



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**El diseño institucional de la Guardia
Nacional. Riesgos para el régimen
constitucional en materia
de seguridad pública**

767

Armando Olán Niño

Marzo 2019

El diseño institucional de la Guardia Nacional. Riesgos para el régimen constitucional en materia de seguridad pública

Armando Olán Niño*

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 767

Marzo 2019

Clasificación temática: Seguridad Nacional
Derecho

Resumen

Este documento revisa la forma en que se desarrolló la discusión y aprobación legislativa del proyecto de reformas constitucionales para implementar la Guardia Nacional, es decir, el nuevo cuerpo policiaco encargado de las tareas de seguridad pública, cuya esfera de competencia corresponde al Gobierno Federal. De igual manera se analiza el esfuerzo de los agentes del gobierno por alcanzar una policía con características militares, así como la resistencia social y académica a ese propósito. La investigación concluye con un análisis sobre la autorización de rango constitucional que obtuvo el Gobierno Federal, para mantener la militarización de las tareas de seguridad pública por un periodo mínimo de cinco años, sin controles democráticos efectivos.

* Correo electrónico: aolann@hotmail.com Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	2
III.	Objetivos de la investigación	3
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	3
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	9
VI.	Formulación de hipótesis	10
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	11
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	34
IX.	Bibliografía	36

I. Introducción

La premisa central sobre la que versa este trabajo es el reconocimiento de que México vive una grave crisis de inseguridad que, según sugiere la iniciativa que en su momento fue presentada por los Diputados de Morena en el Congreso Federal, se debe, entre otros factores, a que el Estado Mexicano planteó la estrategia de seguridad pública bajo una lógica de guerra que agravó el problema, generó una catástrofe de Derechos Humanos y fortaleció a la delincuencia.¹

Según esa visión, ante la ausencia de una corporación capaz y suficiente para combatir el crimen, neutralizar la violencia, investigar los delitos y presentar ante los tribunales a los presuntos responsables de conductas antisociales, solo queda recurrir a las fuerzas armadas del país para que desempeñen las tareas de seguridad pública.

Independientemente de cualquier contradicción discursiva entre desmilitarización y creación de una fuerza de seguridad pública con origen y formación militar, lo que nos interesa en este estudio es identificar las consecuencias para un régimen democrático de la institucionalización de una fuerza castrense encargada de la seguridad pública.

En este documento se revisan los impactos que esa decisión tendrá en diversos ámbitos del diseño institucional mexicano, es decir, se analizan las implicaciones desde la óptica del federalismo y las facultades y competencias de los órdenes municipales, estatales y el federal. Se revisan también las implicaciones en el ámbito estrictamente constitucional de un Estado democrático de derecho, junto con las implicaciones en las responsabilidades del Estado mexicano en el entorno internacional, con relación a los diversos tratados internacionales que México ha suscrito.

Es evidente que el gobierno de la República planteó la implementación del modelo castrense de seguridad pública mediante la Guardia Nacional, en virtud de la urgencia de resultados concretos que puedan mostrar a la ciudadanía que se está logrando abatir los índices

¹ Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. <http://gaceta.diputados.gob.mx> Gaceta Parlamentaria del 20 de noviembre de 2018. Consultada a las 13:27 horas del 4 de marzo de 2019.

delictivos. Por ello, interesa la pregunta sobre si el sentido de urgencia que motiva al Gobierno Federal a generar esta propuesta pone en peligro la calidad democrática del Estado mexicano, entendida como el respeto a estándares mínimos de diseño institucional y de operación gubernamental que permitan afirmar válidamente que, en materia de seguridad pública, México es un Estado Democrático de Derecho.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

El tema de la inseguridad pública es uno de los asuntos que mas agravia a la sociedad mexicana. Todos los días somos testigos de los sufrimientos y tragedias que vivimos en nuestro país por la acción de los grupos delincuenciales.

Es evidente que el fenómeno delictivo se debe atender desde distintas ópticas y que la tarea del Estado mexicano no se limita a las funciones policiacas. Sin embargo, la forma en que se diseñen las instituciones de seguridad pública va a tener repercusiones determinantes en nuestra calidad de vida, tanto por lo que se refiere al control del fenómeno delictivo como por la capacidad de las fuerzas del orden de preservar la seguridad sin afectar los derechos humanos.

Por ello, y atendiendo a la mala calificación que el Estado mexicano ha recibido en materia de actuación de las fuerzas armadas en seguridad pública, desde que se implementó esa estrategia, consideramos que se justifica este estudio para visualizar el comportamiento de las fuerzas armadas en los años de la Administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, y ser capaces de alertar sobre riesgos potenciales, atendiendo al diseño de la nueva fuerza de seguridad conocida como Guardia Nacional.

III. Objetivos de la investigación

1. Identificar si el diseño institucional de la Guardia Nacional respeta los parámetros convencionales determinados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y
2. Identificar los riesgos de otorgar al presidente de la República la facultad de acudir al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad durante los próximos cinco años.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

Según se lee en el comunicado de la Presidencia de la República del 11 de diciembre de 2006, al inicio del periodo constitucional del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se anunció la estrategia a instrumentar por el Gabinete de Seguridad, denominada “Operación Conjunta Michoacán”. Esta fue diseñada como un mecanismo para enfrentar con éxito al narcotráfico y a la delincuencia organizada, en el que participaban la Secretaría de la Defensa Nacional con 1,260 elementos, la Secretaría de Marina con 1,054 elementos, la entonces Secretaría de Seguridad Pública con 1,400 elementos, además de 50 agentes del Ministerio Público adscritos a la otrora Procuraduría General de la República², cuyas actividades eran la erradicación de plantíos ilícitos, el establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas.

Así pues, la participación de las fuerzas armadas mexicanas en funciones de seguridad pública inició en un claro contexto de combate al mercado de drogas prohibidas, y con aproximadamente 5 mil elementos.

Durante la gestión de Gobierno del presidente Felipe Calderón (2006 – 2012), el esquema de Operativo Conjunto como herramienta de lucha en contra de la delincuencia organizada

² Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Puede consultarse en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>. La revisión de ese sitio para este texto se hizo a las 15:51 horas del día 4 de marzo de 2019.

Ahora bien, hacia el año 2011, el objetivo estratégico de los operativos conjuntos sumaba una nueva vertiente, a saber, que, frente a la demanda de las autoridades locales de apoyo Federal para atender sus propios problemas de seguridad pública, la Federación, de manera subsidiaria acudiera en apoyo de los gobiernos locales.⁴

Con el arranque de la administración federal correspondiente al sexenio 2012 – 2018 se reconoció que el problema de la seguridad pública no había logrado disminuirse a pesar de la intervención de las fuerzas armadas y se explicó que lo anterior se debía a que las organizaciones criminales lograron un poder económico suficiente para corromper autoridades y garantizar sus operaciones en diversas regiones del país.

[illegible]

4

Según el diagnóstico de la administración que arrancó su gestión en 2012, el fenómeno delictivo, además de incrementarse, modificó su comportamiento, en virtud de diversos factores novedosos. El ataque frontal en contra de los principales liderazgos de las organizaciones criminales provocó desórdenes internos en esas estructuras, que generaron su fragmentación y pulverización. Mientras que el endurecimiento de las políticas de defensa en la frontera norteamericana incentivó la búsqueda de mercados nacionales, lo que provocó que los grupos delictivos abarcaran otras actividades además de las relacionadas con el mercado de las drogas ilícitas.

A partir de ese diagnóstico, y frente a la demanda de seguridad por parte de la población, la administración del presidente Enrique Peña Nieto decidió que su política de seguridad debía recurrir nuevamente al soporte de las Fuerzas Armadas.⁵

Al decidir que las Fuerzas Armadas siguieran desempeñando funciones de seguridad pública, el gobierno del presidente Peña Nieto tuvo que encarar el hecho de que la Constitución General de la República impedía que las autoridades militares actuaran, en tiempos de paz, en funciones que no tuvieran exacta conexión con la disciplina militar (Art. 129 de la Constitución). Además, hubo de hacer frente al problema de diseño institucional que impone la obligación de que las instituciones que realizan la función de seguridad pública fueran de carácter civil (Art. 21 de la Constitución).

Ambos condicionantes constitucionales significaban para las fuerzas armadas una indefinición jurídica de responsabilidades y competencias, así como la obligación de desplegar acciones que las colocaban en contacto con la población civil, al realizar labores estrictamente policíacas que generaron situaciones de vulnerabilidad de Derechos Humanos.

Para tratar de encontrar una solución al problema de incertidumbre jurídica que pesaba sobre las fuerzas armadas, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto impulsó de manera decidida la regulación legislativa de las tareas del ejército en labores de seguridad a través de la propuesta de Ley de Seguridad Interior.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. México en Paz. Seguridad Pública. Visible en <http://pnd.gob.mx> Consultado a las 18:20 horas del 4 de marzo de 2019.

El entonces General Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, justificaba la necesidad de contar con un marco normativo claro para regular la intervención de las fuerzas armadas en temas de seguridad, asegurando que el propósito de dicho mecanismo no sería el de conceder atribuciones de policía a las Fuerzas Armadas sino establecer, con toda claridad y con el apoyo de los mecanismos de control democrático necesarios, la definiciones del cómo, el cuándo y el para qué de la intervención de las organizaciones militares en esas tareas.⁶

En el texto del General Cienfuegos se hizo un recuento del despliegue militar dedicado a tareas de seguridad pública a finales de 2016, que sumaban 52 mil elementos, así que de los 5 mil que arrancaron el Operativo Conjunto Michoacán 10 años antes, a fines de 2016 el incremento del número de efectivos destinados a esas tareas creció en más del 1000%. Sin embargo, el General Secretario insistía en que, para preservar la naturaleza y las funciones propias de las Fuerzas Armadas, no debía considerarse que sus responsabilidades fueran en materia de seguridad pública sino, en todo caso, en tareas de seguridad interior.

Como sabemos, este concepto generó uno de los más amplios debates jurídicos, constitucionales y políticos del sexenio del presidente Peña Nieto.

Ese debate fue el corazón de la discusión de las iniciativas que diversos grupos parlamentarios presentaron para intentar establecer el marco jurídico que regulara la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Las iniciativas en cuestión fueron presentadas por: a) Partido Acción Nacional, a través del Senador Roberto Gil; b) Partido de la Revolución Democrática, a través del Senador Miguel Barbosa; c) Partido Revolucionario Institucional, a través de los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo, por una parte, y a través de los Senadores Yolanda de la Torre, Enrique Burgos e Ismael Hernández, y los diputados María del Carmen Pinete, José Hugo Cabrera y Ruth Tiscareño, por la otra.

⁶ El Universal. Cienfuegos: No confundir seguridad interior con seguridad pública. Artículo publicado en la edición del 5 de diciembre de 2016. Visible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica> y consultado para este trabajo a las 13:00 horas del día 5 de marzo de 2019.

Las iniciativas presentadas planean que la seguridad interior es un concepto que se desprende del de Seguridad Nacional y que tiene como propósito identificar los riesgos que pueden poner en peligro la continuidad del orden constitucional y la preservación del Estado y sus instituciones.

Los proyectos coinciden con el General Cienfuegos en que la Seguridad Interior es un concepto diferente a la Seguridad Pública, pero todos les otorgan a las fuerzas armadas funciones y facultades propias de las autoridades policiacas.⁷

Es evidente que el esfuerzo por aprobar la Ley de Seguridad Interior se dirige a dotar a las Fuerzas Armadas de un marco normativo e institucional que regule las actividades que realizan en materia de seguridad pública. Esto es tan claro que si volvemos a remitirnos al texto del General Cienfuegos leeremos que en el año de 2016 las Fuerzas Armadas ejecutaron, coadyuvando con las autoridades civiles en materia de seguridad pública, 82 operaciones regionales; firmaron 37 convenios con empresas paraestatales para prestar servicios de seguridad a 210 instalaciones estratégicas; 50 operaciones de erradicación intensiva de plantíos de amapola y marihuana y, también, instalaron 75 puestos militares de seguridad.

Tras una muy acalorada e intensa deliberación, en diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Interior⁸, que establecía las condiciones y reglas de intervención de las Fuerzas Armadas en los fenómenos que, en dicha ley, se definieron como de Seguridad Interior. Sin embargo, durante el anuncio oficial de promulgación de ese cuerpo normativo, el presidente Enrique Peña apuntó que, dada la fuerte oposición de los términos de la ley, se abstendría de utilizar los mecanismos derivados de la nueva ley hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre su constitucionalidad.⁹

⁷ Análisis de Iniciativas para la Ley de Seguridad Interior. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Documento elaborado por Jimena David. Visible en https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/09/Ley_Seguridad_Interior.pdf Consultado a las 13:52 horas del 5 de marzo de 2019.

⁸ Diario Oficial de la Federación. Jueves 21 de diciembre de 2017. Consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017 consultado para este texto a las 13:59 horas del 5 de marzo de 2019.

⁹ Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto durante la 43ª sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Nota publicada por Animal Político el 21 de diciembre de 2017 en

La preocupación y debilidad mostrada por el titular del Ejecutivo Federal tras haber logrado la aprobación legislativa de un tema tan complejo se explica por las fuertes críticas nacionales y extranjeras, desde organismos de Derechos Humanos y desde instituciones y organizaciones de la sociedad civil que señalaban que la nueva ley significaba la definitiva militarización de la seguridad pública con las consecuentes y previsibles violaciones de derechos humanos a cargo de los militares en funciones policiacas.

Ya lo había anunciado el General Secretario de Defensa Nacional. No se trataba de desnaturalizar al ejército otorgándole facultades de policía. Sin embargo, eso fue lo que sucedió y, a pesar del logro legislativo, el presidente Peña sabía que pisaba terreno resbaladizo y promulgó la ley acompañada del anuncio de que no la aplicaría.

Las preocupaciones del presidente se vieron confirmadas cuando, en noviembre del 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la totalidad de la Ley de Seguridad Interior, ya que dicha ley se consideró inconstitucional por contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, lo que la Corte consideró contrario al orden constitucional y convencional.¹⁰

Desde esa decisión de la Corte quedó claro, en nuestro concepto, que la disyuntiva de políticas públicas para atender el tema de la seguridad podía decantarse sólo por alguna de las siguientes soluciones: O bien dejar de utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas policiacas o, definitivamente, optar por la militarización de la seguridad pública mediante una reforma constitucional.

Como vimos al inicio de este texto, la alternativa del actual Gobierno Federal y de sus bancadas en el Congreso de la Unión fue la construcción de una fuerza de seguridad pública alimentada de elementos castrenses, educada en la disciplina militar y con mandos militares a la que se denominaría Guardia Nacional.

<https://www.animalpolitico.com/2017/12/ejn-ley-seguridad-scjn/> consultada para este texto a las 14:12 horas del día 5 de marzo de 2019.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noticia número 149/2018 publicado el 15 de noviembre de 2018 en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794> y consultado para este texto a las 14:34 horas del día 5 de marzo de 2019.

Lo anterior significa que la apuesta del gobierno del presidente López Obrador comparte la visión de sus predecesores en el sentido de que es necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pues no existe en el país otro cuerpo capaz de enfrentar ese reto con eficacia.

El problema, como trataremos de demostrar adelante, es que la solución adoptada ha demostrado a lo largo de ya muchos años que las Fuerzas Armadas no resuelven los problemas de seguridad pública, amén de que su intervención en tareas policíacas genera efectos y daños colaterales en materia de Derechos Humanos de altísima gravedad que han colocado al Estado nacional en la mira de los organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos con notas reprobatorias y que, desde nuestra perspectiva no mejoraran con el nuevo esquema propuesto.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

La presente investigación y análisis se realiza en el marco teórico y conceptual del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano tiene su origen, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, en los esfuerzos de protección internacional de los derechos de las personas. En nuestro continente, el primer esfuerzo garantista se remonta a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948 mediante la suscripción, en Bogotá, Colombia, de la Carta de la OEA que entró en vigor en 1951 y mediante la cual, los Estados parte persiguen el objetivo de lograr un orden de paz y de justicia para los habitantes de los países miembros.

El sistema se consolida mediante la creación, en 1959, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano autónomo de la OEA, encargado de la promoción y protección de los Derechos Humanos y con la instalación, en 1979 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CorteIDH).

El convenio marco sobre el que descansa el sistema es la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José, Costa Rica, en 1969.

En el marco del sistema se han desarrollado y suscrito diversos tratados internacionales para la protección de los Derechos Humanos, entre los que podemos destacar los vinculados con el tema de la actuación de las autoridades en materia de protección de los derechos en el desahogo de tareas de seguridad pública.

En ese marco se insertan la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas que son parte de los instrumentos internacionales sobre los que pueden intervenir la Comisión y la Corte Interamericanas.

La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en tareas de Seguridad Pública ha sido materia de intervención de los órganos americanos de Derechos Humanos y ha dado lugar a resoluciones e informes que destacan la gravedad de que la seguridad pública sea operada institucionalmente por elementos del ejército.

VI. Formulación de hipótesis

Este trabajo pretende demostrar que tanto el Ejecutivo Federal como las mayorías parlamentarias de Morena en las Cámaras de Diputados y Senadores obtuvieron, generando altísimas tensiones en el proceso de deliberación legislativa, un esquema para la Guardia Nacional que cumple los parámetros internacionales de Derechos Humanos, pero que, para los próximos cinco años, como mínimo dota al Presidente de la República de facultades constitucionales para disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sin los más elementales controles democráticos.

Sostenemos que es posible demostrar que esa nueva facultad del titular del Ejecutivo Federal se obtuvo aparentando que se estaba dispuesto a crear una policía nacional con rasgos y características plenamente militares aunque ese cuerpo de seguridad fuera objeto de severas críticas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con tal de rescatar un transitorio que le otorgar la capacidad de utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad durante el resto de la administración federal.

Trataremos de demostrar que esa nueva facultad carece de controles democráticos efectivos y que, por lo tanto, violenta los principios para la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad que ha establecido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por ello, este trabajo apunta a destacar que, conforme al sistema interamericano, las fuerzas armadas no deben ser los principales responsables de la seguridad pública en México.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Después de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior decretada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nueva respuesta del Estado mexicano al tema de la seguridad pública y la debilidad institucional fue, como vimos, la iniciativa de reformas constitucionales para la creación de la Guardia Nacional.

1. LA INICIATIVA DE MORENA.

La iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados planteaba la reforma de diversos artículos de la Constitución General de la República.

De esa propuesta se destacaban la de modificación al artículo 21, 73, fracción XV, 89, fracción VII y el Transitorio Quinto, como se ve enseguida, comparando el texto entonces vigente con la propuesta de ese partido político:

<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.</p>
<p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>	<p>...</p>
<p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p>	<p>...</p>
<p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	<p>...</p>
<p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p>	<p>...</p>
<p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p>	<p>...</p>
<p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de</p>	<p>...</p>

<p>la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SIN CORRELATIVO	La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
SIN CORRELATIVO	El Ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan instrumenten las que les competan.
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	...
a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.	...
b) El establecimiento de 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.	...

<p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XIV. ...</p> <p>XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XIV. ...</p> <p>XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I a VI. ...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I a VI. ...</p> <p>VII. Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; así mismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control.</p> <p>...</p>
	<p>QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas</p>

	<p>pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De los términos de la iniciativa presentada por Morena en la Cámara de Diputados se podían desprender algunas conclusiones preliminares:

- a. La propuesta de reforma constitucional pretendía la creación de un nuevo cuerpo de policía en el ámbito federal que atendiera tanto las labores de policía de investigación a cargo del Ministerio Público como las labores de seguridad pública;
- b. La Guardia Nacional se integraría, entre otros elementos, con los miembros de las policías militar y naval, quienes no quedarían limitados por la prohibición del artículo 129 constitucional, es decir, que en tiempos de paz podrían desempeñar otras funciones diversas a las propias de la disciplina militar.
- c. La Guardia Nacional tendría carácter civil y su mando recaería en la dependencia encargada de la seguridad pública federal en coordinación con el ramo de la Defensa Nacional.

2. EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente a la iniciativa de reformas constitucionales para la creación de la Guardia Nacional.

Para entender la dinámica de la discusión que se generó con motivo de la aprobación de esas reformas a la ley fundamental, debemos destacar las modificaciones que introdujo la Comisión a la propuesta original. Resultan determinantes las realizadas al proyecto de artículo 21 constitucional y al Artículo Quinto de los Transitorios del proyecto de Decreto.

INICIATIVA	DICTAMEN
<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en</p>

<p>las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) a e) ...</p> <p>La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten</p>	<p>las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>b) a e) ...</p> <p>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, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes.</p> <p>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; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior en los términos dispuestos en su ley orgánica.</p> <p>La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación,</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.</p> <p>El Ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan instrumenten las que les competan.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>las entidades federativas y los Municipios.</p> <p>Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.</p>
<p>QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p>	<p>QUINTO. En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país, y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo duodécimo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad se mantendrá a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía militar y policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.</p> <p>Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo Federal enviará a ambas Cámaras</p>

	del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto en el presente transitorio.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Como puede observarse, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados proponía abiertamente que la Guardia Nacional, en tanto que órgano policiaco de la Federación, dependiera directamente de la Secretaría de la Defensa Nacional para todo lo relacionado con la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.

Además, en ese dictamen se proponía un régimen transitorio por virtud del cual, en por lo menos los primeros cinco años de existencia de la Guardia Nacional, todos los aspectos de mando y organización de ese cuerpo fueran competencia y responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional y que todos los elementos que integraran la Guardia quedaran exceptuados de la restricción prevista en el artículo 129 constitucional.

Por otra parte, de la lectura del transitorio sexto de ese dictamen queda abierta la interpretación de que, si de la evaluación de resultados se desprende que el plazo de cinco años está resultando insuficiente, se pueda prorrogar, vía reformas legislativas, ese plazo por el tiempo necesario.

En suma, que conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados estábamos asistiendo a la constitucionalización de la militarización de la seguridad pública en México.

3. LA MINUTA APROBADA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Sin duda, las preocupaciones externadas por diversas organizaciones y colectivos en torno al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales provocaron que la discusión en el Pleno

de la Cámara de Diputados generara la aprobación de una minuta que modificaba el dictamen en aspectos sustanciales. Veamos:

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES	MINUTA APROBADA POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional , las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.	Artículo 21. Se retoma texto vigente.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
Sin correlativo	Sin correlativo
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución , las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones . Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.	Se retoma texto vigente.
Sin correlativo	Sin correlativo
Sin correlativo	Sin correlativo
Sin correlativo	Sin correlativo
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema	Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional , serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y

Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
...	...
...	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.
...	...
...	...
...	...
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, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos bajo las condiciones dispuestas en esta Constitución y las leyes.	La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. 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 Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
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, y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos,	La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos,

prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica.	prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.	La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.
Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.	Sin correlativo
QUINTO: En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción de lo dispuesto en los artículos 21 párrafo décimo segundo y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía militar y de la policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución. Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo Federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y	Sin correlativo

normativo al esquema dispuesto por el presente transitorio.	
-------------------------------------------------------------	--

En los análisis preliminares realizados en el Senado de la República, sobre la minuta remitida por la Cámara de Diputados, se observaba que la Guardia Nacional es una corporación policial de carácter y dirección civil, pero en cuyo mando participaban, a través de una Junta de Jefes de Estado Mayor, mandos militares.

Además, conforme a la minuta, la Secretaría de la Defensa Nacional seguía siendo responsable de la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de los integrantes de la Guardia Nacional mismas que debían estar homologadas a las que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.¹¹

Como puede observarse, la minuta aprobada por los Diputados finalmente eliminó el artículo Quinto de los transitorios del proyecto de dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Ese transitorio era clave para el Gobierno de la República pues servía para generar un marco constitucional en virtud del cual las fuerzas armadas pudieran intervenir en tareas de seguridad pública sin mayores controles por lo menos durante cinco años.

Por ello, la reacción del Presidente de la República frente a la minuta fue de desaprobación. Según se recogió en las fuentes periodísticas, la reacción del Presidente de la República fue lamentar la eliminación de los transitorios que permitían la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Para el presidente, lo aprobado por los Diputados era simplemente una reedición de la creación de la Policía Federal bajo la denominación de Guardia Nacional.¹²

¹¹ Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas. Guardia Nacional. Dirección General de Análisis Legislativo. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Texto de Carla Angélica Gómez Macfarland, Irma Kánter Coronel e Israel Palazuelos Covarrubias. Consultable en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4334/CA_33_VF.PDF?sequence=1&isAllowed=y y revisado para este texto a las 1:44 horas del día 10 de marzo de 2019.

¹² No estoy satisfecho con proyecto de Guardia Nacional: López Obrador en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/no-estoy-satisfecho-con-proyecto-de-guardia-nacional-lopez-obrador/1290858> consultado a 01:52 del 10 de marzo de 2019.

4. LAS CRÍTICAS AL PROYECTO.

Desde diversas instituciones de Derechos Humanos y colectivos de la sociedad civil se levantaron fuertes críticas al proyecto de la creación de la Guardia Nacional. Por ejemplo, Jan Jarab, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sostuvo que la Guardia Nacional propuesta por el gobierno de la República consolidaría el paradigma militar en materia de seguridad y reduciría los incentivos para la profesionalización de las corporaciones civiles además de inhibir la capacidad de fortalecimiento de las autoridades locales.¹³

Por otra parte, la participación en el debate de gobernadores de las entidades federativas dejó claro que el proyecto del Gobierno Federal no era suficientemente claro en materia de las facultades y competencias de las autoridades de las propias entidades y de los municipios, lo que invariablemente produciría debilidades institucionales que, lejos de mejorar las condiciones de seguridad, acabarían por generar mayores espacios por los cuales se violarían los derechos y libertades de los ciudadanos.¹⁴

En las audiencias públicas en la Cámara de Diputados, en el desahogo de la Mesa denominada *Federalismo y Guardia Nacional*, el Gobernador de Chihuahua, Javier Corral, insistió en que dejar el control de la Guardia Nacional en manos de cuerpos militares implicaba, en los hechos, la decisión de institucionalizar la militarización de la seguridad pública, lo que, siendo entendible desde el punto de vista de la urgencia y la emergencia, era una decisión equivocada para el diseño garantista del Estado Democrático Constitucional Mexicano.

Por su parte, el Gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro insistió en que era necesario reconocer que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad significaba la respuesta a

¹³ JARAB, Jan. Oficio N° OACNUDH/REP262/2018 dirigido al Diputado Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fechado el 21 de noviembre de 2018.

¹⁴ Audiencias Públicas. Relatoría. Mesa 1. Seguridad Ciudadana en los Estados. Moderador: Mario Delgado Carrillo. Invitados: Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Gobernador de Campeche; Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador de Guerrero; José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador de Colima; Francisco Domínguez Servián, Gobernador de Querétaro; Silvano Aureoles Conejo, Gobernador de Michoacán y Alejandro Tello Cisterna, Gobernador de Zacatecas.

una situación de emergencia y que, como tal, debía tratarse de una situación temporal y controlada por lo que consideraba un error institucionalizar la militarización de la seguridad pública.¹⁵

En las audiencias públicas se escuchó la voz del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, quien sostuvo que el diseño propuesto para la Guardia Nacional resultaba violatorio de diversos compromisos en materia de Derechos Humanos suscritos por el Estado mexicano, ya que, en su opinión, la garantía de protección de los Derechos Humanos en seguridad pública no puede depositarse en organismos con mandos militares sino que debe quedar bajo mandos estrictamente civiles.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso que antes de emitir la regulación constitucional de la Guardia Nacional, el Estado mexicano solicitara una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con lo que anunciaba la posibilidad de que cualquier decisión adoptada por el Constituyente Permanente, eventualmente sería revisada por las instancias internacionales de Derechos Humanos.

En el mismo sentido Jan Jarab, recordaba que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado mexicano y que el Dictamen propuesto por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados violentaba los criterios de la Corte Interamericana en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Desde su punto de vista, los elementos más problemáticos del dictamen pasaban por la indefinición de la naturaleza civil del mando de la Guardia Nacional y por la carencia de mecanismos de rendición de cuentas. Jan Jarab era enfático al afirmar que el diseño de la Guardia Nacional debía respetar los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

¹⁵ Las intervenciones de Javier Corral y Enrique Alfaro están recogidas en la Relatoría de las Audiencias Públicas celebradas en la Cámara de Diputados.

Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sostenía, de manera similar al Representante de la ONU para Derechos Humanos en México, que el diseño propuesto para la Guardia Nacional implicaba la militarización de la seguridad pública a nivel constitucional y que ello podría implicar una violación de México a los compromisos que se derivan de su pertenencia al Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

María Elena Morera Mitre, representante de la organización civil *Causa en Común*, sostuvo que el diseño propuesto por el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados era contrario a los criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Alejandro Madrazo Lajous, investigador del *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, explicó las condiciones para que la Guardia Nacional cumpliera los criterios que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha desarrollado para considerar acorde al Sistema Interamericano la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, señalando que el texto constitucional debía aclarar que la Guardia Nacional es un cuerpo civil; establecer un régimen transitorio y excepcional para el uso de las fuerzas armadas (no civiles) en las tareas de seguridad pública; y establecer también mecanismos para fortalecer a las policías civiles.

Por su parte, Alejandro Hope Pinson externaba contundentemente que el dictamen de Guardia Nacional presentaba claros y graves problemas de convencionalidad. En el mismo sentido, Ernesto López Portillo, Secretario Técnico del *Foro Mexicano para la Seguridad Democrática* de la Universidad Iberoamericana, sostenía que los criterios y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos evidenciaban los problemas de convencionalidad de la propuesta del dictamen de Guardia Nacional.

Carlos Bravo Regidor, Profesor Asociado y Coordinador de Investigación en el Programa de Periodismo del *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)* sostuvo, en términos similares, que el dictamen no sólo contradecía los criterios de la Corte Interamericana, sino que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre la

inconstitucionalidad de la actuación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.¹⁶

5. LAS IMPLICACIONES INTERNACIONALES DEL PROYECTO DE GUARDIA NACIONAL.

En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de noviembre de 2018 dictada en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México, la Corte sostuvo que para analizar el contexto de las violaciones reclamadas tomaría en consideración las pruebas supervinientes consistentes en la Ley de Seguridad Interior y la resolución de inconstitucionalidad de ese cuerpo normativo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

Por otra parte sostuvo que las pruebas consistentes en el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024* y la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados para crear la Guardia Nacional del 20 de noviembre de 2018, no podían ser consideradas como parte del contexto de las violaciones reclamadas pues se trataba de simples propuestas *no asumidas por órganos del Estado y sin efectos jurídicos de momento*. (párrafo 49)

En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos observa que desde 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó su preocupación por el creciente número de denuncias de violaciones de derechos humanos a manos de elementos castrenses en los lugares en que se encontraban desplegados para garantizar el orden público, y recomendó que las tareas relacionadas con la seguridad pública y las investigaciones de denuncias de violaciones a los derechos humanos fuesen de competencia exclusiva de las autoridades civiles. (párrafo 59)¹⁸

¹⁶ Las intervenciones de Luis Raúl González Pérez, Jan Jarab, Pedro Salazar Ugarte, María Elena Morera Mitre, Alejandro Madrazo Lajous, Alejandro Hope Pinson, Ernesto López Portillo y Carlos Bravo Regidor están recogidas en la Relatoría de las Audiencias Públicas celebradas en la Cámara de Diputados.

¹⁷ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf párrafo 49.

¹⁸ Datos tomados de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Alvarado Espinoza vs. México. La Corte sustenta estos datos en los siguientes informes: 1) ONU. Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes Periódicos Presentados por los Estados Partes de conformidad con el

Analizando el contexto de las violaciones reclamadas, la Corte recordó que tras su visita a México en 2013, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU, expresó su preocupación por la persistencia de “niveles alarmantes de violencia” así como el uso excesivo de la fuerza, y una falta de rendición de cuentas en México tras el despliegue del Ejército en 2007 para enfrentar a los cárteles del narcotráfico.

En este sentido, ciudades de los estados de Chihuahua y Guerrero habrían sido clasificadas como las más peligrosas del mundo. El Relator Especial señaló que de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102,696 homicidios intencionales, de los cuales cerca de 70,000 se encontraban relacionados con el tráfico de drogas, en un escenario de “impunidad sistémica y endémica” De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hacia el año 2015 esta cifra se habría incrementado a 151,233 personas asesinadas. (*párrafo 60*)¹⁹

Del mismo modo, la Corte resalta que tras su visita a México en el año 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU [GTDFI] constató que la estrategia de militarización para el mantenimiento del orden público llevó aparejado, entre los años 2006 a 2010, el aumento paulatino en el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] relacionadas con la Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], en particular por detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. En este sentido, de acuerdo con los informes anuales de actividades de la CNDH, entre 2007 y 2017 fueron registradas 10,930 quejas contra la SEDENA, así como 2,881 contra la Secretaría de Marina [SEMAR]. De igual forma, durante dicho período la CNDH emitió 121

Artículo 40 de Pacto, CCPR/CMEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 11. 2) ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, *supra*, párr. 21; 3) GTDFI, Seguimiento a las recomendaciones del GTDFI en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011, 11 de septiembre de 2015, A/HRC/30/38/Add.4, párr. 25; 4) Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, *supra*, 4) ONU. Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, Visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 4.

¹⁹ La sentencia de la Corte Interamericana toma los datos de ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, Misión a México, *supra*, 28 de abril de 2014, párrs. 8, 11, 13 y 15 y Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Visita a México, 7 de octubre de 2015.

recomendaciones dirigidas a la SEDENA y 37 a la SEMAR al constatarse violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de las Fuerzas Armadas. (párrafo 61)²⁰

En el análisis de la responsabilidad estatal en el caso de la desaparición juzgada en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte retoma los criterios interpretativos que están íntimamente vinculados con las decisiones impulsadas por el Gobierno Federal de México y por las mayorías de Morena en las cámaras de Diputados y Senadores.

La Corte recuerda que en diversas ocasiones ha sostenido que la intervención de las Fuerzas Armadas nacionales en casos de alteración del orden público los Estados que forman parte del Sistema Interamericano están obligadas a *limitar al máximo* esa intervención y garantizar que la misma responda a criterios estrictos de excepcionalidad. (párrafo 179)²¹

En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, *excepcionalidad* y debida diligencia en la salvaguarda de las *garantías convencionales*, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles ; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. (párrafo 180)²²

²⁰ ONU. GTDFI, Observaciones preliminares, Misión a México, 31 de marzo de 2011, pág. 5. CNDH, Informes Anuales de Actividades: 2007, pág. 47; 2008, pág. 36; 2009, pág. 28; 2010, pág. 52; 2011, pág. 11; 2012, Tomo I, pág. 11; 2013, Tomo I, pág. 16; 2014, Tomo I, pág. 41; 2015, Resumen Ejecutivo, pág. 17; 2016, Resumen Ejecutivo, pág. 23; y 2017, pág. 32. Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades. CNDH. Informes Anuales de Actividades: 2007, pág. 741; 2008, pág. 337; 2009, pág. 339; 2010, pág. 371; 2011, pág. 11; 2012, Tomo I, pág. 11; 2013, Tomo I, pág. 16; 2014, Tomo I, pág. 41; 2015, Resumen Ejecutivo, pág. 17; 2016, Resumen Ejecutivo, pág. 23; y 2017, pág. 32, supra. CNDH, Informe Especial sobre las Recomendaciones en Trámite dirigidas a las Autoridades Estatales, Federales y Municipales, junio de 2016, págs. 191 y 196. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Recomendaciones.pdf.

²¹ Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

²² ONU: Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre

Así, la Corte reitera que en materia de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se deberán respetar los siguientes principios:

- a) Deberá ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso²³;
- b) Deberá ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial²⁴;
- c) Deberá ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia²⁵; y
- d) Deberá ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces²⁶.

Parece evidente que ni la iniciativa de Morena, ni el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados ni la minuta aprobada por el Pleno de esa Cámara *salvaban las eventuales objeciones de los organismos internacionales de derechos humanos*.

Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995, párr. 117.a y 120.

²³ Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, supra, párr. 78, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra, párr. 86.

²⁴ Cfr. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra, párr. 86, y Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Supra, párr. 122.

²⁵ Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 80. ONU: Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979;

²⁶ ONU Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

Por tanto, frente a la imposibilidad de contar con los votos necesarios en la Cámara de Senadores, en donde Morena no alcanza la mayoría calificada para reformar la Constitución, nos enfrentábamos a la disyuntiva de un rechazo legislativo a la principal estrategia policiaca del Gobierno Federal o una modificación de la propuesta legislativa para superar las previsibles objeciones constitucionales y convencionales.

6. EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

6.1. Estirando la liga al máximo.

Ya señalamos que Morena no cuenta con los votos necesarios para alcanzar la mayoría calificada en el Senado para lograr reformas constitucionales. Aun sumando a los aliados recurrentes de Morena se puede considerar que le faltan 9 votos para lograr esa mayoría con la asistencia del total de los integrantes de la Cámara.

Sin embargo, en Comisiones cuenta con los votos suficientes para aprobar los dictámenes que se puedan turnar al Pleno para su discusión y votación.

Por ello, las Comisiones Unidas dictaminadoras aprobaron, el 17 de febrero de este año, un dictamen que, en esencia, mantenía las características de la minuta aprobada en la Cámara de Diputados.

Este escenario hacía previsible un debate intenso y una votación insuficiente para aprobar las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.

6.2. La sorpresiva negociación y acuerdo.

Sin embargo, para sorpresa de propios y extraños y con el aplauso generalizado de los medios de comunicación y la clase política, el 21 de febrero de 2019, el Pleno del Senado aprobó de manera unánime una minuta que eliminaba los elementos militares del mando de la Guardia Nacional al suprimir la intervención de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina de la Junta de Jefes de Estado Mayor y dejar claramente establecido en el texto constitucional

el carácter civil del nuevo cuerpo policiaco y su adscripción operativa a la Secretaría de Seguridad.

En los hechos, se elevaba a rango constitucional una nueva versión de la Policía Federal. Por eso, no podemos olvidar las declaraciones del presidente López Obrador en el sentido de que México no necesitaba una reedición de ese cuerpo policiaco.

6.3. El nuevo Quinto Transitorio.

Recordemos que la minuta de la Cámara de Diputados eliminó el artículo Quinto Transitorio que originalmente se propuso en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de esa Cámara en el que se otorgaba el mando y adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional por un periodo de cinco años.

Pues bien, en la minuta del Senado, se retoma el Quinto Transitorio, pero ahora para establecer en la Constitución la potestad del presidente de disponer de la Fuerza Armada permanente *para tareas de seguridad pública*. Dicho precepto dispone que esa facultad presidencial deberá ejercerse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, además de que el Ejecutivo deberá informar de su utilización en los Informes previstos en el artículo 76, fracción IV de la Constitución.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

1. CONCLUSIONES:

Una de las opiniones más apoyadas por los especialistas académicos en seguridad pública y en derechos humanos era que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública reclamaba la reglamentación del artículo 29 constitucional.

Es evidente que la reglamentación de este artículo para casos de perturbación de la paz pública o la seguridad impone condiciones que el Ejecutivo debería salvar si aspiraba a que se le autorizaran medidas tales como la utilización del ejército en tareas de seguridad pública.

Sin embargo, el artículo Quinto Transitorio de la minuta de la Cámara de Senadores significa una *excepción*, en virtud de la cual el titular del Ejecutivo podrá ordenar la actuación de las Fuerzas Armadas sin el control del Legislativo y sin la revisión oficiosa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los requisitos que exige el artículo 29 de la Carta Magna para la actuación del Ejecutivo en tales circunstancias.

Sin duda, para efectos de respetar los criterios internacionales en materia de seguridad pública, la redacción del artículo Quinto Transitorio es sumamente imprecisa ya que no establece mecanismos de control para las decisiones del Ejecutivo quien, simplemente, queda obligado a informar de su actuación en este sentido.

Estamos convencidos de que la negociación en la Cámara de Senadores se convirtió en un pretexto para obtener lo que de verdad le interesaba al presidente: Libertad para usar al Ejército y a la Marina en tareas de seguridad, sin engorrosos controles democráticos.

Estamos convencidos, también, de que la celebración de esa negociación y de los resultados logrados por el llamado bloque opositor en el Senado le obsequiaron al presidente cinco años de utilización de las Fuerzas Armadas que, probablemente, seguirán acumulando estadísticas en violaciones de derechos humanos y poca efectividad en el control del fenómeno delictivo,

pues sin duda, lo que se logró fue otorgarle al presidente de la República un permiso constitucional para seguir aplicando la fallida estrategia de los últimos doce años.

Por último, quisiéramos señalar el riesgo de que el periodo de cinco años fijado en el transitorio analizado se alargue indefinidamente pues, por ahora, la Guardia Nacional puede nacer o no nacer, dependiendo de la exclusiva voluntad del presidente.

Podemos enfrentar, dentro de cinco años, el escenario de que la Guardia Nacional no ha desarrollado su estructura, capacidades e implantación territorial y, entonces, no quedará más remedio que seguir con la militarización, ahora institucionalizada, de la seguridad pública.

2. NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN:

Estas conclusiones permiten vislumbrar la agenda de análisis e investigación de este tema en la que se deberán observar con atención los siguientes procesos y fenómenos:

- a) El proceso de construcción de la Guardia Nacional. La primera premisa de trabajo será valorar cuántos de los elementos de las actuales policías militar y naval se incorporan a la Guardia Nacional y cuántos militares se mantienen en el campo realizando tareas de seguridad. Este proceso nos mostrará las intenciones reales del Gobierno Federal de crear una corporación civil que sea efectiva en el cumplimiento de sus fines constitucionales;
- b) El proceso de quejas y denuncias ante organismos de Derechos Humanos en contra de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas que se mantengan en tareas de seguridad, así como los reportes de los organismos internacionales sobre la situación de respeto a esos derechos en México. Este proceso nos permitirá observar si existen cambios en la situación actual mexicana y si, en consecuencia, la Guardia Nacional significó o no el retiro efectivo de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública.

IX. Bibliografía

Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. Puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html>

Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Puede consultarse en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>

Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Puede consultarse en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/>

Poiré Romero, Alejandro. Blog de la Presidencia. Los Operativos Conjuntos. Visible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. México en Paz. Seguridad Pública. Puede consultarse en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Cienfuegos, Salvador. Periódico El Universal: “No confundir seguridad interior con seguridad pública”. Artículo publicado en la edición del 5 de diciembre de 2016. Visible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica>

Análisis de Iniciativas para la Ley de Seguridad Interior. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Documento elaborado por Jimena David. Puede consultarse en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/09/Ley_Seguridad_Interior.pdf

Decreto por el que se Expide la Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial de la Federación, del jueves 21 de diciembre de 2017. Visible aquí: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017

Peña Nieto, Enrique. Intervención durante la 43ª sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 21 de diciembre de 2017. Video visible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sf-fuv0c8ZU>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noticia número 149/2018 publicado el 15 de noviembre de 2018 en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794>

Cuadro Analítico de Propuestas Legislativas. Guardia Nacional. Dirección General de Análisis Legislativo. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Texto de Carla Angélica Gómez Macfarland, Irma Kánter Coronel e Israel Palazuelos Covarrubias. Visible aquí: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4334/CA_33_VF.PDF?sequence=1&isAllowed=y

No estoy satisfecho con proyecto de Guardia Nacional: López Obrador en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/no-estoy-satisfecho-con-proyecto-de-guardia-nacional-lopez-obrador/1290858>

Jarab, Jan. Oficio N° OACNUDH/REP262/2018 dirigido al Diputado Porfirio Muñoz Ledo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fechado el 21 de noviembre de 2018. Se puede consultar aquí: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/132545/663451/file/Naciones%20Unidas%20Documento%20Guardia%20Nacional1.pdf>

Cámara de Diputados. Relatorías de las Audiencias Públicas en Parlamento Abierto. Guardia Nacional. Son visibles en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional>

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Alvarado Espinoza vs. México. El documento es visible en:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

Minuta aprobada por la Cámara de Senadores que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional. El documento es visible aquí:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20190228_guardia/01_minuta_28feb19.pdf

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional