

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO QUE PRESENTA LA SENADORA EVA EUGENIA GALAZ CALETTI, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA EN LA LXV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La que suscribe, Eva Eugenia Galaz Caletti, Senadora de la República de la LXV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 numeral 1, fracción I; y 276 numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de la Comisión Permanente, la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Después del convulso periodo de independencia de México, la consolidación de instituciones propias tomó tiempo y no fue hasta casi veinte años después que se logró contar con un ejército propio.

Al consumarse la independencia mexicana, y tras un agitado periodo imperial encabezado por Agustín de Iturbide, se promulgó la Constitución de 1824, conformada por 7 títulos y 171 artículos.

En el artículo 50 de esta Constitución, se habla de las facultades exclusivas del Congreso General y se establece en la fracción XIX: "Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos". Mientras tanto, y de acuerdo con el artículo 110, era atribución del Presidente nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada.¹

¹ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>

Sin embargo, antes de esta Constitución ya existía la figura de milicia cívica, que es el antecedente inmediato de la Guardia Nacional. Estaba conformada por ciudadanos armados en defensa de su región. De acuerdo con el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica, del 3 de agosto de 1822, sus obligaciones consistían en dar guardia principal en las casas capitulares; dar patrullas para la seguridad pública, y defender los hogares de su pueblo contra cualquier enemigo.² Dicha corporación siguió vigente en sus términos aún después de promulgada la Constitución de 1824.

En 1836 se promulgaron las llamadas Siete Leyes, las cuales eliminaban el sistema federal en México y establecían un régimen centralista, así como la formación de un nuevo Congreso Constituyente.

Fue en 1846, y bajo la urgencia de agrupar a la ciudadanía en defensa de la República ante la invasión estadounidense que nace la Guardia Nacional. Fue creada por el entonces Presidente momentáneo de la República y comandante del Ejército Libertador Republicano, José Mariano Salas, el 11 de septiembre.

Esta Guardia Nacional se dividió en móvil y sedentaria. La primera se organizó de manera que pudiera salir a combate fuera de su lugar de residencia, y la segunda permanecía en la entidad. En su reglamento de 1846 se reiteró la responsabilidad de la Guardia Nacional de dar cuenta mensualmente al gobierno federal sobre la fuerza, armamento y condición de esta.³

² *Reglamento Provisional para la Milicia Cívica*. Disponible en: http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1020005285_C/1020005285_T2/1020005285_007.pdf

³ Solano G. A. (Julio, 2014). La guardia Nacional. *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*. (8), 207-240.

Jesús Solano González da cuenta de que el decreto de creación de la Guardia Nacional establecía tres estados de la guardia: guardia en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña. En los dos primeros quedaba bajo las órdenes de los gobernadores, mientras en campaña respondía a las órdenes del Presidente de la República. Los gobernadores tenían que costear su organización, entrenamiento y disciplina, al igual que el armamento, que debía ser de igual calibre que el del Ejército Federal.

El autor añade que en el decreto se enfatizaba particularmente el carácter ciudadano de la guardia, por lo que las elecciones fueron una medida determinante para lograrlo. De acuerdo con el decreto, la tropa de cada compañía elegía a sus cabos, sargentos y oficiales, mientras que los jefes se designaban por los oficiales y sargentos. Por su parte, al Comandante y al Inspector General de la Guardia los nombraba el Gobernador de cada Estado.

Solano González concluye señalando que la Guardia Nacional, en esta primera versión institucional, estaba pensada como un soporte más al orden establecido por la Constitución de 1824, que había sido restaurada.

Durante la invasión estadounidense de 1847, la Guardia Nacional Mexicana tuvo la oportunidad de demostrar su entrenamiento y capacidad de organización. Pero a pesar de algunas actuaciones emblemáticas, como las jornadas de Churubusco y Molino del Rey, este cuerpo de seguridad derivó en una derrota para el país, a la cual se le culpó por el poco número de sus efectivos y el desorden que imperaba entre sus filas.

Después de esta derrota, y bajo la Presidencia de José Joaquín Antonio Florencio de Herrera y Ricardos, con fundamento en el Acta de Reformas de 1847⁴, se promulgó la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, el 15 de julio de 1848.

⁴ Constitución que restaura el federalismo en México, eliminado por las Siete Leyes publicadas en 1836.

Esta Guardia Nacional se componía de todos los mexicanos hábiles para el servicio militar (artículo 1). Estaba establecida para defender la independencia de la Nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades establecidas por ellas (artículo 2). Se divide nuevamente en móvil y sedentaria (artículo 11). Se señala también que la Guardia estará al mando inmediato de los gobernadores de los estados, en cada uno de ellos, y del Presidente de la República en el Distrito y territorios, por medio del gobernador y jefes políticos (artículo 43). Se menciona que esta Guardia aprenderá la táctica, y usará el mismo armamento que el ejército (artículo 47). Asimismo, queda manifestado que, como cualquier otra fuerza armada, la Guardia Nacional es puramente pasiva y no puede deliberar ni tomar resoluciones sobre los negocios del Estado (artículo 73).⁵

Esta Ley además contó con reglamentos que se especializaban en el procedimiento penal para el alistamiento entre otros. El jurista Mariano Otero, redactor del paquete legislativo que dio vida a la nueva Guardia Nacional, buscó que esta hiciera viable su desempeño y participación en las tareas de la reconstrucción de un país en crisis.⁶

Después de la Guerra de Reforma vino un proceso de relativa calma política y la instauración de la dictadura del General Porfirio Díaz Mori, quien ocupó el cargo presidencial durante 30 años en total. Su gobierno terminó de manera abrupta tras la Revolución Mexicana, iniciada en 1910. Tras este nuevo periodo de convulsión, se promulgó la Constitución de 1917, la primera en el mundo que incluyó derechos sociales y que también retoma a la Guardia Nacional en su articulado.⁷

⁵ Ley Orgánica de la Guardia Nacional. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3028/7.pdf>

⁶ Solano G. A., op. Cit.

⁷ Texto original de la Constitución de 1917. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

En lo que toca a la Guardia Nacional, se estableció en el artículo 10 que los habitantes del país tienen la libertad de poseer armas de cualquier clase, con excepción de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional.

En el artículo 31 se enumera como una obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional, con el fin de asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

En el artículo 73 se faculta al Congreso para "dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos."⁸

Dentro de las facultades exclusivas del Senado, establecidas en el artículo 76, se considera "dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria". En el artículo 79 se da la misma facultad a la Comisión Permanente, la cual trabaja durante los periodos de receso.

No obstante, nunca se promulgó la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, por lo que en la práctica fue letra muerta su instrumentación. Aunado a lo anterior, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho se promulgó la Ley del Servicio Militar, en la cual quedaba excluida la Guardia Nacional como institución en la cual era obligatorio presentar el servicio de las armas.

⁸ *Ibidem.*

Después de este breve recorrido histórico, podemos concluir que la Guardia Nacional funcionó únicamente en el siglo XIX, debido a las necesidades políticas y militares de ese momento. Actualmente, a pesar de que hay varias alusiones a la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -expresamente en el artículo 35 se especifica que es un derecho de los ciudadanos "tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes" (fracción reformada en agosto de 2012) no existe ninguna ley que especifique cuáles son sus funciones o cómo se conforma.

A pesar de diversos intentos por instrumentar este cuerpo de seguridad, no fue hasta la presentación del *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, por el entonces Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, en noviembre de 2018, que se planteó de manera concreta la ruta para reincorporar a la Guardia Nacional a las tareas de seguridad del Estado Mexicano.

Los ocho ejes de este Plan son:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos.
4. Regeneración ética de la sociedad.
5. Reformulación del combate a las drogas.
6. Empezar la construcción de la paz.
7. Recuperación y dignificación de las cárceles.
8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz.
 - a. Repensar la seguridad nacional y reorientar el papel de las fuerzas armadas.
 - b. Crear una Guardia Nacional.
 - c. Establecer Coordinaciones Regionales.⁹

⁹ Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad.pdf>

Una semana después de la presentación del Plan, el 20 de noviembre de 2018, legisladores del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, presentaron la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Esta iniciativa, con diversas y sustanciales modificaciones planteadas por todos los Grupos Parlamentarios en el Congreso Federal, fue aprobada y enviada a los Congresos Locales para su venia; entró en vigor el 26 de marzo de 2019.

Los fines de La Guardia Nacional aprobada por el Congreso son: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación, preservación del orden público y la paz social. Asimismo, coordinarse con el Ministerio Público, las entidades federativas y los municipios para cumplir con estos objetivos.

Para garantizar el control parlamentario de esta institución, su estructura orgánica y dirección se determina conforme a la ley que en la materia aprobó el Congreso mexicano. Sus programas, políticas y acciones se definirán en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, misma que aprobó el Senado de la República.

Con respecto a su formación y desempeño, la Guardia Nacional y las instituciones policiales deberán regirse por una doctrina policial fundada en los siguientes principios:

- Servicio a la sociedad
- Disciplina
- Respeto a los Derechos Humanos
- Imperio de la ley
- Mando superior
- Perspectiva de género

Esta institución se constituyó, inicialmente, con elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Los elementos de estas corporaciones conservan su rango, prestaciones y antigüedad.

Por último, es el Presidente de la República quien está facultado para disponer de la Guardia Nacional, pero siempre conforme a lo que señale la ley. Asimismo, será quien nombre al titular del órgano de mando superior de esta corporación, y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional. También deberá entregar un informe anual al Senado de la República sobre las actividades de esta corporación.

Para superar los obstáculos administrativos y de disponibilidad de recursos, en una táctica que es parte de la estrategia de Seguridad a nivel Federal, y que busca superar la egoísta decisión de la oposición sobre establecer una parálisis legislativa en materia constitucional, el Presidente de la República dio un giro al timón y envió, el 31 de agosto de 2022, una iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados, para transferir el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la SEDENA.¹⁰

Asimismo, por iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, se aprobó una extensión en el plazo que las Fuerzas Armadas permanecerán en labores de Seguridad Pública, siendo 2028 el año de retiro a los cuarteles.¹¹ También se especificó que esta participación será extraordinaria, regulada y fiscalizada, y en ningún caso sustituirá a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno.

¹⁰ Iniciativa del Ejecutivo Federal. *Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.* 31 de agosto, 2022. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/ago/20220831-III.pdf>

¹¹ Diputada Yólanda de la Torre Valdez. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo Quinto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional"* publicado el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. 2 de septiembre, 2022. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun_4384236_20220902_1662156595.pdf

También estará siempre vigilada por el Congreso, tanto a través de la entrega de informes semestrales sobre su actuar como mediante el establecimiento de una Comisión Bicameral que evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas para su desempeño.

Aunado a lo anterior, a partir de 2023 se establecerá un fondo de apoyo destinado al fortalecimiento y capacitación de las policías estatales y municipales.

El respaldo de la población a esta reforma fue de 80% de los encuestados a favor de la ampliación del periodo en que las Fuerzas Armadas seguirán apoyando la seguridad pública.

Desde esta soberanía, reconocemos su labor, aplaudimos su entrega y pasión, y sobre todo, agradecemos su lealtad al pueblo de México.

Sin embargo, también debemos hacer notar que desde la implementación de la Guardia Nacional, ha habido algunas situaciones que han perjudicado a civiles. Una de ellas sucedió en abril de 2022, en Irapuato, Guanajuato, donde un elemento de la Guardia Nacional disparó contra dos estudiantes de la Universidad de Guanajuato; uno de ellos murió y la otra resultó con heridas de gravedad.¹²

¹² Luciano Vázquez. "Caso Yael: liberan a elemento de la Guardia Nacional señalado de matar a estudiante". *El Financiero*. 30 de abril, 2022. Disponible: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/04/30/caso-angel-yael-liberan-a-elemento-de-la-guardia-nacional-senalado-de-matar-a-estudiante/>

El Guardia manifestó que al realizar el reconocimiento del ducto de PEMEX "Salamanca- León", los elementos observaron a dos vehículos estacionados en un camino de terracería "sin poder identificar a sus ocupantes, quienes al percibir su presencia procedieron a retirarse del lugar de manera precipitada, motivo que provocó desconcierto e incertidumbre entre los miembros"; esto es lo que habría generado los disparos.¹³

Otro caso incluso derivó en la Recomendación 70VG/2022, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), emitida el pasado 30 de septiembre de 2022.¹⁴

Tras una denuncia realizada por la víctima sobreviviente, la investigación de la CNDH señala que en noviembre de 2021, tres elementos de la Guardia Nacional usaron de manera ilegal y excesiva la fuerza en contra de una pareja a bordo de una camioneta, a la que marcaron el alto en la carretera libre Zapotlanejo-Guadalajara, pero tras una persecución abrieron fuego y resultó sin vida una mujer menor de edad con dos meses de embarazo.

Los elementos federales dijeron que dispararon a los neumáticos del vehículo, tras una persecución de siete kilómetros en la que un hombre les apuntó con un arma de fuego. El conductor, quien sobrevivió a los hechos, dijo que no amenazó a los guardias nacionales. La otra víctima era una mujer de 16 años, con entre dos y tres meses de embarazo, que recibió dos balazos.¹⁵

¹³ GUARDIA NACIONAL. "Guardia Nacional lamenta hechos ocurridos en el estado de Guanajuato y reitera que no tolerará ninguna violación a los derechos humanos". 28 de abril, 2022. Disponible: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-lamenta-hechos-ocurridos-en-el-estado-de-guanajuato-y-reitera-que-no-tolerara-ninguna-violacion-a-los-derechos-humanos>

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación No. 70 VG/2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-10/RecVG_70.pdf

¹⁵ Redacción AN/ SBH. "Guardia Nacional abatió a joven de 16 años embarazada". 10 de octubre, 2022. Disponible: <https://aristeguinoticias.com/1010/mexico/guardia-nacional-abatio-a-joven-de-16-anos-embarazada/>

Por todos estos elementos, la CNDH, a partir de distintos datos corroboró que los elementos federales no procedieron conforme a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, otros manuales, códigos y estándares internacionales vigentes al respecto. Por ello, solicitó a la SSPC, entre otras medidas para las víctimas, que capacite a elementos de la GN sobre los lineamientos del Manual del Uso de la Fuerza y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, específicamente sobre el uso legítimo de las armas de fuego, dirigido a elementos de la GN adscritos a la Dirección General de Carreteras e Instalaciones, Estación en Guadalajara.

Ante esta recomendación y los casos que se han sucedido con respecto a la participación de la Guardia Nacional en enfrentamientos u operativos, consideramos necesario hacer una respetuosa recomendación al Comandante de la Guardia Nacional para que, en el ámbito de sus atribuciones, promueva dentro de la institución que dirige, la capacitación sobre los lineamientos del Manual del Uso de la Fuerza y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como en Derechos Humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente proposición con:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión recomienda respetuosamente al Comandante de la Guardia Nacional, que la Institución imparta cursos enfocados en capacitar a todos sus elementos con respecto a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como en materia de Derechos Humanos.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los 17 días del mes de mayo de 2023.



SEN. EVA EUGENIA GALAZ CALETTI