que México nunca será capaz de construir policías honorables y eficaces y asume que los inacabados procesos de construcción institucional pueden ser reemplazados por un cuerpo de reacción militarizado.⁶ No obstante, un diagnóstico de la situación del país “debería considerar que la policía federal (civil) existente cuenta con capacitación y profesionalización, tanto en trabajo en campo como en investigación criminal, en la implementación del sistema nacional anticorrupción, en uso de la fuerza y en materia de derechos humanos, aunque podrían mejorarse (sic)”. Desde esta perspectiva, perseguir el de-

lito de alto impacto no implica necesariamente violencia ni el uso de la fuerza (militarizada), sino de inteligencia, en la cual la policía civil ha invertido durante las últimas décadas, por lo que más allá de minimizarla y dinamitarla, una estrategia integral de seguridad la emplearía y fortalecería.⁷

³ Mayte Azuela defensora de derechos humanos, entre otros participantes.

⁴ Este argumento lo expresaron Mayte Azuela, defensora de derechos humanos; Francisco García Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas; María Novoa, coordinadora del Programa de Justicia en México Evalúa.

⁵ Álvaro Vizcaíno Zamora, exsecretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶ María Elena Morera Mitre, presidenta de Ciudadanos por una Causa en Común A.C.

⁷ Manelich Castilla Craviotto, ex comisionado general de la Policía Federal de México.; Francisco García Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas.

- Según el Censo Nacional de Derechos Humanos, las quejas de violaciones a los derechos humanos por parte de la Marina aumentaron 111.7 por ciento y las de la Defensa Nacional incrementaron 62.8 por ciento, de 2016 a 2017. En cambio, de acuerdo con el Índice de letalidad que mide la relación de muertos frente a heridos, para el periodo 2007-2014, la Policía Federal reflejó una relación de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que la letalidad del Ejército llegó a 7.9.⁸ Estas cifras muestran que más allá de combatir el crimen, la estrategia militar es abatir a los presuntos delincuentes.
- México necesita una fuerza intermedia entre las policías y las fuerzas armadas, crearla a partir de elementos que actualmente integran el Ejército, la Marina y la Policía Federal, es la manera más rápida y pragmática. Sin embargo, la tendencia internacional es que estas instituciones sean de carácter civil, y no sólo en cuanto a su mando, sino también a su conformación, esto es, al reclutamiento, selección, formación inicial, profesionalización y régimen disciplinario.⁹
- En la Minuta de reforma constitucional se muestra la carencia de metodología sobre el combate

de la impunidad por la falta de investigación de delitos, se desconoce la evidencia de que en 10 años de participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública existe el dolor de las familias de víctimas de 275 mil ejecutados, 300 mil desplazados y 40 mil desaparecidos.¹⁰

- El uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad debe ser excepcional, temporal, fiscalizable y basado en criterios de convencionalidad. Si la opción es seguir recurriendo al auxilio del Ejército para casos específicos, no se requeriría una reforma constitucional, sino una ley reglamentaria, que establezca claramente los supuestos y plazos de intervención y de retiro.
- Si bien, 5 mil 830 quejas se han presentado en la CNDH contra SEDENA y SEMAR por violaciones a derechos humanos, entre 2012 y 2016, de éstas solamente 505 han procedido a abrir investigaciones por parte de la PGR y solo 16 han terminado en sentencia por parte del PJF, esto es 3.2 por ciento de éxito en sus investigaciones por año. El resto pueden considerarse casos de impunidad adjudicables tanto a las autoridades civiles (en su facultad de investigación), como a las militares (como parte acusada).¹¹ Frente a

este escenario, una estrategia sería crear mecanismos de rendición de cuentas de las instancias de seguridad y justicia civiles, así como realizar inspecciones sorpresa a las bases militares por parte de organizaciones internacionales, a fin de estar en posibilidad de evaluar apropiadamente el desempeño de ambas instancias, antes de aprobar una reforma constitucional que le otorgue más facultades a una sobre otra.

- El combate a la inseguridad y a la violencia no debe de ser de corto plazo, el centro del debate incluye el respeto de los derechos humanos, lo que conlleva a determinar la importancia de que

⁸ María Novoa, coordinadora del Programa de Justicia en México Evalúa.

⁹ Álvaro Vizcaíno Zamora, exsecretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁰ Posturas presentadas por Lisa María Sánchez, directora general de México Unido Contra la Delincuencia; Tania Reneaum Panszi integrante de Amnistía Internacional, y Humberto Guerrero, integrante de Fundar Centro de Análisis e Investigación.

¹¹ Argumento planteado por Carlos Galindo, investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.



Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional

el mando sea civil, que no se elimine la creación del Registro Nacional de Detenciones, que no se constitucionalicen los delitos de ataques a la paz pública y que no se incorpore el artículo Cuarto transitorio. Además, en la Minuta no existen controles legislativos sobre la actuación de la GN, es un ataque directo a la distribución de competencias en el Sistema de Seguridad Pública y se regresa al centralismo, ni hay fortalecimiento de policías.¹²

- Es importante destacar que en la audiencia pública dedicada a los derechos humanos se dio voz a víctimas directas e indirectas, quienes relataron los hechos en los que por participación de las fuerzas armadas perdieron a sus familiares o sufrieron agresiones por personal militar y de la Marina, que junto con la indolencia de las autoridades estatales y federales siguen sufriendo de manera constante de violaciones a los derechos humanos por la falta de justicia.¹³ Por lo que aprobar la GN con formación militar abre la puerta a violaciones a derechos humanos por parte de elementos del Ejército Mexicano y la Marina.

- Diversos actores señalaron casos en que la Secretaría de la Defensa Nacional o la Marina presuntamente han abatido a ciudadanos y niños, y refieren que, incluso han ofrecido dinero a víctimas de ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales y abusos sexuales, como reparación del daño a cambio de no continuar con las denuncias sus elementos.¹⁴
- Algunos participantes mostraron su preocupación por la falta de respeto de los derechos humanos y la inseguridad que existe en las comunidades, así como la vulnerabilidad de las mujeres en hechos de violencia ocasionada principalmente por la actuación de las fuerzas armadas. Para ello, hacen un llamado a observar y respetar las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las opiniones consultivas de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre la intervención de militares en funciones de seguridad pública.¹⁵
- La propuesta de varios colectivos ciudadanos en el sentido de fundamentar en el artículo 29 constitucional los despliegues extraordinarios

de las fuerzas armadas ante casos de perturbación grave de la paz pública, en vez de hacer una reforma constitucional sobre GN, lo que sería un despropósito por ser la ruta más complicada que implica cambios organizacionales y de la

¹² Posturas manifestadas por Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Alfredo Lecona, activista del colectivo Seguridad sin Guerra; Catalina Pérez Correa, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C; Alejandro Espriú Guerra, del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia y Mario Fernández Márquez del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

¹³ En este sentido se expresaron Alicia Rabadán Sánchez, Jorge Parral; José Rubio; Denisse Blanco y Yolanda Morán Isaías, familiares de víctimas de la guerra contra el narcotráfico, e Hipólito Mora, fundador de los grupos de autodefensa de Michoacán.

¹⁴ Esta postura la expresaron los ciudadanos Alicia Rabadán Sánchez, José Rubio Villegas, Denise Blanco; María Novoa, coordinadora del Programa de Justicia en México Evalúa y, Mayte Azuela (activista), entre otros.

¹⁵ Abel Barrera Hernández, director de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; Antonio Magaña, coordinador del Movimiento de Autodefensas de Michoacán; María Alejandra Nuño Ruiz Velasco del Centro de los Derechos Humanos de las Mujeres de Chihuahua; Alberto Athié Blanco, defensor de derechos humanos y César Cruz Benitez, del Movimiento Indígena Nacional.

estructura administrativa y laboral de las personas que integren a la GN, también se señaló la evidencia de que existen casos ante la Corte Penal Internacional sobre cientos de víctimas de tortura, desaparición y ejecuciones cometidas por el ejército en operativos de Tijuana y Chihuahua realizados en los años de 2012.¹⁶

- La posición de varios gobernadores es que en la Minuta se respete el federalismo y la coordinación entre la Federación, los Estados y los municipios a través de un trabajo coordinado, pues existe la necesidad social de atender la emergencia nacional para recuperar la paz, pero fortaleciendo a las policías con recursos financieros para estados y municipios, a través de un mando civil.¹⁷

2) Que están a favor de la Minuta

- Actualmente no hay una fuerza policial civil capaz de afrontar a los delincuentes, por lo que el cuerpo propuesto de corte militar constituye una posible solución para disminuir el poder con el que cuenta el crimen organizado.¹⁸ Si bien esta estrategia se implementó en el pasado sin éxito, “la diferencia ahora es quien la enca-

beza (el titular del Ejecutivo Federal) es distinto, por lo que los resultados serán distintos (sic.)”.

- La creación de la GN no implica la militarización del país. Aprovechar las capacidades institucionales de la policía militar, naval y de la Policía Federal para componer la base de una nueva institución, que será a mediano plazo civil, no significa militarizar el territorio. La GN es necesaria porque es urgente abatir la corrupción en materia de seguridad pública.¹⁹
- Más de la mitad de los municipios no tiene capacidad para brindar el servicio de seguridad pública, ya que, de la totalidad de los municipios del país, 664 municipios no tienen policías y otros 684 cuentan con 10 o menos elementos, en 2019. México tiene un policía por cada 1,000 habitantes. Se necesitaría formar a 200 mil nuevos policías estatales para alcanzar el promedio de la ONU de casi 3 policías por cada 1,000 habitantes, para lo que se requerirían 6 años y medio, suponiendo que las 47 academias estatales trabajaran a su máxima capacidad.²⁰ Estos datos muestran que la policía civil es insuficiente para combatir la crisis de violencia que permea el país.

- Se reconoce la infiltración del crimen organizado y de la corrupción en las instituciones, por tanto, se duda de la capacidad policiaca para hacer frente a la situación de emergencia, es así que la instalación de la GN es una necesidad en diversas poblaciones del estado mexicano, pues es urgente dar una solución al problema de la violencia sin importar si el mando es civil o militar, pues se confía que la propuesta es viable

¹⁶ Dicho argumento lo planteó Álvaro Vizcaíno Zamora, exsecretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el experto en temas de seguridad nacional Alejandro Hope y José Antonio Guevara Bermúdez de la Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

¹⁷ Alejandro Moreno Cárdenas, gobernador de Campeche y presidente de la CONAGO; Héctor Astudillo Flores, gobernador del Estado de Guerrero y de Alejandro Murat Hinojosa, gobernador de Oaxaca.

¹⁸ En este sentido se pronunciaron Hipólito Mora, exlíder de grupos de autodefensas y Alejandro Solalinde, defensor de derechos humanos de migrantes.

¹⁹ María de Haas, consultora en temas de seguridad y desarrollo nacional.

²⁰ Álvaro Vizcaíno Zamora, exsecretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



por considerarse que el comandante de las fuerzas armadas es civil.²¹

La posición de algunos gobernadores y alcaldes refieren a la necesidad de combatir la inseguridad con estrategias responsables y con la inmediatez que solo dan las fuerzas armadas, además que la situación financiera impide combatir a la delincuencia, pero la actuación debe de estar limitada por el respeto a los derechos humanos.²²

²¹ Posición del Padre José Alejandro Solalinde Guerra, defensor de los derechos humanos, Ángel Corona Rodríguez, especialista en política criminal, Eliezer Rangel Ortiz, autodefensa de Michoacán y Erik Ricardo Osornio Medina, representante de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México.

²² Cuitláhuac García Jiménez, gobernador del Estado de Veracruz; Francisco Javier García Cabeza de Vaca, gobernador de Tamaulipas y Beatriz Hernández Cruz, alcaldesa del Municipio de Salamanca, Guanajuato.

Comentarios finales

De acuerdo con lo señalado por parte de las y los senadores integrantes de las comisiones dictaminadoras, se escucharían las opiniones vertidas en las audiencias públicas para que en el dictamen que emitan tenga modificaciones -respecto de la Minuta enviada por la Cámara de Diputados-, antes de subirse para discusión al Pleno del Senado. Una versión de dicha propuesta ya se publicó en el Senado de la República.²³ Finalmente, es importante destacar que el proceso legislativo para la modificación de las disposiciones constitucionales no concluye en el Senado de la República ni en la Cámara de Diputados, pues se requiere que en por lo menos 17 congresos estatales se apruebe la reforma que eventualmente sea aprobada por el Congreso de la Unión.

²³ Una versión de este dictamen se puede consultar en el siguiente vínculo: <http://comisiones.senado.gob.mx/puntos/constitucionales/reformas.php>

Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional

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://www.senado.gob.mx/64/administracion/parlamentoabierto/inicio>

Minuta del 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, 17 de enero de 2019, Cámara de Senadores.

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

Senado de la República, 2019a, Audiencia Pública con el Tema: Constitucionalidad y Convencionalidad, YouTube, Senado de México, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=LFb80v-vkq9g>



Senado de la República, 2019b, Parlamento Abierto convoca a la Audiencia Pública con el Tema: Derechos Humanos, YouTube, Senado de México, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=uYHprjqVuE>

Senado de la República, 2019c, Audiencia Pública: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, YouTube, Senado de México, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=emrjoqOE51E>

Senado de la República, 2019d, Audiencia Pública con el tema: Federalismo y Seguridad Pública, YouTube, Senado de México, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=YLMdBd-Gq_M4

Senado de la República, 2019e, Audiencia Pública Tema: Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza con temas de Seguridad, YouTube, Senado de México, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=50OQGycItZI>

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.

Senado de la República, 2019, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en Relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, México, disponible en <http://comisiones.senado.gob.mx/puntos-constitucionales/reformas.php>



II. Audiencias Públicas en la Cámara de Diputados*

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

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.

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-

* Este documento fue publicado como *Temas de la Agenda No. 7*, en enero del 2019. Véase en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3809>

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, Kazajstán, 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.



Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre 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.



Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre 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 Tonatíuh 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:

Sánchez Ramírez, María Cristina; Vázquez Correa, Lorena; Aguirre Quezada, Juan Pablo (2019), “Aportes de las Audiencias Públicas en el Congreso de la Unión sobre Guardia Nacional”, Temas de la Agenda, N° 11 Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 14p.

Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtro. Cornelio Martínez López
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

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