

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.

Los que suscriben Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, **así como del artículo quinto del Proyecto de Decreto por el que la Comisión Permanente Convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias**, por lo anterior, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, iniciativa por la que se expide la Ley de la Guardia Nacional, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedente inmediato.

El 26 de marzo del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de la Guardia Nacional, como una institución policial con carácter y naturaleza civil.

La aprobación de dichas reformas se produjo por unanimidad en el Senado de la República, después de una intensa deliberación que acudió también a la figura del Parlamento Abierto, contándose con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el *Colectivo #SeguridadSinGuerra*.

Ante ello, es importante señalar, que la reforma constitucional de mérito fue construida mediante un proceso que permitió lograr el consenso en una votación histórica por unanimidad, y las 32 legislaturas de las entidades federativas.

En la nueva redacción del artículo 21 constitucional se establece que «la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional¹», adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Para garantizar el carácter estrictamente policial de la Guardia Nacional, se adicionó un

¹ <https://bit.ly/2USlnEQ>

último párrafo en el mismo artículo, señalando que sus integrantes se regirán por «una doctrina policial»:

«La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.»

En tal sentido, el adiestramiento de los integrantes de la Guardia Nacional deberá producirse en un deber de respeto irrestricto a los derechos humanos y teniendo siempre como meta la conformación posterior de cuerpos de seguridad estrictamente civiles y policiales, coadyuvando así en el fortalecimiento de las policías de los tres órdenes de gobierno.

...

La iniciativa que ahora presentamos a la consideración del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, está ceñida -reiteramos- a la obligación que estableció el órgano revisor de la Constitución mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo del año 2019, en materia de Guardia Nacional.

Por tanto, fue menester que las Cámaras del Congreso establecieran una ruta de trabajo que permitiera cumplir, en tiempo y forma, con lo dispuesto en el Decreto citado.

En ese sentido, una vez publicada la reforma constitucional, en la que se estableció un plazo de 60 días para la expedición de la ley que regule a la Guardia Nacional, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República en colaboración con el Poder Ejecutivo Federal, a partir del día 20 de abril último concretó la instalación de una mesa de diálogo, negociación y construcción de acuerdos que hicieren posible cumplir con el mandato constitucional, en la que estuvieron representados todos los grupos parlamentarios conformados al interior de esta Cámara de Senadores, así como representantes del Gobierno de la República.

Con esto demostramos nuestra plena disposición para dialogar, acercar posiciones, fomentar el entendimiento compartido de los problemas y construir los acuerdos necesarios para el establecimiento de normas garantes de los derechos humanos y libertades de las personas, plenamente apegadas al orden constitucional mediante el cual se creó la Guardia Nacional. Lo anterior atiende al objeto de que, a través de

esta nueva institución policial civil la Federación pueda hacer frente de manera eficaz y contundente a las situaciones de riesgo que amenazan el Estado de Derecho de nuestro país.

El análisis y discusión respecto a las obligaciones a desarrollar en el cuerpo de las leyes reglamentarias a que hace referencia la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, derivó de los documentos de trabajo presentados por los representantes del Gobierno de la República, mismos que derivado de la participación de las Senadoras y los Senadores, implicó la presentación de modificaciones a más del 70% de los artículos que contenían el documento de trabajo del Ejecutivo.

Todas esas modificaciones obedecieron a la finalidad de enriquecer la presente iniciativa de Ley, de dar certeza al cumplimiento de los preceptos derivados de la actuación del órgano reformador de la Constitución y de consolidar el orden que requiere una institución policial cuya naturaleza y carácter es eminentemente civil. En efecto, en el propio decreto de la reforma constitucional en cuestión, se dispuso que la Ley de la Guardia Nacional deberá establecer, por lo menos, lo siguiente:

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;
3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;

7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, y
8. Los componentes mínimos del informe anual que deberá presentar el Ejecutivo al Senado sobre el desempeño de la Institución en términos del artículo 76 de la propia Constitución.

Para atender lo dispuesto por la Constitución y de acuerdo con lo establecido en el artículo 21, que define a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil, la presente iniciativa de Ley de la Guardia Nacional reitera lo ordenado en el texto constitucional respecto a que su adscripción será a la dependencia del ramo de seguridad pública.

Cabe resaltar que la aprobación de esa reforma constitucional constituyó un hito en la construcción de acuerdos legislativos de cara a la sociedad, integrando a sus principales voces y unificando así a las distintas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, por lo que esta Soberanía tiene por ello el compromiso moral y político de encauzar su legislación secundaria respetando sin restricciones el espíritu fundamental de tal reforma.

La aprobación de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional implicó un compromiso tanto de las principales fuerzas políticas como de las organizaciones de la sociedad civil, en la búsqueda del fortalecimiento de los modelos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, poniendo énfasis en los ámbitos local y municipal.

II. Las asignaciones para la fundación de la Guardia Nacional.

Con motivo del presente proceso legislativo y la práctica política que ha permitido integrar la iniciativa que ahora nos ocupa, es pertinente refrendar que la naturaleza civil de la Guardia Nacional, tal como se estableció en la reforma del artículo 21 constitucional que da sustento a la expedición del presente ordenamiento, implica una interpretación consistente del Decreto del 26 de marzo próximo pasado y el ejercicio de la facultad del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a ese mandato.

En particular esto nos parece relevante a la luz del texto ahora vigente en el citado artículo 21 y lo previsto en el Artículo Tercero Transitorio de las reformas a la Ley Fundamental en materia de Guardia Nacional. Así, se recordará que en el párrafo undécimo del artículo 21 se precisa que “La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional”, en tanto que la norma transitoria aludida precisa, como una acción necesaria para la fundación de esa

nueva institución policial, la posibilidad de que el presidente de la República realice sendos actos de asignación de elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval a la Guardia Nacional. No dejamos de reconocer, que ello también resulta aplicable a elementos de mando y servicios que formen parte de la Fuerza Armada permanente y que actualmente no sean integrantes de la Policía Militar o de la Policía Naval.

En opinión de quienes suscribimos la presente iniciativa de Ley de la Guardia Nacional, las asignaciones en cuestión constituyen una autorización específica que permite al titular del Ejecutivo de la Unión asignar personal de la Fuerza Armada permanente -en los límites de la disposición transitoria- por una ocasión originaria en cada uno de los ámbitos en que puede actuar de esa forma.

Habida cuenta de la imposibilidad fáctica que tiene hoy nuestro país de contar con personal capacitado para integrar la Guardia Nacional con el número de miembros, mandos y servicios que requiere el cumplimiento de sus funciones, es que -sin demérito del personal de la Policía Federal que se integrará a la nueva institución policial de la Federación, el órgano revisor de la Constitución autorizó la realización de asignaciones en la disposición transitoria referida. La naturaleza de esta disposición es, justamente, regir hipótesis que se producen en el tiempo que media entre la expedición del Decreto de reformas constitucionales y su implementación y que desaparecerán en un horizonte de tiempo determinado o determinable; en este caso, las asignaciones fundacionales de personal que hoy no tiene formación y antecedentes en las instituciones policiales civiles, pero que está llamado a adoptar la formación, capacitación, disciplina y objetivos de servicio a la República en la nueva institución policial civil.

Así, los actos de asignación autorizados al presidente de la República son excepcionales para la fundación de la Guardia Nacional. La nueva institución policial y su buen desempeño y consolidación no podrían quedar sujetos a actos sucesivos de "reasignación" a la Fuerza Armada permanente o de nuevas asignaciones de ésta a la Guardia Nacional. Esta es una cuestión de la mayor importancia por la aspiración nacional de poder conformar, en un periodo razonable de tiempo, la institución policial civil que el órgano revisor de la Constitución ordenó crear y constituir.

Lo vemos también desde la perspectiva de los derechos adquiridos y reconocidos al personal de la Fuerza Armada permanente que sea sujeto a la asignación de la Guardia Nacional. Precisamente con el ánimo de establecer un incentivo positivo a que abracen con el mismo patriotismo con el que sirven a México en la Fuerza Armada permanente, se dispuso en la reforma constitucional que tendrían

garantizados los derechos adquiridos y, para efectos de su retiro, la suma del tiempo de servicio en la nueva institucional policial civil. Se planteó un sistema óptimo para lograr la permanencia de la asignación fundacional. Dicho con el mayor respeto a quienes serán sujetos de asignación y a quienes sin serlo ingresarán al servicio de México en la Guardia Nacional, las asignaciones aludidas constituyen una especie de pie de veteranía de personal con conocimiento y experiencia en materia de seguridad, ciertamente formado en la Fuerza Armada permanente, para nutrir a la naciente Guardia Nacional.

En ese sentido, las disposiciones previstas en el ordenamiento que se propone atienden al espíritu de esas asignaciones fundacionales y el horizonte de profesionalización para quienes sean sujetos de ellas, así como a la aspiración de concretar procesos de reclutamiento, ingreso, formación, capacitación, desarrollo, promoción y retiro óptimos para las personas que, como el aspiración de largo aliento, sin formar parte de algún instituto armado decidan ingresar y servir a la República en la Guardia Nacional.

El presente proyecto de Ley dispone que los elementos que se integren a la Guardia Nacional recibirán formación y adiestramiento necesarios, de acuerdo con planes y programas que la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana habrá de formalizar para el cumplimiento de las funciones de la Guardia Nacional. Además de dicha capacitación teórica y práctica, habrá una formación académica y práctica en uso de la fuerza, procedimientos policiales, funciones de primer respondiente, proximidad social, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos.

Por otra parte, debe considerarse que la Guardia Nacional, sin demérito de ser una institución policial de carácter civil, tendrá una formación homologada en determinadas materias -las que sean conducentes a sus funciones- a la que se brinda a los integrantes de la Fuerza Armada permanente, de forma semejante a lo que sucede en las corporaciones policiales con espectro nacional de actuación, que existen en otros países, como la Gendarmería Nacional francesa, la Guardia Civil española, los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia. Lo anterior obedece exclusivamente a la finalidad de que el régimen de formación, disciplina y capacitación permanente permita a la Guardia Nacional conformarse y ser una policía civil de élite, que además goce, en lo inmediato y hacia el futuro, de la confianza ciudadana a través de los resultados que en la materia obtenga para el beneficio social de nuestro país.

III. Estructura de la Ley.

La Ley se estructura en siete Títulos. El primero de los cuales contiene disposiciones preliminares; el resto de ellos están dedicados a regular la integración de la Guardia Nacional, la Carrera de Guardia Nacional, el armamento, el régimen disciplinario y de responsabilidades, la coordinación y colaboración con otras autoridades, y los controles aplicables a la gestión de esta nueva corporación policial civil.

El **Título Primero** se divide en tres Capítulos que desarrollan las generalidades de la ley, así como normas relativas a los fines, principios y competencia de la Guardia Nacional.

En este sentido, la Guardia Nacional será una institución policial, armada, civil, disciplinada, profesional y permanente, con autonomía técnica, operativa y de mando. Estará adscrita, con carácter de órgano administrativo desconcentrado, a la Secretaría, cuyo titular será el responsable de su mando; tiene como objetivo realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, y en su caso, podrá celebrar convenios con las entidades federativas y municipios, a efecto de realizar, de manera temporal, tareas de seguridad pública de competencia local, con la finalidad de coadyuvar a la seguridad pública en todo el país.

Para quienes suscribimos la presente iniciativa, resulta importante y necesario hacer algunas referencias respecto a la actuación de la Guardia Nacional bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

El dieciocho de junio de dos mil ocho, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el órgano reformador de la Constitución estableció en el primer párrafo del artículo 21, la fórmula para determinar la relación del Ministerio Público y la policía. Lo anterior tuvo como base el cambio de paradigma para transitar de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio, lo cual obligó al órgano revisor de la Constitución, a modificar esa relación con el fin de hacer eficiente la investigación y la persecución de los delitos, por lo que, el monopolio de la investigación ya no sería del Ministerio Público, ahora esa responsabilidad también corresponde a la Guardia Nacional, siempre bajo la conducción y mando del primero.

A efecto de desentrañar el sentido de dicha norma constitucional resulta relevante hacer referencia al proceso legislativo que dio origen a la reforma en comento, destacando que, en el Dictamen de la Cámara de Diputados como Cámara de origen, en lo que aquí interesa, se señaló:

“...Artículo 21

... el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.

De la misma manera que en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del Ministerio Público. Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el Ministerio Público de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación, pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función.

Esta dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación”.

Igualmente, conviene hacer referencia al Dictamen emitido por la Cámara de Senadores como Cámara revisora, en el propio proceso legislativo referido, en el cual, en lo que interesa se señaló:

“Artículo 21

...

Seguridad pública

En relación con la materia de seguridad pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existe entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos, está a cargo de un Ministerio Público y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía, sin embargo, se precisa que siempre que se trate de la investigación de delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función, es decir, éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Estas comisiones unidas consideran necesario enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación, sin embargo, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras”.

De lo anterior, se desprende la creación de una regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde expresamente se contempla la coordinación del

Ministerio Público, para la investigación de los delitos y la actuación bajo su mando de las instituciones policiales. Lo anterior con el propósito de lograr la cabal integración de los esfuerzos en materia de seguridad pública; a ésta coordinación no puede ser ajena la Guardia Nacional.

En ese sentido, coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación, y siempre que se trate de la investigación de delitos, será bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

Por ello, en la presente iniciativa se establece que, para materializar sus fines, la Guardia Nacional actuará siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público. Para ello, a propuesta de los representantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD acordaron con los representantes de los grupos parlamentarios de Morena, PT, PVEM y PES, la siguiente redacción dentro del cuerpo normativo:

“En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales”.

A consideración de dichos grupos parlamentarios, con esta redacción se elimina toda posible discrecionalidad de la actuación de la Guardia Nacional en asuntos que pudieran causar controversia si no se desarrollan bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

Lo que aquí interesa destacar es que la reforma del 26 de marzo del año en curso, en lo que respecta al artículo 21 constitucional, no pretendió el desprendimiento de la Guardia Nacional con respecto al Ministerio Público, lo que la reforma constitucional en mención buscó fue incorporar a la Guardia Nacional en este vínculo del Ministerio Público y las instituciones de seguridad pública, pretendiendo cumplir dos objetivos: hacer eficiente la persecución de delitos y proteger los derechos de las personas imputadas.

Todo lo anterior tiene concordancia con los artículos 127 y 131, en su fracción III, del Código Nacional de Procedimientos Penales que señalan:

Artículo 127. Competencia del Ministerio Público.

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

“Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión”.

Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

I al II

III. El Ministerio Público debe ser quien decida los casos que se investigarán, plantee las hipótesis que se desarrollarán, ordene las actuaciones o diligencias que se realizarán y, en general, establezca las líneas o directrices generales de la investigación para asegurar que se obtendrán todos los elementos que permitan resolver el caso y se tomarán las decisiones más adecuadas en torno al mismo.

En suma, en la presente iniciativa para estar en concordancia con los artículos en mención, se mantiene la postura de que el Ministerio Público sea quien decida los casos que se investigarán, ordene las actuaciones o diligencias que se realizarán y, en general, establezca las directrices generales de la investigación para asegurar que se obtengan todos los elementos que permitan resolver los casos correspondientes.

Finalmente, se debe destacar la existencia de un diferendo democrático-parlamentario, en lo referente a la facultad de investigación por parte de agentes encubiertos y de usuarios simulados para la prevención del delito, establecida en las fracciones VI y X de los artículos 9º y 15 respectivamente.

Sobre el particular, los Grupos Parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, estiman pertinente señalar de forma expresa que dicha facultad se deberá realizar exclusivamente bajo el mando y conducción del Ministerio Público, en concordancia con el artículo 21 constitucional y el parámetro de regularidad

constitucional; sin embargo, el resto de los grupos parlamentarios así como los representantes del Gobierno Federal consideran que dichas facultades son acordes al artículo 21 constitucional, al establecer que serán desarrolladas en términos de las disposiciones aplicables.

En este sentido, dado que existe un disenso evidente en tales preceptos, es que se ha acordado que dichas disposiciones sean reservadas en la discusión ante el Pleno de este Senado por cada grupo parlamentario.

Con la reserva expresada y en atención al amplio consenso que la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional tuvo, al espíritu del parlamento mexicano para tomar una decisión de Estado respecto a su formación y su consolidación, es que se acompaña por todos los grupos parlamentarios representados en el Senado de la República, con la finalidad de dotar a la Guardia Nacional una norma clara que atienda plenamente las disposiciones constitucionales.

Para quienes suscribimos la presente iniciativa consideramos de la mayor importancia que el nuevo cuerpo de policía civil salvaguarde la integridad de las personas y de su patrimonio, así como garantizar y mantener el orden y la paz social en las zonas turísticas.

El turismo en México se ha convertido en uno de los sectores más grandes e importantes que tiene nuestra economía, representa alrededor del 8.8% del PIB nacional, y se ha convertido en la tercera fuente de ingresos para el país, generadora de más de 10 millones de empleos directos en toda la República.

México ocupa la posición número 6 por llegada de turistas internacionales, compitiendo los primeros lugares en actividades turísticas con países del primer mundo, de acuerdo con el Barómetro de la Organización Mundial del Turismo.

Para ser competitivo en la elección de los destinos turísticos suelen considerarse factores de precio, calidad del servicio, atractivos naturales y culturales o moda. Hoy en día la preocupación por la delincuencia y la inseguridad es un factor relevante que influye directamente en el comportamiento, la elección de destino y el grado de satisfacción del turista.

La recurrencia de hechos delictivos en un destino turístico produce alarma en el visitante potencial, quien cancela, pospone o elige destinos alternativos que impliquen menos riesgo.

Actualmente la seguridad es uno de los indicadores de calidad que todo destino turístico debe ofrecer para ser competitivo en un mercado global.

Es la seguridad una de las condiciones fundamentales para el fortalecimiento de la competitividad del turismo, de ahí la necesidad de contar con una buena política de seguridad en las regiones turísticas del país, basada en la creación de unidades policiales especiales con identidad propia; formación especializada en el cuidado y atención al turista nacional e internacional, transmitiéndole confianza y tranquilidad, y garantizándole su seguridad y respeto a sus derechos humanos.

En ese sentido, la presente iniciativa contempla la creación de unidades especiales de la Guardia Nacional para atender y garantizar el orden público y la paz social en las regiones turísticas.

El **Título Segundo** se conforma por cuatro Capítulos, que establecen la integración y organización de la Guardia Nacional, en particular, las facultades del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, las facultades del Comandante, quien es el titular del mando operativo superior de la Guardia Nacional y demás mandos de la nueva institución policial, así como la composición y actuación de la misma.

En seguimiento estricto de la reforma constitucional del 26 de marzo próximo pasado, se propone que el mando civil de la Guardia Nacional se confiera al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, en tanto que -como ya se apuntó- el mando operativo se otorgue a un Comandante de la Guardia Nacional, mismo que será nombrado por el Presidente de la República, acotado por requisitos que garanticen su aptitud e integridad personal.

La denominación del titular operativo de la Guardia Nacional como Comandante atiende al tipo de responsabilidad, jerarquía y funciones que éste deberá realizar en el ejercicio de su cargo, así como a la naturaleza del cuerpo policial que se busca crear, clasificado como Policía de Combate o de Armas y Tácticas Especiales (SWAT, por sus siglas en inglés), la cual es compatible con los grados de Capitán, Mayor, Teniente y Jefe de la policía empleadas en las estructuras policiales mexicanas.

La figura del Comandante o Comandante en Jefe, dentro de la estructura policial, atiende a aquellos oficiales de cualquier grado que ejercen la conducción o dirección de una unidad de actuación para el ejercicio de funciones de prevención y reacción de conductas delictivas y de quebrantamiento del orden público y la paz social. Es por esto que diversas corporaciones intermedias, tales como la Guardia Civil en España o la Gendarmería en Chile se encuentran presididas operativamente por un

Comandante. Por otro lado, dentro del esquema de policías de proximidad, como es el caso de las policías de los Estados Unidos de América, donde el “*sheriff*”, es un oficial de policía que se hace cargo de un condado (demarcación) y que históricamente están encuadrados en el grado de Comandante para la conducción de las fuerzas adscritas a su jurisdicción. Finalmente, debemos recordar y apuntar que este grado será equivalente al que actualmente ocupa el Comisionado General de la Policía Federal.

Se propone que, bajo el mando del Secretario y del Comandante Operativo, se establezcan las responsabilidades de ejercicio del mando en los ámbitos que se denominan territorial, estatal y de unidades. Para efectos del ordenamiento propuesto se les denominan Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad, los cuales deberán ser designados de entre quienes hayan recorrido la escala jerárquica de la Guardia Nacional; quienes tengan a su cargo una Coordinación Territorial o una Coordinación Estatal conjunta harán en su designación la corresponsabilidad de la propuesta del Comandante y la designación por parte del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana; por su parte, los Coordinadores de Unidad, serán nombrados directamente bajo la responsabilidad del Comandante. Igualmente, se plantea conferir al Secretario la atribución directa de suscribir convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios, reafirmando así su papel como conductor de la política de seguridad pública en México y como titular de la función de dirigir en la responsabilidad administrativa máxima de la dependencia a la nueva corporación policial.

Así pues, las actuaciones del Comandante Operativo de la Guardia Nacional y de las coordinaciones establecidas para el funcionamiento de la corporación, estarán sujetas a la directriz del Secretario de Seguridad Pública y a los planes y programas que para tal efecto se expidan, de manera que con estas disposiciones se respete el espíritu de la reforma constitucional, que para garantizar el carácter estrictamente policial y civil de la Guardia Nacional, adicionó un último párrafo al artículo 21, señalando que sus integrantes se regirán por «una doctrina policial», sin apelar a la disciplina militar que contemplan las leyes sobre las fuerzas armadas:

«La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.»

El **Título Tercero** se integra por cinco Capítulos que rigen al personal de la Guardia Nacional en su ingreso y permanencia, en los grados que constituyen su jerarquía, su profesionalización, y su régimen de seguridad social.

Por lo que hace al Capítulo I “Ingreso y Permanencia”, en él quedó regulado lo relativo al **carácter civil del personal de la Fuerza Armada permanente asignado a la Guardia Nacional, en este sentido**, quienes suscribimos la presente iniciativa de Ley asumimos con especial interés y cuidado el seguimiento puntual no sólo del Decreto de reformas constitucionales para el surgimiento de la Guardia Nacional del 26 de marzo próximo pasado, sino también el detalle y alcance de los compromisos políticos que asumimos los distintos grupos parlamentarios conformados al interior del Senado de la República para establecer una situación jurídica civil del personal de la Fuerza Armada permanente que sea asignado a la nueva institución policial, respetándose al mismo tiempo los legítimos derechos que hubieren adquirido al servicio de la República, en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México. Lo anterior para hacer compatible las características de la nueva institución con la necesidad de que para el inicio de sus funciones le sea transferido un número relevante de elementos de la Policía Militar, de la Policía Naval, con capacidades en el área de los servicios y con la formación para el mando.

Esta cuestión la hemos resuelto con diversos señalamientos en el proyecto de Ley que han alcanzado el consenso de todos los grupos parlamentarios por estimarse el cumplimiento puntual del acuerdo político alcanzado para concretar la reforma constitucional.

Conforme a la solución que planteamos para conciliar el carácter civil del personal proveniente de la Fuerza Armada permanente y que puedan preservar sus derechos de antigüedad y seguridad social, en el artículo Décimo Tercero Transitorio del ordenamiento que se plantea se establece lo siguiente:

“Los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el Presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

- I. Se someterán a las normas contenidas en la presente Ley, su reglamento y las disposiciones aplicables;*
- II. Podrán portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;*
- III. Conservarán su grado, rango y todas sus prestaciones;*
- IV. Cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaba al momento de ser asignado a la Guardia*

Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad, así como para los ascensos a que pueda aspirar;

- V.** *Se les tomarán en cuenta los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de promoción en su institución armada de origen;*
- VI.** *Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y*
- VII.** *Estar funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley”.*

En particular deseamos destacar que el personal asignado queda sujeto a la normatividad aplicable a la Guardia Nacional; que podrá portar insignias en la institución policial que equivalgan al grado que hubieran alcanzado en la institución armada de origen; que conservarán el grado, rango y prestaciones adquiridas, que en el eventual caso de retornar a la Fuerza Armada permanente le serán reconocidas la antigüedad y ascensos obtenidos en la institución policial, que le serán reconocidos los estudios técnicos y profesionales en la Guardia Nacional, que también le serán reconocidos los ascensos y condecoraciones que obtenga, al tiempo que su situación jurídica se regirá por las siguientes normas: separación funcional de la institución armada de donde provengan, adscripción a la Guardia Nacional, sujeción a la disciplina, el fuero civil y la cadena de mando que se prevén en la propuesta Ley de la Guardia Nacional.

Todo lo anterior implica que el personal de la Fuerza Armada permanente que sea transferido a la Guardia Nacional asumirá un carácter plenamente civil por la naturaleza de las funciones y las características de la nueva institución policial de la Federación.

En otras palabras, que al ser integrante pleno de la Guardia Nacional, estará sujeto al ordenamiento cuya aprobación impulsamos y sujeto a las normas de disciplina, de responsabilidad, fuero y cadena de mando propias de la Guardia Nacional. A mayor abundamiento, que bajo ninguna circunstancia podrán entenderse vinculadas para el desarrollo de alguna función o con relación a cualquier mando en el instituto armado del cual provengan. Por un lado se reconoce que conservan sus derechos adquiridos por el servicio a la República en la Fuerza Armada permanente, y por otro que se trata de una circunstancia excepcional protegida por la Constitución General de la República para esos efectos, sin que pueda colegirse ninguna interpretación distinta a la de que son parte de una institución civil que se

encuentran sujetos a los ordenamientos aplicables a las instituciones policiales civiles, a sus mandos y a sus integrantes.

Asimismo, se propone establecer, de manera congruente con la estructura organizacional de las instituciones policiales, una escala jerárquica que tendrá por objeto el ejercicio del mando. La propuesta se conforma con catorce grados que se agrupan en 4 conjuntos: los Comisarios, los Inspectores, los Oficiales y la Escala Básica. Así, la iniciativa plantea que el grado mínimo sea el de Guardia, y el máximo el de Comisario General. Asimismo, se establecen las reglas de ascenso que brinden a sus integrantes la certidumbre del horizonte de una carrera profesional en la cual sus esfuerzos personales y su desempeño puedan ser cabalmente recompensados en el contexto de una formación profesional, diseñada para alentar la actuación eficiente, productiva y cotidiana, equilibrada con un régimen disciplinario sustentado en el establecimiento de las responsabilidades administrativa y penal.

Atendiéndose a las funciones del cargo, la propuesta estructura los grados de escala de la Guardia Nacional bajo el esquema de conformar un servicio de carrera que responde a la evaluación del desempeño y de la capacidad de mando; es decir, de dirección y conducción de los elementos de dicha corporación dentro de una circunscripción territorial, bajo el entendido de que serán responsables de coordinar los esfuerzos de los agentes y las autoridades competentes para el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Una vez establecidos los niveles de mando y la escala jerárquica, se sugiere que el mando en el ámbito denominado territorial y asignado a las Coordinaciones Territoriales, sean ejercidos únicamente por Comisarios Generales; el mando en el ámbito estatal en las Coordinaciones Estatales, sean ejercido únicamente por los Comisarios Jefe, y el mando dentro de las Coordinaciones de Unidad sea encabezado, en nivel Batallón, por un Comisario o por un Inspector General.

La estructura orgánica y jerarquía a la que responde la organización anteriormente expuesta busca hacer énfasis en su naturaleza policial, sin perder de vista que este cuerpo podrá desempeñar, de conformidad con los convenios de colaboración que se suscriba con las entidades federativas o, en su caso, los municipios, labores policiales en esos ámbitos de responsabilidad en materia de seguridad pública. Así pues, la terminología atiende, por una parte, a la estructura actual de la Policía Federal, prevista en su Reglamento y en el Manual de Organización de la Policía Federal, en virtud de que la Guardia Nacional continuará a cargo de las funciones en su momento se le asignaron a aquella y que hasta ahora desempeña.

Ahora bien, las policías de reacción suelen tener una estructura organizacional inspirada en la conformación y funcionamiento de las instituciones castrenses. Es por ello que algunos términos se pueden prestar a la confusión. Sin embargo, tratándose de fuerzas especiales policíacas, se emplea el término divisiones o direcciones como referencia a la adscripción de un agente de la institución a un área especializada, tal es el caso de la Policía Federal, que se encontraba dividida en divisiones, según las diversas técnicas y tácticas que requirieran para la consecución de sus fines, como la cibernética, gendarmería, de investigación para la prevención del delito, entre otras.

Por otro lado, las policías suelen también agruparse en batallones, compañías, secciones, pelotones y escuadras, atendiendo, en lugar de la especialidad o temática de sus funciones, al número de policías adscritos a las unidades, como en el caso de la policía de Birmania. En dicho país, además de existir 16 batallones, cada uno se subdivide en compañías o secciones especializadas, por ejemplo, primer respondiente, inteligencia, disturbios, entre otras.

La propuesta, opta por la división numérica de la institución policial, para otorgar la posibilidad de que existan el número de compañías y/o secciones especializadas que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana considere necesarias para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como son la prevención del delito, la investigación de los ilícitos penales y las funciones de proximidad relacionadas con el auxilio y la atención ciudadana. Por tanto, corresponderá al titular de la Secretaría del ramo establecer en la normatividad correspondiente las distintas especialidades con las que deberán contar los agentes policiales que pertenezcan a la Guardia Nacional, así como su capacitación.

Finalmente, se propone un común denominador entre el Comandante Operativo de la Guardia Nacional y los titulares de las Coordinaciones referidas, que es el de que cada uno de ellos cuente con el auxilio de un Jefe de Coordinación Policial, a efecto de resolver eficientemente las cargas que representa la operación de una fuerza pública de esa magnitud.

En cuanto la capacitación y profesionalización del personal de la Guardia Nacional, se prevén tres ejes de formación: policial, académico y axiológico, la cual se efectuará en instituciones policiales federales certificadas e instituciones privadas o públicas, incluidas las de educación militar y naval, nacionales, o extranjeras.

Respecto a la seguridad social del personal de la Guardia Nacional, se establece una homologación entre las prestaciones de las que gozan actualmente quienes

forman parte de la Fuerza Armada permanente y el resto de los trabajadores al servicio del Estado.

Finalmente, quienes suscribimos la iniciativa deseamos señalar la permisión que en el artículo décimo cuarto transitorio se establece a los integrantes de las policías Militar, Naval y Federal que sean asignados a la Guardia Nacional, los cuales podrán utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial, conforme al Reglamento de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Sin embargo, resulta necesario precisar que para los grupos parlamentarios que suscribimos esta iniciativa es importante dejar en claro que los integrantes de la Guardia Nacional, invariablemente, deberán portar el uniforme oficial de la institución policial. En este sentido, no es aceptable desde la concepción civil de una nueva corporación como lo es la Guardia Nacional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, que sus integrantes, y, en específico aquellos que son asignados y que tienen su origen en la Policía Militar y en la Policía Naval puedan portar los uniformes de las dependencias de origen y que únicamente se les coloque un gafete para distinguirlos como integrante de la Guardia Nacional.

También es de destacarse que los grupos parlamentarios estamos convencidos de la dificultad operativa y presupuestal que resulta el poder contar con la totalidad de los uniformes en un sólo momento, pero también estamos conscientes que el mensaje que debemos mandar a la ciudadanía es el que deben sentirse seguros con la reciente institución policial llamada Guardia Nacional y no confundirlos cuando la ciudadanía los observe en sus funciones en las calles, a los elementos de la Guardia Nacional que no estén portando el uniforme policial que para el efecto se determine y, en su lugar porten uniformes de la institución de su origen.

El **Título Cuarto** se desarrolla en cuatro Capítulos que regulan la facultad de la Guardia Nacional a fin de disponer de armas y equipos necesarios para ejercer la fuerza pública, así como la posesión, portación y el uso de armas y, por ende, las reglas para su control y vigilancia.

Cabe señalar que quienes suscribimos la presente iniciativa consideramos importante destacar que la nueva institución policial tendrá acceso al uso de armas de fuego que le autorice la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de acuerdo con los estándares y mejores prácticas institucionales e internacionales para elementos policiales, de conformidad con la especificidad de las tareas

encomendadas específicamente a determinada división o subagrupación de la Guardia Nacional.

En este sentido, se prevén las normas esenciales en la materia y las remisiones correspondientes a la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, que regirá en plenitud a la Guardia Nacional, así como a la citada Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, sin demérito de la demás normativa aplicable.

De conformidad con la propuesta que suscribimos, cada elemento operativo de la Guardia Nacional contará con un arma corta y un arma larga para su desempeño, y se le dotará de las municiones que el mismo requiera. A su vez, la Guardia Nacional tendrá el armamento colectivo que se especifique en las planillas orgánicas, las cuales deberán estar amparadas en la licencia oficial colectiva que expida la Secretaría de la Defensa Nacional. Las municiones -cabe enfatizar- se dotarán en forma proporcional al tipo de armamento que corresponda a cada integrante de la nueva institución policial. El personal de la Guardia Nacional no podrá poseer armamento o municiones distintos de los que ampare la licencia oficial colectiva que expida la Secretaría mencionada.

Se establece que, solo el personal operativo que haya acreditado la evaluación de destreza y de adiestramiento sobre conocimiento, empleo y uso de las armas de fuego y municiones, podrá portar las mismas. En este sentido, para su control y vigilancia se establece un sistema de información que permita conocer el armamento y las municiones que se encuentren en posesión de cada uno de sus integrantes; la comisión del servicio que el integrante desempeñe; el registro de sus prácticas de tiro y, en su caso, si el integrante se vio involucrado en hechos con motivo de su uso, así como el resultado de la investigación correspondiente. Asimismo, la totalidad del armamento quedará inscrito en el Registro Federal de Armas de Fuego. La baja del armamento por robo, extravío, destrucción, decomiso, aseguramiento u otros motivos, se deberá hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional, en el término de 72 horas siguientes a los hechos, sin demérito de las responsabilidades en que se hubiere incurrido.

El **Título Quinto** lo conforman tres Capítulos, que establecen el régimen disciplinario de la Guardia Nacional, crean y regulan los órganos de disciplina, y prevén las faltas graves propias del régimen civil, así como delitos especiales aplicables exclusivamente a los integrantes de la Guardia Nacional.

El artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional estableció que, al expedirse la Ley de la Guardia Nacional, entre otras cosas, se debería establecer en ésta “...*regímenes de disciplina que incluya*

faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial...”. Para ello, en un trabajo conjunto de los representantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD, se realizó un cuidadoso proceso de homologación de las penas establecidas en el Código Penal Federal y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para el establecimiento de las penas, además, para los efectos del capítulo denominado *“De los delitos contra la disciplina”*, en lo no contemplado expresamente en esta ley, se aplicarán supletoriamente las reglas del Título Primero del Código Penal Federal, es decir, todo lo relativo a las *“Reglas generales sobre delitos y responsabilidad”*.

En este sentido, se establece que, el personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

Es así que se contemplan penas que van de los treinta a los sesenta años para el personal de la Guardia Nacional que participe en alguna de las conductas referidas en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a dichas penalidades se les estableció una agravante de diez a veinte años de prisión cuando el personal de la Guardia Nacional realice labores que beneficien a algún miembro de la delincuencia organizada.

Asimismo, se incorporó el delito de insubordinación, el cual se configura cuando el personal de la Guardia Nacional que faltando a sus deberes y obligaciones de disciplina, amenace a un superior o a través de violencia física atente contra su integridad o vida; de igual manera, se establecieron diversas agravantes cuando la insubordinación vaya acompañada de lesiones e inclusive la pérdida de la vida.

Otros delitos que fueron contemplados son los de abuso de ejercicio del mando, desobediencia y abandono del servicio.

El objeto de la homologación de los delitos y de las penas de las leyes del orden civil, va encaminado a la naturaleza civil de la Guardia Nacional, si bien es cierto, conforme al Artículo Segundo Transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, establece que: *“La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval...”*, los elementos cuya disciplina de origen sea la militar, al momento de integrarse a la Guardia Nacional, dichos elementos estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y sujetos a la disciplina y fuero del orden civil.

En ese sentido, se respeta en todo momento el mandato del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que a la letra señala: *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”*, nos referimos a los principios de taxatividad y de proporcionalidad, es decir, la Constitución señala que para que se pueda aplicar una sanción penal debe existir una ley exactamente aplicable a la conducta de que se trate, y ello se cumple con la definición exacta de los delitos y las penas contenidos en el Título denominado “Régimen Disciplinario”. Por un lado, la taxatividad en esta iniciativa juega un papel importante, pues es una especie del genérico principio de legalidad en materia penal y tiene como principal objeto preservar la certeza jurídica en la aplicación de la ley, y por el otro, la proporcionalidad va encaminada a que el legislador establezca al delito una pena proporcional a la importancia del hecho en la sociedad. En ese sentido, no deben de admitirse penas o medidas de seguridad, exageradas o irracionales en relación con la prevención del delito. Por ello, en la presente iniciativa se tomaron en cuenta las siguientes exigencias:

1. La pena debe ser proporcional al delito.
2. La proporcionalidad será medida con base en la importancia social de la conducta.

Ahora bien, por cuanto hace al capítulo relativo a las responsabilidades y procedimientos sancionatorios, se establecen los siguientes correctivos disciplinarios y sanciones cuando el personal de la Guardia Nacional infrinja alguno de los deberes previstos en la ley:

- I. Amonestación;
- II. Arresto;
- III. Restricción;
- IV. Suspensión del empleo;
- V. Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, y
- VI. Remoción.

Para ello, se establecen los Consejos de Disciplina, los cuales serán competentes para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional, así como calificar la conducta o actuación del citado personal.

Todo lo anterior queda sujeto a que cualquier elemento de la Guardia Nacional que incurra en alguna conducta ilícita penal, el conocimiento, la sujeción a proceso y la

determinación que proceda estará a cargo estricta y exclusivamente de la autoridad civil competente.

En conclusión, para el desarrollo legislativo del régimen disciplinario, los diversos grupos parlamentarios están conscientes que la disciplina es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos aplicables y se sustenta en la obediencia, el honor, la ética y la justicia.

El **Título Sexto** cuenta con tres Capítulos, que versan sobre la coordinación y colaboración que la Guardia Nacional habrá de tener con otras autoridades de las entidades federativas y los municipios, y sobre los auxiliares que eventualmente pueda llegar a requerir para el cumplimiento de sus fines. Estos podrán ser: el personal técnico especializado de la Secretaría; las policías de las entidades federativas y de los municipios, respectivamente, en los términos que disponga la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales; el Servicio de Protección Federal, y los particulares que presten servicios de seguridad privada, sin que puedan sustituir en sus funciones a las instituciones de seguridad pública.

Hay que recordar que en el artículo segundo 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, estableció la creación de una instancia de coordinación operativa interinstitucional, formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina, designados por el titular del Ejecutivo Federal.

En este sentido y atendiendo a lo establecido en el artículo transitorio referido, se incorpora esta figura en este Título, en donde también, se prevé, la coordinación entre órdenes de gobierno. La primera implica el desarrollo de la previsión constitucional para que al interior de la administración pública federal y, específicamente con la concurrencia de representantes de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina, se establezca una instancia que permita una óptima armonía entre las funciones a cargo de esas dependencias que tienen relación con la seguridad en nuestro país, sabiéndose la distinción entre lo que corresponde a la seguridad pública, a la seguridad interior y a la seguridad nacional. Las competencias de cada dependencia en esas materias requieren de una coordinación operativa.

Es interés de quienes suscribimos la presente iniciativa reiterar que en las funciones de mando y dirección de la Guardia Nacional la responsabilidad corresponde de

forma exclusiva a la autoridad civil, por lo que la instancia de coordinación operativa interinstitucional estará ubicada administrativamente fuera de la Guardia Nacional y tendrá como objetivo coadyuvar en la coordinación y colaboración estratégica entre las dependencias de la administración pública federal. Esto supera el planteamiento original de conformar una instancia de coordinación o mando al interior de la Guardia Nacional con la participación de representantes federales a cargo de los cuerpos que constituyen la Fuerza Armada permanente.

A su vez, esta instancia de coordinación operativa tiene encomendadas tareas que faciliten el conocimiento, adaptación e implementación de la experiencia acumulada en la Fuerza Armada permanente en la formación y desarrollo de personal sujeto tanto a regímenes de disciplina propios de corporaciones donde diversas situaciones ponen en riesgo la vida, la integridad física y psicológica de las personas, así como el patrimonio público.

Acorde con las exigencias de la sociedad civil que participaron el Parlamento Abierto para confeccionar la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional, la presente iniciativa contempla un esquema de coordinación efectivo entre la Federación y las entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública. Bajo esta lógica es que se establece con claridad, en el artículo 5 de la presente iniciativa, que “El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.”

De acuerdo al carácter republicano y federalista de nuestro marco jurídico, en el espíritu de la presente reforma se reafirma que la relación entre la Federación y las entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública, en ningún momento será una relación de subordinación, ni tampoco será una relación en donde la Federación asuma las atribuciones constitucionales de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública.

Para garantizar lo anterior, la presente iniciativa dispone que la actuación y el despliegue permanente de la Guardia Nacional en el territorio nacional será con cargo a los recursos de la Federación, y que en caso de suscribirse convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios, estos deberán fijar las bases y parámetros de dicha colaboración. De manera clara, en el artículo 91 de la presente iniciativa, se señala que toda colaboración entre la Guardia Nacional y las entidades federativas y municipios deberá venir aparejada de:

“un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas, que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones”

Quienes suscribimos la presente iniciativa estamos convencidos que la única solución duradera y de largo plazo a la crisis de inseguridad que vive México pasa, necesariamente, por el fortalecimiento de las capacidades de las policías estatales y municipales, es decir, por procesos de consolidación de las instituciones de seguridad pública locales, que deben ser el eslabón más fuerte en el desarrollo de la política nacional de seguridad pública.

Así pues, la presente iniciativa también es acorde a las disposiciones transitorias establecidas en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, donde en el artículo séptimo transitorio, se previó emprender un proceso de diagnóstico y fortalecimiento de las policías locales en todo el país.

El **Título Séptimo** se integra por dos Capítulos que establecen un control parlamentario y uno judicial sobre la actuación de la Guardia Nacional. El primero desarrolla el mandato constitucional del Ejecutivo Federal, de informar anualmente al Senado de la República sobre la actuación de la nueva corporación policial. El segundo tipo de control tiene por objeto consolidar la facultad que, en su época, se otorgó a la Policía Federal, de solicitar a la autoridad judicial la autorización para intervenir comunicaciones, rodeando ahora su ejercicio de mayores condiciones normativas.

Ahora bien, mediante la estructura normativa descrita, se propone encauzar el surgimiento de la Guardia Nacional para dar cabal cumplimiento a la reforma constitucional del 26 de marzo del año en curso, configurándola como una institución policial, armada, civil, disciplinada, profesional y permanente, dotada de autonomía técnica, operativa y de mando y que, en consecuencia, forme parte de la Administración Pública Federal como órgano administrativo desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Lo anterior es así porque se considera indispensable hacer de la ley, no sólo un conjunto de reglas de conducta, sino también una razón para actuar, a efecto de que sus integrantes, cada día que transcurra y en cada uno de sus actos, antepongan su actuación individual a la de un cuerpo disciplinado, permanente, capaz de informarse, decidir, desplazarse y actuar con la autonomía, energía y determinación indispensables para materializar, el objeto para el que fue creado, a

saber, el de proveer a la sociedad mexicana la seguridad colectiva que urgentemente requiere.

En este contexto, y dado el carácter policial que la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019 le atribuyó a la Guardia Nacional, se plantea establecer un régimen disciplinario particularmente estricto, que haga de sus integrantes servidores públicos honestos, con altos valores cívicos y de servicio, diestros en el manejo de las armas y en el uso de tecnologías, expertos en la prevención del delito y su combate a través de la investigación científica, dignamente remunerados por el Erario, y capaces de resistir y combatir los factores que en el pasado han impedido se alcancen los resultados que el país requiere de sus cuerpos de policía y que no dejan de representar riesgos institucionales que se pretenden conjurar con base en la Ley que se propone en la presente iniciativa.

La iniciativa que suscribimos aspira a atender y corregir las causas que han provocado el debilitamiento de las policías que existen en el país.

Es por eso que -como ya se expuso- se propone establecer una escala jerárquica de la Guardia Nacional donde los grados que la conforman y las reglas claras e inflexibles de ascenso que se prevén, brinden a sus integrantes la certidumbre de que compromiso y actuación personales y su desempeño efectivo habrán de ser cabalmente recompensados en el contexto de un servicio de carrera, diseñado para alentar la eficiencia, eficacia y contundencia en la prestación del servicio público a su cargo, sujetos a un régimen de disciplina y de responsabilidades propio de una institución policial civil.

A través de esas normas que previenen conductas no deseables y, en su caso, las sancionan se busca disuadir una amplia gama de hipótesis de comportamiento que pueden darse entre quien tiene la responsabilidad del mando y quien tiene la responsabilidad de cumplir las órdenes para que los objetivos de la institución policial puedan alcanzarse, y que van desde las aparentemente ínfimas, como las de displicencia y desobediencia abierta, que tienen connotación de falta administrativa, hasta las lesiones y el homicidio, que tienen connotación de delitos, todas las cuales son susceptibles de erosionar notoriamente la disciplina y el espíritu de cuerpo que inspiró al Órgano Revisor de la Constitución a crear esta institución policial.

La iniciativa que nos ocupa plantea, como ya se implicó, que la fuerza policial de la Guardia Nacional se despliegue en el territorio nacional con base en áreas o circunscripciones territoriales denominadas Coordinaciones Regionales, cuya delimitación será establecida en ordenamientos que apruebe el Secretario de

Seguridad y Protección Ciudadana a propuesta del Comandante de la Guardia Nacional.

Por lo que se refiere al personal de la Guardia Nacional, la iniciativa propone fijar directrices generales, pero de importancia fundamental, susceptibles de detallar a nivel reglamentario. Entre tales directrices son de destacar las que establecen los requisitos de ingreso y permanencia, prestaciones de seguridad social, adscripción con base en las necesidades del servicio y, en general, la existencia de un Servicio Profesional de Carrera regulado y aplicado por un Consejo de Carrera.

Es oportuno enfatizar que, no por su generalidad, las disposiciones propuestas prescinden de su armonización con leyes previamente expedidas, ampliamente aceptadas y estratégicamente establecidas como, por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precursora en la previsión del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, de los procesos de evaluación de control de confianza, y de los programas de formación, capacitación y profesionalización, entre otras medidas específicas. Por lo que se refiere a este último rubro, la Iniciativa agrega, como novedad, la obligación del personal de la Guardia Nacional, de profesionalizarse en instituciones policiales federales certificadas, instituciones públicas nacionales, incluidas las de las Fuerzas Armadas, e instituciones públicas extranjeras. Con lo anterior, la iniciativa pretende evitar la simulación, improvisación, y anarquía en general, en el ámbito de la profesionalización policial.

Todavía en materia de personal de la Guardia Nacional, la iniciativa propone incluir avances tales como prohibir el ingreso de elementos penalmente condenados, sujetos o vinculados a proceso penal, con orden de aprehensión, presentación o comparecencia a cuestas; consumidores de narcóticos; aquellos que hayan sido destituidos como servidores públicos, o removidos de alguna otra institución de seguridad pública, no sólo de policía, sino también de centros de reinserción social, entre otras. Las experiencias nacionales han hecho que la Iniciativa se elabore pensando en la necesidad de restricciones como las aludidas, cuya ausencia, ya sea a nivel normativo o fáctico, hizo posible que algunas instituciones de policía se vieran integradas y dirigidas por personas cuestionadas en su vocación de servicio público, por decir lo menos.

En concordancia con la fuerte jerarquización que se busca para la Guardia Nacional, y como ya se expresó anteriormente, la iniciativa plantea un régimen disciplinario que facilite el mando vertical del personal, pero también la acción horizontal, de solidaridad y colaboración entre iguales, así como la racionalidad de poder objetar, sin represalia alguna, órdenes contrarias al estatuto común representado por la Ley

de la Guardia Nacional y su Reglamento, y sobre todo, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En este orden de ideas se inscribe la previsión de un catálogo de obligaciones y de correctivos específicos que tienden a inhibir, con sanciones de leves a graves, conductas lesivas o desmoralizadores en el contexto de actuación de un cuerpo armado integrado, por definición, con personas sujetas a un alto grado de exigencias, expectativas y riesgos, cuyas conductas merecen tratarse con un régimen jurídico peculiar, distinto del que rige al resto de los servidores públicos, particulares o civiles comunes.

El régimen transitorio se complementa con reglas de derogación de disposiciones contrarias a la Ley, de homologación de menciones normativas de la Policía Federal y Guardia Nacional, y de reconocimiento de derechos y obligaciones contraídas al amparo de disposiciones anteriores. Adicionalmente se propone adoptar un régimen provisional de nombramiento de los primeros titulares de los mandos territoriales, estatales y de Unidades, así como establecer beneficios materiales para los elementos de la Policía Federal, y honoríficos, tanto para ellos como para quienes sean asignados provenientes de las Policías Militar y Naval.

Por último, se establece el mandato para que las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, adopten las medidas presupuestales y administrativas necesarias para la constitución efectiva de la Guardia Nacional.

Mediante la presente iniciativa, los grupos parlamentarios que la suscribimos, buscamos generar las herramientas jurídicas adecuadas para hacerle frente a la situación de violencia e inseguridad que vive México, así como a los enormes retos en materia de profesionalización y fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Somos conscientes que para lograrlo se requiere de la consolidación de una corporación de seguridad pública eminentemente civil, profesional y plenamente coordinada con las entidades federativas y los municipios del país, somos conscientes que para lograrlo debemos poner en el centro de la discusión la protección de los derechos humanos. Por ello, la presente iniciativa enfatiza como pilares de la política nacional de seguridad pública el republicanismo, el federalismo y la defensa de los derechos humanos.

Por las consideraciones antes expuestas, nos permitimos proponer ante esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO