

**Análisis del proyecto de decreto por el que se reforma el 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 en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.**

Texto original aprobado por la Cámara de Diputados:

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-09-15-1/assets/documentos/Minuta\\_Reforma\\_Constitucional\\_ampliacion\\_plazo\\_Seguridad\\_Publica.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-09-15-1/assets/documentos/Minuta_Reforma_Constitucional_ampliacion_plazo_Seguridad_Publica.pdf)

Decreto aprobado por la Cámara de Senadores y publicado en el Diario Oficial de la Federación:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5671829&fecha=18/11/2022#gsc.tab=0)

Propuesta

**Quinto.** Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

- I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;
- II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;
- III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y
- IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar

los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en artículo 21 de esta Constitución.

Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo Nacional De Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contado a partir de la entrada vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

Sexto a Séptimo....

### **Artículos Transitorios**

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Nacional informará al Consejo Nacional de Seguridad Pública el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio.

A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin.

El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio.

Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Los procedimientos en trámite y pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación a la entrada en vigor de este Decreto, se continuarán sustanciando hasta su resolución de fondo sin sobresearse por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación.

#### Análisis

- No se da contenido a los criterios que debe cumplir la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA), solo los repite. En una mala técnica legislativa se señala que los mandata la SCJN cuando en realidad los dictó la Corte IDH. El control civil efectivo hacia las FFAA no se instala solo repitiendo los criterios, hay que hacerlos efectivos.

- El decreto pretende que las FFAA se capaciten en doctrina policial, cuando es una institución cuya naturaleza es combatir al enemigo, no realizar actividades de prevención y atención al delito. La experiencia con las capacitaciones a DDHH muestra que la utilidad de estos cursos necesariamente estará limitada, tal y como lo reporta Intersecta en su informe [Falsas Salvaguardas](#).
- Aunque mencionan que no se sustituye a los civiles, en los hechos lo que están haciendo es darle a las FFAA el control de la seguridad pública por encima de aquellos. La reforma no incluye disposición alguna para garantizar la consolidación de la Guardia Nacional como corporación civil.
- Se establece una evaluación integral del plan previsto en el séptimo transitorio, pero no se especifica lo que implica dicha evaluación. No es claro cómo se va a evaluar al desempeño de las FFAA, cuáles serán los criterios para ello o si habrá consecuencias o sanciones por mala ejecución o en el supuesto de abusos y violaciones a derechos humanos.
- No fortalece los controles democráticos sobre las FFAA, pues la comparecencia de los Secretarios de Defensa y Marina no es obligatoria, es solo ante la Comisión Bicameral y la posibilidad de que se les llame a comparecer ya está en el artículo 69 y 93 de la Constitución, así como el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 266 del reglamento del Senado. Además, el artículo 76, fracción IV mandata al presidente a mandar un informe sobre el uso de la GN una vez al año, incluyendo un apartado sobre el uso de la facultad establecida en el quinto transitorio.
- Aunque establece que debe haber informes semestrales, no queda claro si esto incluye el desempeño que han tenido los elementos militares que operan al interior de la Guardia Nacional.
- Es problemático que la comisión bicameral solo se reúna cuando la convoque la directiva, porque deja la puerta abierta a que la persona en ese puesto decida no convocar reuniones, y no haya rendición de cuentas sobre el desempeño de las FFAA
- Al contener una aclaración de que los datos del informe serán sobre seguridad pública, sería posible que los informes queden incompletos por argumentar que algún dato es reservado por cuestiones de seguridad nacional. Sería mejor que hablara sobre resultados en general, o que incluyera explícitamente datos de seguridad nacional.
- No especifica cómo se integrarán las comisiones bicamerales. Éstas deberían tener pluralidad de partidos para que el gobierno en turno no pueda controlarlas y evitar críticas al desempeño de las FFAA.
- El único criterio de distribución del Fondo federal no debería ser la población, pues esto implica dejar abandonados municipios con menor población y una situación de marginación y violencia. Bajo este criterio, municipios como Colima y Celaya, con baja población y altos índices de violencia, recibirían muchísimos menos apoyos que la Ciudad de México o Monterrey, a pesar de

necesitarlo más. Sería importante incluir criterios de índices de violencia y carencias de las policías municipales. Es más positiva la distribución que tiene el fondo de las entidades federativas.

- La propuesta no establece ningún mecanismo para que la Guardia Nacional deje de estar integrada principalmente por militares, o que su estructura y entrenamiento continúen en manos de militares.
- En las reuniones de las comisiones no hay participación de la CNDH, la CONAPRED o alguna otra dependencia que pueda dar cuenta del desempeño en materia de derechos humanos y de respeto a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas
- No hay ningún mecanismo explícito para asegurar el retiro gradual de las Fuerzas Armadas en esta propuesta, con lo que podría seguir la militarización al llegar esta fecha.
- Esta reforma no trastoca el fondo de ninguno de los litigios pendientes de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es mala técnica legislativa mencionar que seguirán su curso procesal.