

El debate sobre la Guardia Nacional

The debate on the National Guard

Jaime CÁRDENAS GRACIA*

RESUMEN: El ensayo expone las razones que impulsan al gobierno y a otros actores a aprobar la Guardia Nacional para México. Se describe y cuestiona la reforma constitucional. Se proporcionan argumentos para sostener que la seguridad en un Estado Constitucional de Derecho corresponde a la autoridad civil y no a las fuerzas armadas. En las conclusiones argumentamos sobre los riesgos que entraña la Guardia Nacional.

PALABRAS CLAVE: Guardia Nacional; Militarización; geopolítica; seguridad pública; Estado constitucional.

ABSTRACT: This paper explores the reasons why the government and other political actors want a new National Guard in Mexico approved. This constitutional reform is described and critically examined. It puts forth arguments supporting the view that security is a responsibility of civilian authorities in a Constitutional Rule of Law, and not of the armed forced. The conclusions argue about the risks the National Guard.

KEYWORDS: National Guard; Militarization; geopolitics; public security; Constitutional state.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la División de Estudios de Posgrados de esta Universidad. Contacto: <jaicardenas@aol.com>. Fecha de recepción: 25/01/2019. Fecha de aprobación: 23/04/2019.

I. ESTADO POLICÍACO-MILITAR Y NEOLIBERALISMO

Una herramienta muy importante de la geopolítica contemporánea para las necesidades y fines del Estado neoliberal es la construcción del Estado policíaco-militar, el que entraña la pacificación social a través de los instrumentos de coerción y control, que se consideran imprescindibles por las profundas desigualdades que genera esa modalidad de Estado¹. En un estudio chileno, publicado por el Centro de Estudios Miguel Enríquez, se indica que un Estado policial se caracteriza por: 1) Ser un Estado que mantiene un estricto control social, en donde se pueden suprimir algunas libertades civiles, además de legitimar a una policía secreta que coadyuve con los fines del control; 2) Para que sea legítimo el control social, el Estado crea enemigos, éstos pueden ser el terrorismo, la lucha contra las drogas, el crimen organizado, etcétera; 3) A diferencia de los Estados democráticos, en el Estado policial, la seguridad no tiene fundamento en los derechos humanos ni en la voluntad democrática de las sociedades sino en la noción de control social, la que impuesta desde el gobierno; 4) El Estado policial puede conservar algunos elementos del Estado democrático pero adopta algunos elementos autoritarios: leyes arbitrarias, excesivo control social y, subordinación de los medios de comunicación para que éstos respalden la conveniencia del control; 5) El Estado policial es una expresión de la globalización neoliberal contemporánea, porque las empresas transnacionales, necesitan que los Estados mediante la represión policíaca protejan sus inversiones y sus intereses; 7) Es por ello que hay una incesante demanda por parte de los intereses transnacionales de incrementar el poder de fuerza y de represión por parte de las policías y del ejército; 8) La profesionalización y capacitación de policías y militares no se realiza desde una perspectiva de derechos humanos

¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.

para proteger a las sociedades sino se entiende que el uso de la fuerza es para reprimir a las sociedades si éstas demandan vías alternativas de convivencia; 9) En el Estado policiaco se criminaliza la protesta y a los movimientos sociales; entre otras cosas, se asimila la protesta con el terrorismo o la delincuencia; y, 10) Se busca que la policía y los militares tengan un régimen jurídico de excepción para garantizarles altos niveles de impunidad por las conductas que los involucran².

En un estudio nacional, de Jaime A. Preciado Coronado y de Ángel L. Florido Alejo, profesores de la Universidad de Guadalajara y titulado: “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, se explica en clave geopolítica, con abundante información, el avance del ejército mexicano en tareas de seguridad que no les competen constitucionalmente. ¿Por qué interviene el Ejército mexicano en tareas policíacas? Para controlar a la sociedad mexicana por mandato externo. Para ello recurren a una doctrina de seguridad nacional norteamericana en constante y acelerada evolución. Así, asumen intencionalmente confusiones conceptuales para mezclarlas entre ellas y mantener en constante incremento su fuerza e influencia política. Por ejemplo, se confunden e intercambian las categorías de seguridad pública y seguridad nacional; se prioriza la inteligencia y la manipulación mediática con el terrorismo y la seguridad sobre otras consideraciones internas; se mezcla la incidencia del crimen organizado con los movimientos contestatarios; se promueve el miedo y el terror social a través de los medios de comunicación; se intenta que la sociedad vea con normalidad el intercambio de información y tareas entre las fuerzas militares nacionales y las norteamericanas; se justifica que el gobierno de los Estados Unidos tenga responsabilidad en la seguridad de su frontera sur; se abastece constantemente al ejército y a las policías mexicanas de armas y equipos; se promueven y materializan pla-

² Centro de Estudios Miguel Enríquez, “Estado policial. Una aproximación al concepto”, Chile, *Archivo Chile*, Taller Rodríguez, 2005.

nes de seguridad de América del Norte como la Iniciativa Mérida y el ASPAN y por medio de las Cumbres de las Américas; se justifica la integración de las fuerzas policiales nacionales y militares con proyectos de integración neopanamericanos; se debilita al Estado democrático y se exponen las deficiencias del Estado mexicano; y, se justifica, con la existencia las debilidades institucionales, la intervención de los Estados Unidos para concebir políticas de seguridad hegemónicas, de control y de integración, tanto en América del Norte como en América del Sur³.

El Estado policiaco-militar es, por tanto, una construcción teórica que explica la constante militarización en el mundo y en nuestra nación. Este tipo de Estado es una faceta de análisis geopolítico del Estado neoliberal. Se ha incrementado inmensamente el poder de los ejércitos y policías para tutelar el modelo económico del Estado neoliberal. Las grandes potencias, como los Estados Unidos, se asumen responsables del proceso para mantener condiciones aceptables de reproducción del capitalismo contemporáneo en beneficio de las grandes empresas transnacionales, y para apuntalar sus áreas de influencia en la lucha por la hegemonía mundial. Por eso, países como México han recibido el impacto de esta concepción geopolítica –sobre todo porque constituimos la frontera sur de los Estados Unidos– y, sin importar nuestras estructuras políticas formales o las necesidades domésticas reales, el modelo del Estado policiaco-militar se impone y, los gobiernos locales lo reciben con agrado y sin oponerse, para no agraviar a la potencia⁴.

³ PRECIADO CORONADO, Jaime A., y FLORIDO ALEJO, Ángel L., “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, en *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*, New York, Palgrave MacMillan, 2014, pp. 61-79.

⁴ La bibliografía es amplísima. Ver entre otros: RODRÍGUEZ REJAS, María José, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, México, Akal, 2017; PETRAEUS, David, H., ZOELICK, Robert B., y O’NEIL, Shannon K., *América del Norte. El momento de un nuevo enfoque, Informe del Grupo de*

Es en esa lógica externa y no sólo en la interna, es que debemos atender el debate sobre la guardia nacional. No son sólo necesidades internas -la violencia, la inseguridad, el crimen organizado- las que impulsan al gobierno ha recuperar esta vieja estructura constitucional. Son las tendencias externas y el constante proceso de militarización en el mundo y en América Latina, lo que nos conduce a este tipo de reformas⁵.

II. LOS ANTECEDENTES DECIMONÓNICOS DE LA GUARDIA NACIONAL

El día 20 de noviembre de 2018 se presentó una iniciativa de reforma constitucional para constituir la guardia nacional por parte de diputados del grupo parlamentario de MORENA. La iniciativa recogió esta figura prevista a nivel constitucional desde el texto de 1857, misma que tuvo gran importancia para enfrentar la invasión norteamericana y la francesa en el siglo XIX.

En la década de 1840 se oficializa en México la Guardia Nacional que nace como reserva del ejército, no se encontraba inicialmente en activo permanente y se componía por ciudadanos en armas. Cada Constitución estatal en el articulado referente al poder ejecutivo del Estado incluía un apartado que facultaba al gobernador como comandante de la milicia de la entidad federativa

Trabajo Independiente número 71, Council on Foreign Relations, New York, 2014; RIBANDO SEELKE, Clare, FINKLEA, Kristian M., *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, July 22, 2011; CHAMSEDDINE, Roqayah, “La militarización de las agencias de policía. Desde Ferguson hasta el Medio Oriente”, *Colectivo todo poder al pueblo*, California, USA, 2014; y, WOOD, Duncan, *Integrating North America’s Energy Markets: A Call for Action*, Mexico, Wilson Center Institute, December, 2014.

⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, 2019.

y a valerse de ésta con el fin de conservar el orden público interno y la seguridad del Estado en el exterior, es decir, su soberanía. La actuación de la guardia nacional o milicias era transitoria porque la Constitución de la República lo prohibía. Concluido el motivo que había propiciado el llamado a las armas, éstas y el bastimento se guardaban bajo el poder del ayuntamiento; los cívicos pasan a ser simples ciudadanos, sin goce de sueldo o fuero. Sin embargo, debido al continuo estado de guerra que prevaleció durante los decenios de 1840-1860, la guardia nacional adquirió funciones permanentes.

A lo largo de una buena parte del siglo XIX, las élites y notables locales fortalecieron a la guardia nacional, lo que favoreció la proliferación de caudillos liberales, conservadores o realistas quienes movilizaban y armaban a sus clientelas para favorecer su poder regional. A la par de lo señalado, el derecho jurídico a la insurrección frente a gobiernos tiránicos fue una práctica política que sólo se atemperó con la Constitución de 1917. Los pronunciamientos se organizaban a partir del ayuntamiento, la milicia ciudadana o guardia nacional, se involucraba inmediatamente en la aprobación o rechazo al plan de pronunciamiento y a partir de la decisión entraba o no en funciones⁶.

La Guardia Nacional se formó en 1832, y en 1847 pasó a la competencia de la Secretaría de Guerra –formalmente se disolvió en 1879–⁷. Su actuación, como ya se dijo, fue ambivalente, podía ser conservadora o liberal, dependiendo de los intereses políticos de los caudillos locales.

Durante la guerra de intervención de los Estados Unidos en México, Mariano Otero resaltó el valor de la Guardia Nacional y demandó que no estuviera sujeta a los gobernadores sino a la

⁶ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “Acerca del mecanismo del pronunciamiento”, en *México: una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2ª ed., México, FCE, 2002, pp. 201-2013.

⁷ GARCADIENO, Javier, (coord.), *El ejército mexicano, cien años de historia*, México, El Colegio de México, 2014.

defensa de la nación. Durante los años cuarenta del siglo XIX, la Guardia Nacional gozó de popularidad porque exentaba a quien estaba inscrito en ella del servicio regular del ejército y no establecía discriminación censitaria. Registrarse en la Guardia Nacional devino un deber de todo mexicano entre la edad de 18 y 50 años, por el hecho de inscribirse en la guardia nacional para la defensa de la patria, los individuos adquirirían el voto activo y pasivo en las elecciones populares. Quien no formara parte de la Guardia Nacional se exponía a sufrir la pérdida de sus derechos políticos.

La reglamentación de la Guardia Nacional –la única Ley Orgánica de la Guardia Nacional fue la de 1848– establecía que los jefes de ella serían nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo a pluralidad absoluta de votos, así como los oficiales, sargentos y cabos lo serían por los individuos de sus respectivas compañías. Una vez electos jefes y oficiales se daba parte de los nombramientos al gobernador. Los ciudadanos tenían derecho de elegir el arma con que deseaban servir; dichas listas las remitían al gobierno del Estado. En estados más ricos como el de México se organizaron secciones ligeras de voluntarios donde sargentos y cabos fueron montados y armados por cuenta del estado.

Fueron las coyunturas históricas las que consolidaron a la Guardia Nacional. La primera etapa fue la de la invasión norteamericana entre 1847-1848; la segunda se produjo en 1855 cuando los liberales defienden la desamortización de bienes de las corporaciones, la separación Iglesia-Estado, los derechos individuales y la abolición de fueros y privilegios. Un tercer momento fundamental se da cuando defienden a la República contra el Imperio de Maximiliano. Finalmente, la Guardia Nacional respaldó en 1876 a Porfirio Díaz y su Plan de Tuxtepec.

Además, existieron otro tipo de estímulos para que se mantuviera el prestigio de la Guardia Nacional, por ejemplo, no se podía extender pasaporte ni licencia de armas a aquel que no estuviera inscrito en el padrón de la Guardia Nacional, tampoco podía el ciudadano no inscrito obtener empleo público, votar ni ser votado o presentar demanda ante un tribunal. Lo anterior bastaba para

que todos los varones en edad de formar parte de la Guardia Nacional se inscribieran en ella.

El financiamiento de la Guardia Nacional se realizaba a partir del municipio y su ayuntamiento, a partir de los recursos municipales y de contribuciones ciudadanas. Si el gobernador como Jefe de la Guardia Nacional solicitaba que ésta saliera de su pueblo o región debía proveerla con haberes y pertrechos. Si la movilización era con motivo de una petición del gobierno federal, la Secretaría de Guerra asumía su financiamiento.

El papel político de los milicianos fue muy importante para la República. Una vez que regresaba a la vida pacífica exigía derechos de ciudadanía y la abolición del sistema electoral indirecto, y a la dotación de tierras. Los que no recibían lo que esperaban dieron lugar a un republicanismo popular o populista.

Aunque la Guardia Nacional existe en diversos preceptos de la Constitución de 1917, durante el siglo XX no ha operado. En el gobierno del General Cárdenas se pretendió que milicias locales constituyeran la Guardia Nacional. El ex procurador Ignacio Morales Lechuga la promovió para hacer frente a la criminalidad del país. El ex diputado Alberto López Rosas en 1988, la propuso para que se encargará de la protección civil⁸. Los movimientos de autodefensa que se han surgido en el país -fundamentalmente en Michoacán y Guerrero- durante el sexenio de Enrique Peña Nieto expresan que las nociones de Guardia Nacional de carácter social -diferente al sentido de la iniciativa de reforma constitucional- no han sido olvidadas en el imaginario social

⁸ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel y YÁÑEZ ROMERO, Carlos Silva y José Arturo, *Guardia Nacional y policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, pp. 13-78.

III. LA INICIATIVA QUE PROPONE LA GUARDIA NACIONAL

La iniciativa que reformuló constitucional e históricamente la Guardia Nacional propuso la reforma de 13 artículos de la Constitución de la República –artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123–⁹. Así se contempló la modificación del artículo 13 constitucional para adicionar un segundo párrafo que diría: “Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil correspondiente”.

Se planteó modificar el artículo 16 constitucional para agregar un párrafo sexto que señalaría: “Bajo ninguna de las circunstancias referidas por este artículo, un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares”. Igualmente se expuso modificar el que sería el párrafo séptimo del artículo 16 -flagrancia- para añadir: “De la misma forma actuarán las autoridades encargadas de salvaguardar los derechos de las personas, sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación. En todo caso, existirá un registro inmediato de detención”.

El artículo 21 constitucional recibía el mayor número de modificaciones. El primero de sus párrafos se pedía que quedara en los siguientes términos: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando”.

En materia de Corte Penal Internacional, el párrafo octavo del artículo 21 planteado determinaba: “El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

⁹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 20 de noviembre de 2018.

El párrafo noveno del artículo 21 constitucional establecía: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones...

Se incorporaron al artículo 21 tres párrafos después del noveno que precisarían:

- La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.”
- La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
- El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan

Se proponía derogar la fracción III del artículo 31 constitucional que establece como obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional.

Igualmente se proponía modificar el artículo 32 constitucional para que los extranjeros no pudiesen servir en la Guardia Nacional.

Se señalaba derogar la fracción II del artículo 36 de la Constitución que indica que son obligaciones del ciudadano alistarse en la Guardia Nacional.

El artículo 55 fracción IV de la Constitución se modificaba para que los ciudadanos que estén en la Guardia Nacional se separen de ella con noventa días de antelación a la elección en caso de que aspiren a participar como candidatos a diputados.

Se modificaba la fracción XV del artículo 73 de la Constitución para que el Congreso de la Unión tenga la facultad: “Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional”.

También se pidió derogar la fracción IV del artículo 76 de la Constitución que dispone como facultad exclusiva del Senado: “Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria”.

En el sentido de lo anterior se reclamó derogar la fracción I del artículo 78 constitucional que faculta a la Comisión Permanente para prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en el supuesto del artículo 76 fracción IV de la Carta fundamental.

El artículo 82 fracción V se quiso modificar para que los que formen parte activa de la Guardia Nacional se separen con anticipación de seis meses al día de la elección, en el caso de que participen como candidatos a la Presidencia de la República.

Se propuso modificar la fracción VII del artículo 89 de la Constitución para señalar que entre las facultades y obligaciones del Presidente está la de: “Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control”.

El apartado B del artículo 123 constitucional se modificaba en su fracción XIII para que los miembros de la Guardia Nacional en materia laboral se regularan por sus propias leyes. Además, se asimilaban las prestaciones laborales y de seguridad social de los integrantes de la Guardia Nacional a las de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Los cinco artículos transitorios de la iniciativa determinaban temas importantes. El primero establecía que la Guardia Nacional se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval y ordenaba que el Congreso de la Unión emitiera las leyes respectivas en un plazo máximo de 90 días después de la entrada en vigor de la reforma. El segundo transitorio facultaba al Ejecutivo a efecto de que expediera disposiciones generales para que los recursos personales, materiales y financieros de la Policía Federal y de las Policías Militar y Naval pasaran a la Guardia Nacional. El tercero transitorio ordenaba la realización de la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos adscritos a la Guardia Nacional. El cuarto transitorio preservaba los rangos y prestaciones del personal militar y naval que se asignarían a la Guardia Nacional. Finalmente, el quinto transitorio precisaba que el Ejecutivo en coordinación con el Poder Legislativo llevarán a cabo, en el plazo de 3 años a partir de la implementación de la Guardia Nacional, una evaluación de la política instrumentada, y se agregaba que los miembros militares y navales de la Guardia Nacional quedarían exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de la Constitución.

IV. LAS CRÍTICAS DE LA OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS A LA INICIATIVA DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2018

En documentos de 11 y 19 de diciembre de 2018, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hizo como otras instancias, críticas a la iniciativa que propuso la Guardia Nacional, así como a los documentos que se generaron en esos días en las Comisiones de la Cámara de Diputados. Los señalamientos puntuales del Alto Comisionado, resumidas en un documento de 19 de diciembre de 2018¹⁰, expresaron lo siguiente:

1. Se cuestiona la adición de un segundo párrafo del artículo 13 constitucional porque en México sigue existiendo una indebida extensión del fuero militar que está prevista en el Código de Justicia Militar reformado en 2014. Para la ONU la adición propuesta es regresiva y contraria al carácter excepcional y restringido de la jurisdicción militar. Para la ONU, la norma -artículo 13 párrafo añadido- debiera señalar que ningún delito que implique violaciones a los derechos humanos podrá ser conocido por la jurisdicción militar como aún se permite en el Código de Justicia Militar vigente.
2. En cuanto a la adición de un párrafo quinto al artículo 16 constitucional sobre el traslado de personas detenidas, la ONU recomienda que toda persona civil detenida debe ser trasladada y privada de su libertad sólo en instalaciones civiles, independien-

¹⁰ Análisis preliminar de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. 19 de diciembre de 2018.

temente del motivo de la detención.

3. Respecto a la detención en flagrancia también prevista en el artículo 16, la ONU considera no adicionar párrafo alguno respecto a la redacción actual, pues la norma vigente al incluir la expresión “cualquier persona” al inicio comprende también a toda autoridad y por lo tanto no es necesario adicionar supuestos que puedan ser interpretados en sentido contrario a la intención del constituyente.
4. Sobre el registro de detenciones contemplado en el artículo 16, la ONU sostiene que se debería reformar el actual quinto párrafo del artículo 16 para sentar las bases para la creación de un registro homologado de las detenciones a nivel nacional y establecer la emisión de una ley nacional que regule la competencia y atribuciones de ese registro.
5. La ONU rechaza que la Guardia Nacional conformada esencialmente por militares tenga bajo su competencia la investigación de los delitos, que las fuerzas armadas puedan ejecutar órdenes de aprehensión, entrevistas a víctimas y testigos, y aseguramiento de bienes, entre otras. Estima que se podría vulnerar el debido proceso, la libertad personal y hasta comprometer la integridad de las personas. A la ONU le parece inaceptable que el Ministerio Público no tenga el mando y la conducción integral de la investigación. Le parece lamentable el fraseo “conducción jurídica” porque priva al Ministerio Público de sus funciones. Por lo anterior, la ONU recomienda no modificar el párrafo primero del artículo 21 constitucional e impedir que las fuerzas armadas tengan funciones en la investigación y persecución de los delitos.
6. En cuanto a la definición de Guardia Nacional, la ONU rechaza que una institución militar, de composición, estructura y mando castrense, desplace a las policías de los tres niveles de gobierno de sus competencias en materia de seguridad pública.
7. La ONU considera conveniente una ley que regule el uso de la fuerza a nivel nacional, la que debe ser observada no sólo por la Guardia Nacional sino por cualquier corporación de seguridad

del país.

8. Las Naciones Unidas insisten en la competencia de la Corte Penal Internacional en todos los asuntos, sin que el Estado mexicano se reserve el derecho de aceptar caso por caso esa competencia.
9. La ONU considera contraria al federalismo la redacción que suprime el último párrafo del artículo 21 constitucional porque esta disposición distribuye la competencia en materia de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, en cambio la iniciativa de Guardia Nacional concentra las facultades en materia de seguridad en la dependencia del ramo, esto es, en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.
10. Se estima inaceptable que en el artículo 89 fracción VII del Proyecto, se le concedan facultades legislativas al Presidente de la República para que vía reglamentos se normen aspectos fundamentales de la seguridad pública.
11. También se aprecia que la iniciativa de Guardia Nacional abusa con los transitorios, pues aspectos sustanciales se reservan a esas normas.
12. Finalmente, la ONU argumenta que el fin de una iniciativa como la que comenta debería ser establecer el plazo perentorio para que exista un retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas armadas de todas las funciones de seguridad pública. Adicionalmente, debería establecerse un programa de fortalecimiento a las capacidades de las corporaciones policíacas civiles del país.

V. EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 16 DE ENERO DE 2019

A raíz de las diversas críticas a la iniciativa y a los proyectos iniciales de dictamen, en el Gaceta Parlamentaria de la Cámara de

Diputados de 16 de enero de 2019 se publicó un dictamen sobre la reforma que propone la Guardia Nacional que previamente fue aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales de esa instancia legislativa¹¹.

El artículo 13 párrafo segundo de la Constitución fue modificado para quedar en los siguientes términos: “Los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta Constitución, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. Las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidas por las autoridades militares correspondientes”.

Sobre el artículo 16 se precisó en los párrafos quinto y sexto lo siguiente: “Los detenidos deberán ser puestos a disposición, sin demora, exclusivamente ante autoridades de carácter civil. En todos los casos, existirá un registro inmediato de la detención”, y “Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público”.

El artículo 21 de la Constitución se reformuló en sus partes conducentes en los siguientes términos: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función”. “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respec-

¹¹ Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 5198-III, 16 de enero de 2019.

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

En el artículo 21 de la Constitución se añadió: “La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes”. “La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica”. “La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios”. “Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad”.

Se propuso derogar la fracción III del artículo 31 constitucional que establece como obligación de los mexicanos alistarse y servir en la Guardia Nacional.

Igualmente se modificó el artículo 32 constitucional para que los extranjeros no puedan servir en la Guardia Nacional.

Se derogó la fracción II del artículo 36 de la Constitución que indica que son obligaciones del ciudadano alistarse en la Guardia Nacional.

El artículo 55 fracción IV de la Constitución se modificó para que los ciudadanos que estén en la Guardia Nacional se separen de ella con noventa días de antelación a la elección en caso de que aspiren a participar como candidatos a diputados.

Se modificó la fracción XV del artículo 73 de la Constitución para que el Congreso de la Unión tenga la facultad: “Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como los mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional”. Se agrega a esa fracción un segundo párrafo que establece: “El Congreso de la Unión podrá disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes”.

En el artículo 76 se contempló una fracción IV que indica como facultad exclusiva del Senado: “Analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional”.

En el sentido de lo anterior se derogó la fracción I del artículo 78 constitucional que faculta actualmente a la Comisión Permanente para prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en el supuesto del artículo 76 fracción IV de la Carta fundamental.

El artículo 82 fracción V se modificó para que los que formen parte activa de la Guardia Nacional se separen con anticipación de seis meses al día de la elección, en el caso de que participen como candidatos a la Presidencia de la República.

Se modificó la fracción VII del artículo 89 de la Constitución para señalar que entre las facultades y obligaciones del Presidente está la de: “Reglamentar a través de la dependencia del ramo de seguridad, a las policías auxiliares de las entidades federativas y a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la

Federación, así como obtener y articular la información que generen las instituciones de seguridad y sus centros de monitoreo, a través de un sistema central de administración de información; de conformidad con la ley respectiva”.

El apartado B del artículo 123 constitucional se modificó en su fracción XIII para que los miembros de la Guardia Nacional en materia laboral se rijan por sus propias leyes. Además, se asimilan las prestaciones laborales y de seguridad social de los integrantes de la Guardia Nacional a las de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

El dictamen contemplaba siete artículos transitorios. En el primero se señalaba que la Guardia Nacional queda constituida desde la entrada en vigor de la reforma constitucional y que entrará en operación al día siguiente de la entrada en vigor de su ley orgánica y de la ley del uso legítimo de la fuerza, además se estableció el plazo de 60 días para aprobar esas leyes y la Ley General del Registro de Detenciones. El segundo de los transitorios dispuso la transición de las policías federal, militar y naval a la Guardia Nacional. El tercero aludió a la certificación de los integrantes de la Guardia Nacional y de su formación en el uso de la fuerza, derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones. En el cuarto transitorio se previó que los integrantes de la Guardia Nacional sean reconocidos en ésta en cuanto a la antigüedad, cargo y derechos laborales que disfrutaban en sus instituciones de origen. El quinto transitorio señaló que en tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional y que a sus integrantes no les será aplicable el artículo 129 constitucional; también se indicó que a los 3 años se evaluará por las Cámaras del Congreso su desempeño. El sexto transitorio determinó que durante los tres primeros años de la entrada en vigor de la reforma el Ejecutivo Federal realizará un programa de reestructuración orgánica y funcional de las instituciones civiles de seguridad del país. En el séptimo transitorio se indicó que, a los dos años de la entrada en operación de

la Guardia Nacional, y previo diagnóstico, las policías federales, estatales y municipales podrían reasumir sus funciones si cuentan con la fortaleza institucional correspondiente.

VI. LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIONES AL DICTAMEN QUE REMITIÓ LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES EL DÍA 16 DE ENERO DE 2019 Y SU APROBACIÓN POR EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL ENVÍO DE LA MINUTA AL SENADO

El dictamen aprobado inicialmente por la Comisión de Puntos Constitucionales sufrió cambios propuestos al Pleno de los Diputados por la propia Comisión¹². Éstos implicaron las siguientes transformaciones:

1. El párrafo segundo del artículo 13 constitucional se redactó en estos términos: “Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.
2. En el párrafo quinto del artículo 16 constitucional se precisó que: “Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles que correspondan”.
3. Los párrafos décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, del artículo 21 constitucional quedaron redactados así: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil,

¹² Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 5198-III Bis 3, 16 de enero de 2019.

disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos 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 de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los Municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) a e)”.

La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los tramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional

estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.

4. Se aprobó derogar las fracciones III del artículo 31 y II del artículo 36 de la Constitución.
5. El artículo 73 se modificó en sus fracciones XV y XXIII para quedar redactadas de la siguiente forma: “XV. Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional”, y “XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución; así como para expedir la ley general del uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos, garantizando el respeto a los derechos humanos”.
6. El artículo 76 fracción IV facultó al Senado para: “Analizar el informe anual que el Presidente de la República le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional”.
7. Se derogaron las fracciones I del artículo 78 y VII del artículo 89 constitucionales.
8. En los transitorios se realizaron las siguientes adecuaciones: En el primero, se concedieron 90 días al Congreso para aprobar la Ley de la Guardia Nacional y 120 días para expedir las leyes que normen el uso legítimo de la fuerza y el registro nacional de detenciones. En el segundo, se reaf-

irmó que la Guardia Nacional se constituía con la entrada en vigor de la reforma constitucional y mediante los acuerdos generales que dictara el Presidente; la Guardia Nacional asumiría gradualmente las funciones en seguridad pública; y, el Ejecutivo designaría a los integrantes de los órganos de dirección superior de esa corporación. En el artículo tercero transitorio se previó que los integrantes de la Guardia Nacional fueran reconocidos en ésta en cuanto a la antigüedad, cargo y derechos laborales que disfrutaban en sus instituciones de origen. Y en el cuarto transitorio se expresó que el Sistema Nacional de Seguridad Pública implementará un esquema de fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, bajo objetivos cuyos resultados fuesen verificables.

VII. LA CRÍTICA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR AL DICTAMEN APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL DÍA 16 DE ENERO DE 2019

Al día siguiente de la aprobación por la Cámara de Diputados del dictamen sobre la Guardia Nacional, el Presidente López Obrador cuestionó que se hubiese retirado del dictamen un proyecto de artículo transitorio que señalaba: “De manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, la Fuerza Armada permanente prestará su colaboración para la seguridad pública”¹³.

Esa propuesta estuvo en el eje del debate público nacional. La fuerza política mayoritaria en el Senado de la República buscó que se incorporara en la aprobación final del texto, lo que auguró profundas discrepancias con el resto de las fuerzas políticas y con

¹³ JIMÉNEZ, Horacio y CANCHOLA, Alejandra, “¿Qué quiere AMLO para la Guardia Nacional?”, en *El Universal*, 17 de enero de 2019.

las instituciones defensoras de derechos humanos porque había la posibilidad que un precepto transitorio derogara los principios de los artículos 21 y 129 de la Constitución que impiden a las fuerzas armadas realizar tareas de seguridad pública.

VIII. LAS CRÍTICAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES A LA MINUTA ENVIADA AL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 17 DE ENERO DE 2019¹⁴

Los mandatos del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, con fecha 4 de febrero de 2019, enviaron a los legisladores federales un comunicado¹⁵, en el que exponían importantes argumentos:

Les preocupaba que aunque se reconociera a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública de carácter y dirección civil, existiesen sin embargo, componentes del orden militar, tales como la estructura jerárquica, la composición de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el régimen de ascensos e ingreso, la profesionalización, la competencia de la jurisdicción militar ante faltas y delitos cometidos, la composición tripartita de la

¹⁴ Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, oficio número DGPL 63-II-5-420, expediente 1119, 16 de enero de 2019.

¹⁵ Mandatos del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Comunicado de fecha 4 de febrero de 2019.

Guardia, entre otros elementos que desnaturalizaban el carácter civil de la institución.

Respecto al fuero militar –artículo 13– les pareció desafortunada la redacción por dos motivos: se ampliaban los alcances de la jurisdicción para conocer de las faltas y delitos cometidos por integrantes de una corporación que se define como civil, y se circunscribía la competencia de autoridades civiles para investigar y sancionar los delitos cometidos por los integrantes de la Guardia Nacional, cuando éstos fueran cometidos “en ejercicio de las funciones”. De acuerdo a las mencionadas instituciones se entendería que si los integrantes de la Guardia Nacional cometían delitos cuando no estuvieran en ejercicio de sus funciones, dichos delitos serían investigados y juzgados por autoridades militares.

En cuanto al artículo 16 -puesta a disposición de las personas privadas de la libertad- estimaron que la redacción propuesta abría la puerta a la privación de la libertad de personas civiles en instalaciones militares. La puesta a disposición es un concepto jurídico y formal, independiente a la privación de la libertad como hecho material. Al ser la privación de la libertad y la puesta a disposición conceptos diferentes, con la redacción propuesta se podría legitimar una puesta a disposición de una persona en instalaciones civiles, aún y cuando haya estado en algún momento privada de la libertad en instalaciones militares. Por eso recomendaban que la redacción dijera “que toda persona civil detenida debe ser trasladada y privada de su libertad sólo en instalaciones civiles”.

Entre las organizaciones nacionales, el colectivo #SeguridadSinGuerra se había insistido en una Guardia Nacional Civil, en donde la adscripción, el mando, el reclutamiento, el entrenamiento y la operación táctica y administrativa fuese civil. La Guardia Nacional debía necesariamente recaer en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana¹⁶. Además, las organizaciones

¹⁶ SAN MARTÍN, Neldy, “#SeguridadSinGuerra pide a senadores tomar en serio su propuesta de una “Guardia Nacional”, *Proceso.com.mx*, 7 de febrero de 2019.

señalaban que antes de ser aprobada cualquier modificación constitucional era necesario escuchar a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas. En el mismo sentido, políticos de distintas fuerzas políticas argumentaron que la Guardia Nacional no debía avasallar las competencias de Estados y municipios -las policías estatales y municipales deben contar con mayor presupuesto-, que debía quedar precisada en la reforma y en su ley secundaria qué delitos serán competencia de la Guardia Nacional, y reafirmarse que el cambio constitucional sobre la Guardia Nacional debía venir acompañado por mecanismos de control y vigilancia a cargo del poder legislativo, judicial y de la propia sociedad civil.

IX. LA APROBACIÓN POR UNANIMIDAD DEL SENADO DE FECHA 21 DE FEBRERO DE 2019 QUE HACE MODIFICACIONES A LA MINUTA DE LA CÁMARA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El día 21 de febrero de 2019 se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República el documento titulado: “Modificaciones al Decreto del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la minuta con 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”¹⁷. El nuevo dictamen fue acordado por todos los coordinadores parlamentarios de las distintas fuerzas políticas en el Senado y aprobado por unanimidad en la Cámara Alta. El Presidente de la República manifestó su beneplácito con el nuevo dictamen y en los siguientes días fue aprobado en la Cámara de Diputados para pasar posteriormente a la aprobación de los Congresos locales y cumplir con los extremos del artículo 135 constitucional. El dict-

¹⁷ Gaceta Parlamentaria. Senado de la República. 21 de febrero de 2019.

amen del Senado aprobado por unanimidad constituyó la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

¿Qué fue lo que se acordó y aprobó?¹⁸:

1. Se reconoce en el artículo 10 de la Constitución el derecho de toda persona a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley.
2. El artículo 13 Constitucional no se modifica en la reforma de 2019 y se mantiene en sus términos.
3. En el artículo 16 queda claro que las detenciones en flagrancia implican la puesta a disposición del detenido a la autoridad civil, sin demora alguna, además de establecer que existirá un registro de detenciones.
4. El artículo 21 se modifica para establecer que la seguridad pública es: una competencia concurrente que corresponde a la Federación, Estados y municipios; se determina que la Guardia Nacional es de carácter civil; que la Guardia se coordinará con las policías y el Ministerio Público para atender la seguridad pública; que existirá un sistema nacional de información en seguridad pública; que todos los servidores públicos que realicen funciones de seguridad pública deben estar certificados y registrados en el sistema; y, que la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil.
5. Se reformulan los artículos 35 fracción III, 35 fracción IV, y 36 fracción II de la Constitución para señalar el derecho y obligación de los mexicanos para alistarse en los cuerpos de reserva de las fuerzas armadas.

¹⁸ La reforma constitucional fue publicada el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

6. El artículo 73 fracción XXIII se reforma para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes sobre la Guardia Nacional; la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
7. Las fracciones IV y XI del artículo 76 constitucional se modifican para dar competencia al Senado en la aprobación del informe anual sobre las actividades de la Guardia Nacional y para aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
8. Se deroga la fracción I del artículo 78 constitucional, y en el artículo 89 fracción VII del texto fundamental se indica que el Presidente puede disponer de la Guardia Nacional en los términos que precise la ley.
9. El artículo primero transitorio de la reforma indica que en 60 días se aprobará la Ley de la Guardia Nacional y en 90 días las Leyes que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.
10. En el segundo transitorio de la reforma se señala que la Guardia Nacional entrará en funciones al momento de entrar en vigor la reforma constitucional y que se integrará por policía militar, naval y federal. También se establece que el Titular del Poder Ejecutivo designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la coordinación operativa que estará integrada por representantes de las Secretarías de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
11. El tercero transitorio garantiza los derechos adquiridos de las personas que integrarán la Guardia Nacional.
12. En el cuarto transitorio de la reforma se precisan las bases a las que se deberán sujetar las siguientes leyes: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley de la Guardia Nacional; y, la Ley Nacional sobre el Uso de la

Fuerza.

13. El artículo quinto transitorio se prevé la permanencia transitoria de las fuerzas armadas por cinco años en tareas de seguridad pública, pero se indica que ello deberá hacerse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, para estar en consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros versus México¹⁹. Sin embargo, desde nuestro punto de vista el artículo quinto transitorio se opone radicalmente al artículo 129 de la Constitución. Si realizamos una interpretación constitucional conforme y consistente, la disposición por parte del Ejecutivo de la fuerza armada permanente sólo puede darse en suspensión de derechos y garantías -artículo 29-, en intervención federal -artículo 119- y en los supuestos de los artículos 76 fracciones V y VI de la Constitución. No pueden emplearse de manera más o menos habitual como establece el precepto transitorio²⁰.
14. Como propósito del artículo sexto transitorio está el de homologar el régimen de derechos, obligaciones y responsabilidades de los integrantes de la Guardia Nacional al de los miembros de las Fuerzas Armadas.
15. Y el séptimo transitorio de la reforma obliga a los gobernadores a emitir en plazo perentorio un diagnóstico y un programa para fortalecer a las policías estatales y municipales.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros versus México, resolución de 28 de noviembre de 2018.

²⁰ CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.), *Ley de seguridad interior*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 53-83.

X. CONCLUSIONES: LOS RIESGOS

El interés en la aprobación de la reforma, obedece sin duda a factores internos vinculados a la grave situación de inseguridad en nuestra nación, pero no debemos descuidar los externos: los intereses geopolíticos de Estados Unidos para militarizar a nuestro país y a otros de América Latina para salvaguardar su seguridad, las instalaciones estratégicas que fortalezcan su seguridad interna y nacional, y para garantizar la protección de los intereses económicos de las grandes empresas transnacionales.

Entre los puntos concretos del debate interno, estimo que debemos poner atención en los siguientes asuntos:

1. El incremento de poder militar, económico y político de las fuerzas armadas en relación al poder civil mexicano.
2. Después de doce años de medidas represivas, de militarización de facto, se ha demostrado que el camino policiaco y militar no son la solución para resolver los problemas de inseguridad y de violencia y que por el contrario son una causa de la misma.
3. La reforma constitucional de 2019 acelerará, así lo creemos nosotros, la subordinación de las fuerzas armadas al sistema de seguridad nacional e interna de los Estados Unidos.
4. La tentación que existirá en cinco años para prorrogar por más tiempo la permanencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.
5. El olvido de los instrumentos no represivos para enfrentar la inseguridad. Por ejemplo, la despenalización de la mayor parte o de todas las drogas y francas políticas públicas de justicia transicional.
6. El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional se opone radicalmente al artículo 129 de la Constitución.

Si realizamos una interpretación constitucional conforme y consistente, la disposición por parte del Ejecutivo de la fuerza armada permanente sólo puede darse en suspensión de derechos y garantías -artículo 29-, en intervención federal -artículo 119- y en los supuestos de los artículos 76 fracciones V y VI de la Constitución. No puede emplearse de manera más o menos habitual como establece el precepto.

7. ¿Hasta dónde se mantendrán o prevalecerán los componentes militares de la Guardia Nacional? Lo republicano, conforme al artículo 40 de la Constitución, es que se trate de un cuerpo de seguridad enteramente civil por las competencias en seguridad pública que se le asignarán.
8. ¿Cómo se fortalecerán las competencias, capacidades y recursos presupuestales de las policías municipales y estatales? Las leyes secundarias deben garantizar las competencias de Estados y municipios para no trastocar el federalismo previsto en los artículos 21, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución. También se debe tener cuidado en los mecanismos de intervención federal que prevé la reforma constitucional para la Guardia Nacional.
9. ¿Cuáles serán las competencias de la Guardia Nacional en relación con los delitos del fuero común y con las faltas administrativas? Este asunto no debe ser obviado en la legislación secundaria para atender la garantía del Estado federal.
10. ¿Cuáles serán las instituciones de supervisión de la Guardia Nacional? ¿Qué competencias tendrá el Poder Judicial? ¿Existirá algún mecanismo de supervisión y evaluación ciudadana? La Guardia Nacional debe estar sometida a controles constitucionales y democráticos.
11. Debe dejar de abusarse en nuestro derecho de las normas transitorias de carácter constitucional. Éstas no deben reg-

ular los contenidos materiales y sustantivos de una transformación constitucional.

12. Se debe aceptar la competencia de la Corte Penal Internacional en todos los asuntos, sin que el Estado mexicano se reserve el derecho de aceptar caso por caso, esa competencia.
13. El Ministerio Público debe tener el mando y la conducción integral de la investigación de los delitos.

XI. BIBLIOGRAFÍA

Análisis preliminar de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) sobre el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. 19 de diciembre de 2018.

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel y YÁÑEZ ROMERO, Carlos Silva y José Arturo, *Guardia Nacional y policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, 2019.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS MIGUEL ENRÍQUEZ, “Estado policial. Una aproximación al concepto”, Chile, *Archivo Chile*. Taller Rodrigo, 2005.

- CHAMSEDDINE, Roqayah, “La militarización de las agencias de policía. Desde Ferguson hasta el Medio Oriente”, *Colectivo todo poder al pueblo*, California, USA, 2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros versus México, resolución de 28 de noviembre de 2018.
- Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2019.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 20 de noviembre de 2018.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 5198-III Bis 3, 16 de enero de 2019.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados, número 5198-III, 16 de enero de 2019.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Senadores, 21 de enero de 2019.
- GARCIADIEGO, Javier, (coord.), *El ejército mexicano, cien años de historia*, México, El Colegio de México, 2014.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “Acerca del mecanismo del pronunciamiento”, en *México: una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2ª ed., México, FCE, 2002.
- JIMÉNEZ, Horacio y CANCHOLA, Alejandra, “¿Qué quiere AMLO para la Guardia Nacional?”, en *El Universal*, 17 de enero de 2019.
- Mandatos del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Comunicado de fecha 4 de febrero de 2019.
- Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, oficio número DGPL 63-II-5-420, expediente 1119, 16 de enero de 2019.

- PETRAEUS, David, H., ZOELICK, Robert B., y O'NEIL, Shannon K., *América del Norte. El momento de un nuevo enfoque, Informe del Grupo de Trabajo Independiente número 71*, Council on Foreign Relations, New York, 2014.
- PRECIADO CORONADO, Jaime A., y FLORIDO ALEJO, Ángel L., “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, en *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*, New York, Palgrave MacMillan, 2014.
- RIBANDO SEELKE, Clare, FINKLEA, Kristian M., *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, July 22, 2011.
- RODRÍGUEZ REJAS, María José, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, México, Akal, 2017.
- SAN MARTÍN, Neldy, “#SeguridadSinGuerra pide a senadores tomar en serio su propuesta de una “Guardia Nacional”, consultado en: <www.proceso.com.mx> [7 de febrero de 2019].
- WOOD, Duncan, *Integrating North America's Energy Markets: A Call for Action*, Mexico, Wilson Center Institute, December, 2014.