



PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, CON CARÁCTER DE URGENTE RESOLUCIÓN, POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN DEMANDA AL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA A RESPETAR Y CEÑIRSE AL CARÁCTER CIVIL DE LA GUARDIA NACIONAL, ACORDE CON LO ORDENADO POR EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La suscrita Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXV Legislatura y en mi carácter de integrante de la Comisión Permanente, con fundamento en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 50 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los resolutivos aplicables de las Reglas Básicas para el Funcionamiento de la Comisión Permanente, someto a consideración de esta H. Asamblea la presente **proposición con punto de Acuerdo, por el que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión demanda al Gobierno de la República a respetar y ceñirse al carácter civil de la Guardia Nacional, acorde con lo ordenado por el artículo 21 constitucional**, solicitándole se le dé trámite de **urgente resolución**. Lo anterior, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

En los últimos años, la criminalidad y la violencia se han constituido como las principales problemáticas para el Estado mexicano. Ambas afectan al desarrollo económico, la calidad de vida de las personas y sobre todo minan el Estado de Derecho que debe imperar en todo el territorio nacional. Como parte de la estrategia del actual Gobierno federal, en 2019 se creó la Guardia Nacional, posterior a un importante debate en el Congreso de la Unión en el cual se determinó que sería una institución federal de seguridad pública de carácter civil, disciplinado y profesional.



Este 8 de agosto de 2022, el Presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que emitiría un acuerdo para que la Guardia Nacional se incorpore “por completo” a la Secretaría de la Defensa Nacional, revisando su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Ello en franca violación de lo dispuesto por la Constitución General de la República.

CONSIDERACIONES

1. El 14 de noviembre de 2018, el entonces Presidente electo Andrés Manuel López Obrador presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, el cual buscaría atender la inseguridad y violencia protegiendo a los ciudadanos a través de una Guardia Nacional integrada por la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. Si bien durante toda la campaña afirmó que de llegar a la Presidencia de la República desmilitarizaría al país y crearía una fuerza policiaca profesional, una vez asegurada su victoria cambió el discurso por el de la participación de las Fuerzas Armadas en las actividades de seguridad pública.

Durante la referida presentación, se confirmó que para la constitución de la Guardia Nacional se requería una reforma constitucional, al señalar que “claro que hay que hacer las adecuaciones al marco legal, y por eso, con toda transparencia estamos tratando este asunto, poniéndolo a consideración de los ciudadanos y los legisladores. Les pedimos que nos ayuden porque hay que hacer una reforma constitucional¹”. En ese entonces, el presidente electo afirmó que “ya no queremos la simulación, sólo en el porfiriato se usaba la frase de que la Constitución se respetaba en la forma para violarse en el fondo. Nosotros no somos porfiristas,

¹ <https://lopezobrador.org.mx/2018/11/14/presidente-electo-presenta-plan-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024/>



nosotros vamos a respetar la Constitución en la forma y en el fondo. Vamos al debate en este tema, a que se discuta”².

2. En consecuencia, el 20 de noviembre de 2018 el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma constitucional para crear el modelo de Guardia Nacional. En dicha ocasión, la diputada que presentó la propuesta a nombre de todo el Grupo Parlamentario aseguro que “aclaramos y ratificamos que no se trata de militarizar, precisamente se trata de desmilitarizar, de construir la paz”³. Como parte de los elementos a considerar en el texto de modificación presentado, se planteó la posibilidad de convocar civiles para integrar el señalado cuerpo policial.

El 20 de diciembre de 2018, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 18 votos a favor, seis en contra y cero abstenciones, el dictamen que propuso modificar los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el texto propuesto si bien se mantenía la redacción del párrafo décimo del artículo 21 constitucional en el que se indicaba que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”; no se determinaba el carácter de la Guardia Nacional.

Durante el debate, el Diputado Pablo Gómez de Morena aseguró que “la Guardia Nacional será una institución civil, dirigida desde la Secretaría de Seguridad Pública,

² Ídem.

³ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador#:~:text=Palacio%20Legislativo%2C%2020%2D11%2D,electo%20Andr%C3%A9s%20Manuel%20L%C3%B3pez%20Obrador.>



pero con disciplina militar interna, sometida a tribunales del orden común y en situaciones de orden, a los tribunales del orden militar”⁴. Mientras que diversas voces opositoras señalaban la necesidad de que ésta fuera una institución civil.

La minuta con proyecto de Decreto fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 16 de enero de 2019. Es preciso recordar que en ese momento Morena y sus aliados contaban con los votos necesarios para aprobar una reforma constitucional, sin necesidad de buscar entendimientos y construir acuerdos con la oposición en esa Cámara.

3. La minuta de reforma constitucional que buscaba crear la Guardia Nacional llegó al Senado de la República el 1 de febrero del 2019, siendo discutida ampliamente por un grupo de senadores tanto del partido del gobierno y sus aliados como de las oposiciones, en una denominada “mesa de negociación”. Derivado de los acuerdos alcanzados, de los cuales algunos ya se incluían en el dictamen aprobado por las Comisiones dictaminadoras el 18 de febrero de 2019, se encontraba el que la Guardia Nacional sería una institución de carácter civil y se precisó que estaría adscrita a la dependencia a cargo del ramo de la seguridad, a la cual compete formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como los programas operativos, políticas, estrategias y acciones.

De esta forma, con base en los acuerdos alcanzados, el 21 de febrero de 2019 el pleno del Senado aprobó modificar la minuta procedente de la Cámara de Diputados. En ese nuevo texto de reformas y adiciones propuestas a la Constitución General de la República destacó el carácter civil de la Guardia Nacional, pues constituyó uno de los mayores componentes del acuerdo propuesto por las

⁴ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/20/0786-Prueba-Comision-reforma-constitucional-en-materia-de-Guardia-Nacional>

oposiciones para que se alcanzara la mayoría calificada de las y los integrantes del Senado para la aprobación correspondiente, que como se recordará alcanzó la unanimidad en la votación del caso.

Como producto de la consecución de los referidos acuerdos, el párrafo décimo del artículo 21 constitucional hoy señala que “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”⁵. El carácter civil de dicha corporación se reafirma en el párrafo undécimo del precepto al indicarse que “la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.”⁶ Aunado a ello en el párrafo duodécimo del artículo se señala que “la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.”⁷

4. La determinación de que la Guardia Nacional, como institución encargada de las tareas de seguridad, sea civil tiene entre sus fuentes de inspiración la determinación que en 2018 adoptó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que la seguridad pública debía estar reservada a los cuerpos policiales civiles, mientras que el uso de las Fuerzas Armadas en tales tareas ha de quedar restringida a 5 características específicas: extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

⁵ <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3801734-3830707-20190326.pdf>

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

Por el contrario, en la realidad cotidiana la ejecución de lo ordenado por la Constitución en torno a la Guardia Nacional ha distado de cumplirse, particularmente en lo relativo a su carácter civil y la transferencia auténtica de personal integrado las funciones policiales (Policía Militar y Policía Naval) de las Fuerzas Armadas, que constituirían el pie veterano de la nueva institución policial de la Federación. Ejemplo de ello es que la integración del cuerpo tiene por característica ser -en su mayoría- transferencias simuladas o carentes de consistencia de elementos pertenecientes a la Fuerza Armada permanente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pues sus plazas como personas dedicadas al servicio público se mantienen en la Secretaría de la Defensa Nacional y en la Secretaría de Marina. Es decir, no se cumplió lo ordenado por la Constitución⁸.

5. El 8 de agosto del presente año, el Presidente López Obrador anunció que emitiría un acuerdo presidencial para que la Guardia Nacional pase “completa” a la Secretaría de la Defensa Nacional, dejando su adscripción en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Aseguró que “en la esfera de mis atribuciones, puedo modificar si es necesario el reglamento interno del gobierno, puede ser por decreto, puede ser una reforma a la Ley de la Administración Pública, independientemente de lo que resulte sobre la reforma constitucional, pero sí hacen falta esos cambios”⁹. Además, señaló este objetivo como una determinación de carácter personal, soslayándose el orden constitucional que lo rige al expresar “pero ya quiero que sea la Secretaría de la Defensa la que se haga cargo.”¹⁰

⁸ http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/02/2022.01.25_InformeOGN_2021.pdf

⁹ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-emitira-acuerdo-para-que-la-guardia-nacional-pase-completa-la-sedena>

¹⁰ Versión estenográfica de la conferencia matutina presidencial del 8 de agosto de 2022.



Esto planteamiento implica una serie de importantes violaciones a nuestro orden normativo. El primero, es la clara violación de lo establecido en el artículo 21 constitucional el cual ordena claramente el carácter civil de la Guardia Nacional y su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. El Presidente plantea que mediante un “acuerdo”, su administración pueda ignorar lo dispuesto por nuestra Norma Suprema. Ciertamente, este instrumento de la voluntad presidencial resultaría inconstitucional. Por el otro lado, si bien una reforma a la Ley de la Administración Pública Federal si bien pudiera contar con la aprobación de la mayoría del partido del gobierno y sus aliados en las cámaras del Congreso de la Unión, también se incurriría en una violación a la Constitución.

La segunda vulneración grave que se advierte en la pretensión de sustituir al órgano revisor de la Constitución previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental, toda vez que a esa instancia compete la introducción de reformas o adiciones a su texto. Así, no obstante que el Ejecutivo de la Unión plantea implícitamente que su intención requiere una reforma constitucional, aún no ha presentado la iniciativa que anunció el que se requeriría para llevar a cabo una discusión amplia y objetiva sobre esta cuestión.

Finalmente, esta decisión del Presidente refrenda su poca vocación, no solo por refrendar los acuerdos logrados por un poder autónomo, sino de todo el entramado jurídico que sustenta el Estado de Derecho en México.

Por las razones anteriormente expuestas, con carácter de urgente resolución, someto a la discusión y aprobación de la H. Comisión Permanente, la siguiente proposición con punto de:



ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión demanda al Gobierno de la República a respetar el derecho humano a la seguridad pública como función estatal provista por instituciones de carácter civil, disciplinada y profesional, como lo ordena el artículo 21 constitucional, incluida desde luego la Guardia Nacional, absteniéndose de emitir acuerdos, decretos u órdenes que sean contrarios al carácter civil de esa institución policial y a su adscripción a la Secretaría del ramo a cargo de la seguridad pública.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente en el Senado de la República, a 9 de agosto de 2022.

SENADORA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS.