



Poder Legislativo

Estado de Zacatecas

TOMO V	No. 0080	Lunes, 04 de Marzo del 2019	
Segundo Periodo Ordinario		Primer Año	

Gaceta

Parlamentaria

Dirección de Apoyo Parlamentario

Subdirección de Protocolo y Sesiones



Poder Legislativo

Estado de Zacatecas

Gaceta Parlamentaria

» Presidenta:

Dip. Susana Rodríguez Márquez

» Vicepresidente:

Dip. José Guadalupe Correa Valdez

» Primera Secretaria:

Dip. Aida Ruiz Flores Delgadillo

» Segundo Secretario:

Dip. Roxana del Refugio Muñoz
González

» Secretario General:

Lic. Le Roy Barragán Ocampo

» Director de Apoyo Parlamentario

Lic. José Guadalupe Rojas Chávez

» Subdirector de Protocolo y Sesiones:

Lic. Héctor A. Rubín Celis López

» Colaboración:

Unidad Centralizada de Información
Digitalizada

Gaceta Parlamentaria, es el instrumento de publicación del Poder Legislativo y deberá contener: las iniciativas, los puntos de acuerdo y los dictámenes que se agenden en cada sesión.

Adicionalmente podrán ser incluidos otros documentos cuando así lo determine la presidencia de la mesa directiva. (Decreto # 68 publicado en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado correspondiente al sábado 22 de diciembre del 2007).

Contenido

1 Orden del Día

2 Dictamen



1.-Orden del Día:

1.- LISTA DE ASISTENCIA.

2.- DECLARACION DEL QUORUM LEGAL.

3.- LECTURA DEL DICTAMEN RESPECTO DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL; Y

4.- CLAUSURA DE LA SESION.

DIPUTADA PRESIDENTA

SUSANA RODRIGUEZ MARQUEZ



2.-Dictamen:

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, RESPECTO DE LA MINUTA PROYECTO DE 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.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Puntos Constitucionales le fue turnado para su estudio y dictamen, el expediente relativo a la Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Visto y estudiado que fue el documento en cita, la Comisión Dictaminadora somete a la consideración del Pleno, el siguiente:

DICTAMEN

RESULTANDO PRIMERO. Con fecha 4 de marzo de 2019, se dio a conocer en sesión ordinaria de esta Legislatura, el oficio número DGPL 64-II-5-641, suscrito por la Diputada Ma. Sara Rocha Medina, Secretaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, dirigido a los Diputados Secretarios del H. Congreso del Estado de Zacatecas.

Con tal oficio remiten a esta Asamblea Popular el expediente con Minuta Proyecto de 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.

Tal remisión tiene como objeto dar cumplimiento al artículo 135 de la Carta Magna.

RESULTANDO SEGUNDO. Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva de esta LXIII Legislatura del Estado, mediante memorándum número 0364, dicha Minuta se turnó a esta Comisión Legislativa, dejando a nuestra disposición el expediente relativo para su análisis y la elaboración del correspondiente dictamen.

CONSIDERANDO PRIMERO. El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisito para que las adiciones y reformas a la Ley Suprema formen parte de la misma, que el Congreso de la Unión las acuerde por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.



De acuerdo con el artículo 65, fracción II de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, es facultad de esta Legislatura promover y aprobar las reformas a la Constitución General de la República.

La Minuta que nos ocupa reúne los requisitos previstos en el artículo 99 de nuestro Reglamento General, toda vez que incluye exposición de motivos, estructura lógico-jurídica, así como artículos transitorios.

CONSIDERANDO SEGUNDO. Que a la letra, la Minuta textualmente establece:

**MINUTA
PROYECTO
DE
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

Artículo Único.- Se **reforman** los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos novenos, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se **adicionan** los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se **derogan** la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 16. ...

...
...
...

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

...
...

...
...
...

...
...
...

...
...
...

...
...
...

Artículo 21. ...

...
...
...
...
...



...

...

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a)...

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionaran la información de que se disponga en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) a e) ...

La Federación contara con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación.

La ley determinara la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que está adscrita a la secretaria del ramo de seguridad pública, que formulara la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

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.

Artículo 31. ...

I. y II. ...

III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, y los derechos e interés de la Patria, y

IV. ...

Artículo 35. ...

I. a III. ...

IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. a VIII. ...

Artículo 36. ...

I. ...

II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;

III. a V. ...

Artículo 73

I. a XIV. ...

XV. Derogada.

XVI. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad en lo establecido en el



Artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional de Registro de Detenciones;

XXIV. a XXXI. ...

Artículo 76. ...

I. a III. ...

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;

V. a X. ...

XI. Analiza y aprobar Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

XII. a XIV. ...

Artículo 78. ...

...

I. Derogada.

II. a VIII. ...

Artículo 89. ...

I. a VI. ...

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señala la Ley;

VIII. a XX. ...

Transitorios

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

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes de la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamente el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la guardia nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y se designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservaran su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscrito a la Guardia Nacional.

Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:

1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de la Policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y



2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.
- II.** La ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:
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, asensos, 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 delimitación de las actuaciones de sus integrantes;
 7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
 8. Los componente mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.
- III.** La Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:
1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
 2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de las integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
 3. La sujeción del uso de la fuerza pública a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
 4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
 5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para ser cumplir la ley;
 6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
 7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
 8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;
 9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y
 10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.
- IV.** La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:
1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
 2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
 3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
 4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
 5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;
 6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y
 7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren sus base de datos.

Quinto. Durante los 5 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



la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica de sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas y de servicios, así como para instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, asensos y prestaciones, que podrán estar homologados en los conducentes, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Séptimo. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los Presupuesto de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.

Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo de Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

VALORACIÓN DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

PRIMERO. COMPETENCIA.

De conformidad con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 65 fracción II de la propia del Estado; 21 fracción II y 157 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; esta H. Legislatura del Estado es competente para aprobar las reformas a la Norma Suprema.

SEGUNDO. ANTECEDENTES.

En sus orígenes el concepto de seguridad solo versaba en garantizar el orden como una expresión de fuerza y supremacía del Estado. En la actualidad, producto de los avances democráticos, este concepto adquiere un nuevo rostro, ya que ahora no solo se percibe desde la participación de las fuerzas del orden, sino, como todo un universo de actores que directa e indirectamente participan en procurar la paz pública a los ciudadanos y ciudadanas en un marco de respeto de los derechos humanos.



De cualquier forma, es indudable que la fuerza pública es condición básica para la búsqueda del bien común y para el goce de los derechos fundamentales, los cuales, son el freno más eficaz para evitar el abuso de la autoridad policial.

Es incuestionable que corresponde al Estado el uso de la fuerza para que prevalezca el estado de derecho y por ello, continúan vigentes aquellas máximas del sociólogo Max Weber según el cual, el Estado es la única fuente del derecho a la violencia, por lo que, a las demás asociaciones e individuos sólo les concede el derecho a la violencia física en la medida en que aquél lo permite.

Históricamente, en sus diversas manifestaciones y formas, la seguridad pública ha sido una de las funciones primordiales ejercida por el Estado. Sobre este tema en particular, Jean Dabin expuso que el Estado debe velar por el bien público o interés general y aseveraba que *“El bien público se enlaza con el hombre que es el fin del Estado y con la naturaleza humana; pero el bien público responde a necesidades públicas y estas necesidades son de tres tipos: en primer lugar, necesidad de orden y paz; en segundo lugar, necesidad de coordinación; y en tercer lugar, necesidad de ayuda, aliento y suplencia de la actividad privada. Éstos son pues los elementos que nos permiten abordar la justificación del Estado”*.

En ese orden de ideas, proporcionar seguridad pública a los ciudadanos y ciudadanas es a su vez, una facultad y obligación irrenunciable del Estado, inclusive, el especialista en el tema Juan Ramírez Marín asevera que *“El Estado no sería concebible, ni posible, sin orden y tranquilidad públicos, es decir, sin seguridad pública”*. Entonces, un tema tan acuciante como el que nos ocupa, requiere o necesita de un tratamiento especial de los gobiernos de las tres esferas de gobierno.

Recordemos que en los años noventa la inseguridad se convirtió en una amenaza para la estabilidad y tranquilidad de la sociedad mexicana y del Estado mismo, ya que no podemos desconocer que dicho fenómeno puso en entredicho la credibilidad del gobierno.

Es incuestionable la capacidad operativa y financiera de los grupos del crimen organizado y ante esta preocupante realidad, consideramos que es necesaria la implementación de una política pública en materia de seguridad que permita al Estado hacer frente a este desafío.

Estimamos que dicha política debe ser diseñada y ejecutada a través de una estrategia integral que permita al gobierno contar con políticas de prevención del delito, de persecución de conductas antijurídicas, un sistema penitenciario moderno, un sistema judicial eficiente con una carrera judicial consolidada y, sobre todo, crear una fuerza policial de élite que permita enfrentar este fenómeno social.



Para esta Comisión de Dictamen, la creación o no, de una corporación de esta naturaleza, no es en sí mismo factor determinante para disminuir los índices de inseguridad, ya que en éstos confluyen múltiples factores, como la pobreza y el nulo o poco desarrollo, mismo que incuestionablemente es un caldo de cultivo. Aunado a lo anterior, la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales, los elevados niveles de corrupción e impunidad, entre otros factores. Empero, no tenemos duda que una fuerza o corporación policial profesional debidamente adiestrada, capacitada, con mando civil, coordinada con las fuerzas castrenses, con las corporaciones y policías ministeriales, estatales, metropolitanas y municipales como la que refiere la minuta en estudio, puede posicionarse como un actor central e insustituible, toda vez que una policía de esas características no solo abona al combate frontal contra la delincuencia, sino que también, contribuye al adecuado funcionamiento de la procuración e impartición de justicia, ya que de acuerdo a la legislación penal, dichas corporaciones tienen un rol fundamental en la investigación, la identificación de agresores, víctimas, testigos, recolección de pruebas y otras acciones más.

Un aspecto que ha ensombrecido la creación de una policía o guardia nacional, es la creciente preocupación por la militarización de la función de seguridad pública en el país y sobre este hecho diversas organizaciones y expertos en la materia se han manifestado en el sentido de que paulatinamente debe fortalecerse a las corporaciones policiales de índole civil en aras de que, en un mediano y largo plazos, podamos prescindir del auxilio y participación de las fuerzas castrenses.

Este debate, que por cierto, no es actual ni propio de la pasada ni la presente administración gubernamental de carácter federal, ha sido analizado desde diferentes perspectivas. Un interesante estudio sobre este tópico fue realizado por Víctor Manuel Sánchez Valdés, mismo que a efecto de tener un panorama global sobre los tipos de mando que ejercen las corporaciones de seguridad pública en el mundo, llevó a cabo un estudio de 200 países, de los cuales 193 pertenecen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Según el autor, el mencionado análisis fue realizado con base en datos de la INTERPOL, información relacionada con los portales de internet de algunas corporaciones, así como de algunas publicaciones. Pues bien, este interesante estudio arrojó que 134 países tienen un esquema de seguridad completamente civil, misma que ejercen a través de una Policía Nacional o cuerpo afín. Asimismo, 16 países desarrollan sus tareas de seguridad por conducto de un cuerpo civil como la policía nacional y uno militarizado como la Gendarmería, aunque la mayor parte la ejecutan las autoridades civiles. De igual forma, 17 países desarrollan las funciones de seguridad de forma concurrente, o sea, un cuerpo con mando civil y uno con mando militar y, por último, 33 países en los cuales las corporaciones de seguridad tienen un mando primordialmente militar.

Como lo refiere el citado investigador, la tendencia es hacia contar con mandos civiles, porque el 75% de los países analizados, cuenta con un mando completamente civil o predominantemente civil.



Este tipo de estudios son referente al Estado mexicano para tomar una decisión sensata, a efecto de diseñar y poner en funcionamiento una policía que, apegada al orden constitucional y de derechos humanos, permita hacer frente al crimen organizado.

Sobre lo indicado en los párrafos que anteceden, el aludido especialista Ramírez Marín, con suma claridad nos afirma que “...una política de seguridad pública coherente y racional, implica diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde, cuando menos, dos puntos de vista: La perspectiva más estrecha comprende elementos que tienen que ver con la procuración de justicia y con la policía (preventiva, judicial y cuerpos privados)...**En México incluso este primer punto de vista ha sido poco estudiado en su vertiente policial**...Esto se evidencia por el hecho de que hasta hace muy poco carecíamos de una Ley de Policía Federal, a pesar de que en el siglo XIX sí existieron regulaciones en la materia, como la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, expedida por Ignacio Comonfort en 1857, o la Ley sobre Policía General del Imperio, expedida por Maximiliano en 1865”.

Atendibles sugerencias y análisis que nos deben servir de base para que, como parte del Poder Revisor de la Constitución, aprobemos la creación de una Guardia Nacional acorde a las necesidades de la sociedad mexicana.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sr. Zeid Ra’ad Al Hussein, realizó en el mes de octubre del año 2015 una visita oficial a México, en la cual, posteriormente a la celebración de diferentes reuniones con el otrora Presidente de la República, servidores públicos de los tres poderes, organizaciones de la sociedad civil y expertos, emitió una serie de Recomendaciones al Estado Mexicano e hizo hincapié en que “Si la policía no funciona adecuadamente, entonces el sistema de justicia en su conjunto corre el riesgo de ser disfuncional”. Por ello, dentro de las citadas Recomendaciones a las que denomina “Medidas clave”, señaló como primordial “Fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza”. Asimismo, recomendó “**Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública**”.

El Alto Comisionado en mención refirió que “...la comunidad internacional tiene mucha buena voluntad hacia México, pero al final son solamente los mexicanos y las mexicanas –y especialmente la clase política de México- quienes pueden resolver estos profundos problemas. El país cuenta con recursos humanos de primer nivel, así como recursos abundantes. Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre –**el que reforme radicalmente la policía**, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, **el que regrese el Ejército a los cuarteles**, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres...Ruego por que este gobierno pueda comprometerse con un renovado sentido de urgencia...”.



Estas últimas recomendaciones del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas en las que, previo estudio del caso, plantea con toda puntualidad, llevar a cabo una reforma profunda o radical de la policía y regresar el Ejército a los cuarteles; nos deben servir también de reflexión para emitir una determinación que ayude a restituir el orden público que ha sido fracturado por los fenómenos antes indicados.

TERCERO. ANALISIS DETALLADO DE LA MINUTA.

Esta Comisión de Dictamen, al analizar la minuta enviada por el Congreso de la Unión coincide a grandes rasgos con lo manifestado por ambas Cámaras, en especial con lo que refiere el Senado como Cámara Revisora.

En ese tenor, es cierto que la sociedad mexicana en los últimos años ha atravesado por una situación complicada en materia de seguridad y que las estrategias que hasta ahora se han implementado no han tenido los resultados esperados, sobre todo lo demandado por la población quien padece los estragos de esta crisis.

De tal manera, para atender los niveles de violencia y los índices de delincuencia que observamos en nuestro país, debemos partir de reconocer que la dimensión del problema que se enfrenta, supera tanto el diseño institucional como las estrategias y mecanismos en materia de seguridad pública con los que contamos actualmente.

Se coincide en que los cuerpos de seguridad se encuentran permeados de una debilidad institucional que les impide ser eficientes en sus tareas, dado que las instituciones policiales no cuentan con la fuerza que se requiere para hacer frente a los retos que existen en México, sobre todo al referirnos a los grupos criminales que han alcanzado un alto grado de organización, dispersión por el territorio nacional, así como la infiltración en las instancias públicas de todos los niveles de gobierno.

Lo anterior no significa que tanto la Policía Federal, así como las policías Estatales y municipales no hayan contribuido en lo absoluto para dar solución al panorama de inseguridad que se atraviesa, pues reconocemos su labor, sus logros y aportaciones para traer la paz y la tranquilidad a la sociedad. No obstante, aunque estas instituciones han logrado abatir a ciertos grupos y contener parcialmente la violencia, ello no ha sido suficiente para mantener el orden y el respeto por la ley, en razón de que se han visto rebasadas por la criminalidad.

Ello sin duda nos lleva a concluir que se requiere una modificación en la visión del Estado que incluya la consolidación de una nueva estrategia, como lo anotamos en el apartado de antecedentes, y un entramado institucional que sea más eficaz ante la problemática que tenemos.

En ese mismo sentido se pronuncia el Senado de la República al señalar lo siguiente:

Sabemos que las condiciones de inseguridad de nuestro país requieren acciones que garanticen resultados en materia de seguridad a corto plazo, en este sentido resulta imperante contar con un cuerpo policial, profesional, disciplinado, dotado de toda una nueva arquitectura institucional y con elevados valores al servicio de la seguridad pública para enfrentar la

inseguridad e inhibir la corrupción, que sea eficiente en su actuar y que cuente con la confianza de toda la sociedad.

Así mismo, somos coincidentes en que la implementación de toda estrategia debe encontrar un soporte jurídico, por lo que se hace necesaria su regulación específica y clara que permita operar una serie de acciones que aprovechen los beneficios y cualidades tanto de las fuerzas armadas, como de los elementos de las diversas policías para una adecuada participación en las tareas de seguridad pública.

Es así que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de esta LXIII Legislatura vemos de manera positiva diversos aspectos de la reforma constitucional en estudio, de los cuales nos referiremos primeramente a la creación de la Guardia Nacional, que se erige como una nueva propuesta ante la necesidad de fortalecer las acciones de seguridad pública, teniendo en todo momento presente la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, así como la preservación de la paz y el orden público, los bienes y recursos de la nación, claro está, en estricto apego y respeto a los derechos humanos.

Importante destacar, tal como lo hace la minuta que se analiza, el carácter civil que imperará en la Guardia Nacional al contar con un mando y una conformación mayoritariamente civil al incorporar a los elementos activos de la Policía Federal.

En ese tenor, si bien en la integración de la Guardia Nacional también se incorporarán a elementos de la Policía Naval y la Policía Militar, se coincide en su inmediato adiestramiento, educación y formación con base en una doctrina policial, que aunque se funda en una disciplina miliar interna que será la columna vertebral, contará con una capacitación adicional para el respeto a los derechos humanos.

De esta manera, se aprovechan las cualidades que hoy en día mantienen las fuerzas armadas, pues su efectividad en el combate a los grupos criminales presentes en el país es ampliamente reconocida por la población, misma que también demanda su inclusión en estas tareas debido al nivel de confianza que representan estas instituciones, datos que son señalados por el propio Senado, al referir que 85% de los ciudadanos consideran necesaria la presencia del Ejército en las calles, contando con un nivel de confianza estadística del 95%.

Resulta preciso mencionar, que no se tratará de una militarización del Estado, sino que constituye una estrategia idónea y temporal para que las Fuerzas Armadas como el Ejército y la Marina se retiren de las tareas de seguridad pública y regresen a los cuarteles para que se dediquen exclusivamente a lo que respecta a la seguridad nacional y la defensa exterior del país.

Es así que con la implementación de la Guardia Nacional se da paso a la formación de una fuerza civil con la capacidad operativa para enfrentar la criminalidad y garantizar la seguridad pública y que a su vez estará sujeta al fuero civil, en caso de que alguno de sus integrantes cometa algún delito.

No pasa desapercibido para esta dictaminadora que la inclusión de elementos de formación militar en las labores de seguridad pública ha sido cuestionada por académicos, grupos de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, por lo que la integración y desenvolvimiento de la guardia nacional debe tenerse un cuidado especial para no incurrir en un modelo que violente estructuralmente los derechos humanos.

Tal como lo cita la Cámara Revisora en su dictamen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis jurisprudencial P./J.38/2000 precisó que la participación de las fuerzas armadas en auxilio de las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública no implica por sí mismo una violación al orden constitucional, dado que existen situaciones de naturaleza civil que pueden ameritar la intervención del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, sin que ello implique una afectación a la vigencia de los derechos humanos.

Sin embargo, para ello deben contemplarse criterios que permitan garantizar una función de la Guardia Nacional que sea estrictamente respetuosa con la vida y la integridad de las personas. Por tal motivo, reconocemos como un aspecto positivo que para el estudio de la presente reforma se hayan tomado en consideración la “Guía para la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral de un conflicto armado” expedida por el Comité Jurídico Interamericano, en donde se establecen las consideraciones que deberán tomar los Estados para la atención de supuestos de violencia que sobrepasan el umbral de la atención ordinaria de la fuerza pública, pero que no constituyen un conflicto armado, sosteniendo que se debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

De tal forma, se prevé que el uso de las fuerzas armadas debe ser excepcional, subsidiario o complementario, temporal, así como regulado y fiscalizado por órganos civiles independientes y técnicamente capaces, en tanto las fuerzas policiales fortalecen sus capacidades o la capacidad letal de las organizaciones criminales se ve reducida.

Por lo tanto, no se trata de conceder un poder ilimitado a este tipo de instituciones, dado que por graves que sean las acciones ilícitas y por culpables que sean los responsables, la actividad del Estado no puede basarse en el rechazo o desconocimiento de los derechos humanos.

Por estas razones, vemos de manera acertada que la presente reforma contempla mecanismos de control para el correcto funcionamiento de la Guardia Nacional, como lo son un mando civil y un informe anual que deberá presentar el Presidente de la República ante el Senado sobre las actividades de esta institución, lo que permitirá una evaluación constante para verificar una actuación adecuada y, en su caso, señalar y corregir las deficiencias observadas.

De igual forma, coincidimos en que para garantizar el respeto a los derechos humanos, dentro del marco legal secundario se expida una ley que reglamente el uso legítimo de la fuerza y otra diversa que establezca y regule un registro de detenciones.

De esta manera, el respeto a los derechos humanos no solo será materia dentro de la instrucción policial que se reciba en la Guardia Nacional, sino que será parte del marco jurídico para su actuación, buscando evitar de esta manera el uso excesivo, arbitrario e indebido de la fuerza que vulnere la integridad y los derechos de las personas.

Es así que se busca la salida gradual de las fuerzas castrenses en las labores de seguridad pública, basando su permanencia temporal en la presente estrategia en ejes rectores consistentes en la delimitación de funciones de los elementos militares en las tareas de seguridad pública; su adecuada capacitación en derechos humanos y

uso de la fuerza, así como la implementación de mecanismos de control y supervisión de la actuación de las fuerzas armadas.

En conclusión, las leyes secundarias nos permitirán delimitar adecuadamente la organización, disciplina, profesionalización y operación de la Guardia Nacional, que será regida por una doctrina policial.

Por lo tanto, tal como se refiere en la minuta, la conformación de la Guardia Nacional es congruente con una desmilitarización paulatina del sistema de seguridad pública en la medida en la que se vayan alcanzando los objetivos trazados.

Otro aspecto a destacar sobre lo mencionado en la minuta que se estudia, se refiere al pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios en el entendido de que si bien la implementación de la Guardia Nacional incluirá el despliegue de elementos por diversas regiones del país, esto no significará que se sustituyan las corporaciones estatales o municipales, ni que se suplan sus atribuciones, sino que la Guardia Nacional será un apoyo subsidiario a esta institución en la medida de sus necesidades.

En ese orden de ideas, como órgano legislativo estatal reconocemos el respeto al pacto federal, reiterando que con la suma de esfuerzos entre los Estados, Municipios y la Federación podemos atender una responsabilidad compartida como lo es la Seguridad Pública.

CUARTO. ACCIONES DE PARLAMENTO ABIERTO.

Este colectivo de dictamen, como instancia competente para el estudio y dictamen de la Minuta de referencia, y una vez realizado el análisis detallado del mismo, así como de los Antecedentes Legislativos y el Proceso de Consulta llegado a cabo por la Colegisladora Congreso de la Unión, damos cuenta de la importancia de haber realizado un ejercicio democrático, transparente y eficaz de Parlamento Abierto, mismo que se celebra y se coincide, dado que una reforma de tal calado, no podía llevarse a cabo únicamente desde la perspectiva del Poder Revisor de la norma suprema, sino que es de fundamental relevancia que el diseño y el debate y aprobación de la iniciativa y su posterior trámite legislativo ente los estados, se hayan utilizado canales comunicativos y vínculos institucionalizados para hacerse llegar de opiniones y comentarios, de especialistas, profesionistas, organización de la sociedad civil, servidores públicos, organismos no gubernamentales y autónomos, así como de la ciudadanía en general, solo así pudieron generarse los consensos y acuerdos políticos que han dado como resultado que el día de hoy los Zacatecanos, por conducto de esta Soberanía Popular, pueda pronunciarse respecto de la propuesta legislativa.

El nuevo esquema que se ha configurado, tanto a nivel federal como local, y que ha tenido sus impactos normativos es lo relativo a esa nueva forma de interacción entre las y los ciudadanos y los poderes legislativos, que fomenta la apertura desde los espacios de representación y de gobierno, esto con el objetivo de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la eficacia y la responsabilidad en el servicio público. Este esquema ha generado que cada vez con mayor frecuencia se lleven a cabo procedimientos de consulta, vínculo con la sociedad y de coordinación y



colaboración, que redunden en una nueva forma de llevar a cabo la labor parlamentaria, y que representa una democratización de la misma.

El parlamento abierto, según las consideraciones de Raúl Vaquero Pulido, es aquel que reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, por lo que informa sobre su actividad de manera transparente, en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía, así como escucha activamente lo que ésta demanda, desde distintos canales, incluidas las redes sociales, abriendo con esto instrumentos de participación y colaboración, capaces de influir en la agenda política. Es pertinente además destacar que, las y los diputados zacatecanos, en particular quienes integramos esta Comisión de análisis se encuentra total coincidencia en el sentido de que los parlamentos generan una gran cantidad de información y que una de las premisas fundamentales del parlamento abierto, es que esa información no es patrimonio exclusivo de la propia institución, sino que más bien ésta debe ser generada y procesada respondiendo a la demanda ciudadana de acuerdo con las disposiciones del marco normativo que las regule y que adicionalmente debe ser presentada de manera fácil y asequible porque debe estar focalizada a lograr una conexión directa y dinámica con el ciudadano.

Es así que esta Comisión de Puntos Constitucionales, reitera, celebra y reconoce que dentro de la Minuta en análisis, se haya incorporado un apartado de Antecedentes Legislativos y Proceso de Consulta, haciendo evidente la importancia que representa para el Congreso de la Unión establecer mecanismos de consulta y de Parlamento Abierto, en un tema fundamental y de gran trascendencia para la vida pública y que habrá de impactar la el día a día del ciudadano, como lo es el establecimiento de la Guardia Nacional.

Con la finalidad de llevar a cabo una discusión enriquecedora, la Junta de Coordinación Política convocó a instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema y demás organismos y ciudadanas y ciudadanos, para coadyuvar en el proceso de análisis y discusión de la Minuta en materia de Guardia Nacional bajo el formato de Parlamento Abierto.

Con base en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se instruye a la Mesa de Trabajo para el fortalecimiento del Congreso en Materia de Parlamento Abierto, en donde las serie de cinco Audiencias Públicas, desarrolladas fueron las siguientes:

1. Constitucionalidad y Convencionalidad.
2. Derechos Humanos.
3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
4. Federalismo y Seguridad Pública.
5. Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en temas de seguridad.



Los argumentos vertidos por académicos, especialistas, servidores públicos, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, profesionales en el tema de seguridad, militares, organismos internacionales, organismos autónomos y la ciudadanía en general, están contenidos en el expediente relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto que fue remitido a las entidades federativas, en donde se puede verificar que dichas mesas de análisis, se convirtieron en un mecanismo efectivo y real de participación, de parlamento abierto y de corresponsabilidad por todos los involucrados.

La Comisión de Dictamen, desde el procedimiento de aprobación en el Congreso de la Unión y la radicación de la Minuta Proyecto de Decreto de Guardia Nacional en estudio en esta Legislatura, mantuvo un trabajo permanente de preparación para hacerse llegar de los elementos necesarios para poder emitir el presente Dictamen, como opinión jurídica fundada, para que de esta forma, el Pleno de la Sexagésima Tercera Legislatura tuviera a su disposición información precisa, tanto del contenido de la Minuta y las consideraciones en ella vertidas, así como de los argumentos teóricos para normar su criterio. Sobre el particular, un gran número de alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas y de la Universidad Autónoma de Durango, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, presentaron diversos oficios a título personal, mismos que fueron recibidos, estudiados y considerados por este colectivo dictaminador en el procedimiento de emisión del dictamen correspondiente, en esta tesitura las y los estudiantes presentaron distintos argumentos y opiniones tanto a favor o en contra del sentido contenido en la Minuta de referencia.

Con la documentación allegada, la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, en el procedimiento de dictamen, tuvo a bien considerar y ponderar, en la redacción y sentido de este instrumento legislativo, las aportaciones centrales del estudiantado, algunas en las que externan su negativa respecto de la aprobación de la reforma constitucional planteada para la implementación de la Guardia Nacional en el país y las razones en que fundan su negativa, otros que refieren la necesidad de conferir audiencia para exponer sus puntos de vista y conocer la opinión al respecto a las y los diputados, aquellos que plantean la necesidad de buscar alternativas que acaben de raíz con la delincuencia organizada y la protección de derechos humanos y aquellos que ven en la Guardia Nacional con mando civil, a la institución policial de la Federación, con fines de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas y que agregan la necesidad de difundir los alcances de la reforma, en caso de aprobarse.

En guisa de lo aseverado, esta Comisión de análisis propone a esta Honorable Pleno, se aprueba en sentido positivo el presente Dictamen, persuadida de que se trata de una decisión provista de un alto sentido de responsabilidad.



Por lo anteriormente expuesto y fundado además en los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 71, 107 y demás relativos de su Reglamento General, es de proponerse y se propone:

ÚNICO. Se apruebe la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, en los términos transcritos en el presente instrumento legislativo.

Así lo dictaminaron y firman la diputada y diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a los cuatro días del mes de marzo del año dos mil diecinueve.

**COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES
PRESIDENTA**

DIP. PERLA GUADALUPE MARTÍNEZ DELGADO

SECRETARIO

SECRETARIO

DIP. OMAR CARRERA PÉREZ

DIP. EDGAR VIRAMONTES CÁRDENAS

SECRETARIO

SECRETARIO

DIP. JOSÉ DOLORES HERNÁNDEZ ESCAREÑO

DIP. JOSÉ JUAN MENDOZA MALDONADO

