



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

KARLA MARIANA AZCONA CASTILLO

LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS JURÍDICO

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86

Zapopan, Jalisco, Julio de 2021.

ÍNDICE

Dedicatoria.....	6
Agradecimientos.....	7
Introducción.....	9
1. Antecedentes.....	13
1. Antecedentes de la Guardia Nacional en México.....	13
1. Las Milicias.....	16
1. Las Milicias Provinciales.....	17
2. Las Milicias en Estados Unidos de América.....	19
2. La Gendarmería.....	25
2. Guardia Nacional en la Constitución Mexicana previa a la reforma constitucional de 2019.....	30
3. Mecanismos Constitucionales de Seguridad en México: Seguridad Nacional, Interior y Pública.....	34
2. Crisis de seguridad pública en México.....	39
1. Los dos sexenios previos.....	39
1. Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.....	39
2. Sexenio de Enrique Peña Nieto.....	46
2. Crisis de Seguridad Pública en México.....	52
3. Causas de la Crisis de Seguridad Pública en México.....	59
3. La Guardia Nacional como Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Reforma Constitucional 2019).....	66
1. Justificación de la Guardia Nacional.....	66
2. Críticas y debates de la Reforma Constitucional sobre la Guardia Nacional.....	74
1. Constitucionalidad y Convencionalidad.....	79
2. Militarización.....	89
3. Instituciones civiles dedicadas a la seguridad pública.....	90
4. Investigación de delitos	91
5. Los diferentes objetivos entre las Fuerzas Armadas e instituciones de orden civil.....	96

6. Estrategias de seguridad pública	99
4. La actual Guardia Nacional	105
1. Reforma Constitucional.....	105
2. Ley de la Guardia Nacional.....	112
3. Decreto 11 de mayo 2020.....	120
5. La realidad sobre la Guardia Nacional bajo un análisis crítico- jurídico.....	127
1. La realidad sobre Guardia Nacional.....	138
2. Coordinación entre Federación, Entidades Federativas y Municipios...	151
6. La Guardia Nacional y preceptos constitucionales bajo un análisis crítico- jurídico	160
1. Criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.....	167
1. Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.....	168
1. Excepcionalidad.....	168
2. Subordinación y complementariedad.....	170
3. Regulación.....	174
4. Fiscalización.....	178
2. Federalismo y Militarización.....	181
1. Federalismo.....	181
2. Militarización.....	189
Propuesta.....	196
Conclusiones.....	216
Anexos:	
Anexo A. Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz.....	221
Anexo B. Entrevista con el General. Salvador Cienfuegos Zepeda.....	229
Anexo C. Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora.....	242
Anexo D. Entrevista con el Prof. Javier Martín Reyes.....	252
Apéndice de gráficas.....	261
Bibliografía.....	262

DEDICATORIA

A mis padres, Ena Castillo y Gustavo Azcona

A mis abuelos, Mario Castillo y Luis Azcona (*In memoriam*)

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres, Ena Castillo y Gustavo Azcona, ya que sin ellos esto no hubiera sido posible. Gracias por apoyarme en todo momento y enseñarme siempre a ser una mejor persona. Mis padres son los pilares de mi vida, gracias a su amor, sabiduría, apoyo incondicional y paciencia he llegado hasta aquí. Todo lo que soy hoy, se lo debo a ellos.

Agradezco a mis abuelos Mario Castillo y Luis Azcona, así como a mi papá Gustavo Azcona, quienes fueron la inspiración para escribir esta tesis. Siempre me demostraron a lo largo de su carrera el amor y lealtad a las Fuerzas Armadas.

Agradezco a mis hermanos quienes me han acompañado y apoyado siempre en la vida. Muchas gracias por su paciencia y amor.

Agradezco General Salvador Cienfuegos Zepeda por permitirme entrevistarle y vivir a través de sus palabras sus experiencias como Secretario de la Defensa y como una persona comprometida a las Fuerzas Armadas y a su país, siempre velando por los derechos de los militares y ciudadanos. Muchas gracias General por permitirme tener una de las mejores experiencias de mi vida.

Agradezco al Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz por ser parte de mi tesis con su gran sabiduría y conocimiento. Gracias por inspirarme a ser una abogada integral y apegada a los valores. Le agradezco su tiempo y orientación, me llevo una experiencia inolvidable.

Agradezco a mi asesor de tesis el Dr. Guillermo Gatt Corona por su apoyo, orientación, paciencia y conocimiento que me brindó durante toda mi tesis. Su apoyo fue imprescindible para la realización de mi trabajo, se lo agradezco infinitamente. Fue un honor tenerlo como asesor de tesis.

Agradezco al Dr. Rodrigo Soto por su valioso apoyo y orientación a lo largo de la tesis para su redacción y organización. Muchas gracias por su tiempo y asesoría.

Agradezco al Dr. Álvaro Vizcaíno quien me brindó su tiempo y asesoría para mis cuestionamientos en materia de seguridad pública, además de su enriquecedora participación en la tesis. Muchas gracias por su tiempo y apoyo.

Agradezco al Profesor e investigador Javier Martín Reyes su orientación y participación en la tesis, su conocimiento aporta mucho para el análisis que se realiza. Muchas gracias por su tiempo y orientación.

Agradezco al Mtro. Francisco Acuña por regalarme su tiempo y asesoría para conocer más de la Guardia Nacional y de los factores alrededor de ella. Muchas gracias por su tiempo y apoyo.

Agradezco a la Dr. Roxana Paola Miranda por su apoyo y orientación durante mi carrera, ya que sin ello no hubiera encontrado la pasión y el gusto por el derecho constitucional, así como por la investigación. Admiro su gran pasión por el derecho.

Agradezco a mi familia, amigas y amigos que estuvieron siempre estar al tanto apoyándome y animándome para seguir adelante. Gracias por hacer el camino más ligero.

Extiendo mi agradecimiento de manera muy amplia a los docentes y todo el personal que conforma a la Universidad Panamericana, así como todas las demás personas que fueron partícipes en compartirme sus conocimientos durante mis actividades extracurriculares, ya que sin todo lo mencionado me hubiera sido imposible llegar hasta este momento.

Por último, muchas gracias a mis perritas, Nala, Lia y Amelia por acompañarme en todo momento cuando escribía la tesis. Gracias por siempre alegrarme mis días.

INTRODUCCIÓN

“Nada es absoluto.

Todo cambia, todo se mueve, todo gira, todo vuela y desaparece”

-Frida Kahlo

La Guardia Nacional es un tema muy importante hoy en día ya que se trata de la institución que salvaguarda nuestro derecho a la seguridad pública, podríamos decir que solo en el orden federal, sin embargo, la realidad es que tiene influencia en todos los órdenes de gobierno. Hemos llegado al punto en el que, gracias a la crisis de seguridad pública, estrategias fallidas e irresponsabilidades de los órdenes de gobierno, solo contamos con una institución a nivel federal que a su vez se apoya en gran parte de la institución que por varios años ha sido imprescindible para la seguridad del país, es decir las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas han realizado por varios años tareas que no le corresponden, involucrándose en varias situaciones que han puesto en peligro los derechos humanos de los ciudadanos, los elementos de las Fuerzas Armadas, a la institución misma y al nuestro orden constitucional. por lo que era necesario un marco jurídico que respaldara a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la realidad es que a pesar de que en el Gobierno de López Obrador diera un marco jurídico a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, no es el adecuado.

La tesis parte de la hipótesis de que la Guardia Nacional jurídicamente no es la solución para los problemas de seguridad pública que vivimos hoy en día. Para responder la hipótesis se plantearon 3 preguntas: ¿Qué es realmente la figura de la Guardia Nacional y cómo funciona?, ¿la Guardia Nacional se atiene a los preceptos constitucionales y se la ido desarrollando acorde a ellos? Y ¿la Guardia Nacional jurídicamente está bien fundamentada para dar respuesta (parte) a la crisis de la seguridad pública?

Realmente la solución hoy planteada ha sido la misma desde hace varios años, misma que hasta el día de hoy no ha dado resultados favorables, siempre ha sido una estrategia práctica a corto plazo, pero jamás a largo plazo. Si bien la Guardia Nacional era necesaria, su marco jurídico y su desarrollo en la realidad parece ser que contradice nuestros perceptos constitucionales y nuestro modelo de Estado.

El presente trabajo tomó como referencia varios leyes, libros, artículos y videos, además de 4 entrevistas hechas a expertos de la materia. El Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora y el Profesor e investigador Javier Martín Reyes, mismos aportaron criterios, opiniones, argumentos y planteamientos importantes que proporcionaron una visión sumamente amplia desde diferentes puntos para el análisis de la tesis.

La presente tesis consta de 6 capítulos, los cuales desarrollan diferentes temas que abonan al análisis, desde cuestiones históricas y teóricas hasta situaciones de la vida diaria de las que hemos sido testigos los últimos meses.

El primer capítulo aborda los antecedentes de la Guardia Nacional y conceptos de seguridad. Se hizo un recopilado histórico que explica la aparición del término de Guardia Nacional en nuestra Constitución; además se constata que hay dos acepciones diferentes en la historia de México sobre la Guardia Nacional. Al final se explican básicamente los tres grandes rubros relativos a la seguridad en México.

El segundo capítulo hace un recuento de las estrategias de seguridad pública desde el sexenio de Felipe Calderón; después se hace un análisis de la crisis que se viene desencadenando desde el 2006 hasta la fecha. Y por último, entendiendo que la crisis de seguridad es multicausal, exploramos una de las causas de seguridad que nos brindará un mejor entendimiento de la propuesta que se hará.

El tercer capítulo explica el proceso que se llevó a cabo para la aprobación de la reforma constitucional de 2019, desde la propuesta hecha por el gobierno de López Obrador hasta temas relevantes de los debates que se suscitaron para aprobar la reforma que dio vida a la Guardia Nacional.

El cuarto capítulo, se analiza parte de la legislación en materia de Guardia Nacional, es decir la reforma constitucional que la creó, la ley de la Guardia Nacional y el decreto emitido el 11 de mayo de 2020. Los tres elementos son cruciales para analizar a la Guardia Nacional, entender su estructura y funcionamiento, por lo menos en el papel.

El quinto capítulo, contrastamos lo obtenido del análisis del capítulo cuarto, es decir de la reforma constitucional, la ley de la Guardia Nacional y el decreto de 11 de mayo de 2020, con la realidad, llegando así a una conclusión mucho más realista y crítica que nos permite empezar a responder la hipótesis de la tesis.

El capítulo sexto, analizamos a profundidad el cumplimiento de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y si realmente se están cumpliendo con ellos. Por último, nos cuestionamos si la Guardia Nacional atenta contra el federalismo y si la Guardia Nacional junto con su regulación privilegia una militarización.

Por último, propusimos una solución que resuelve en gran parte las problemáticas que se presentaron en el análisis de la tesis, la misma es una solución a largo plazo que permite ser prácticos sin poner en peligro los perceptos constitucionales.

Gracias a las aportaciones y apoyo del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora, el Profesor e investigador Javier Martín Reyes así como la asesoría del Dr. Guillermo Gatt Corona y del Dr. Rodrigo Soto Morales se realizó un trabajo bastante enriquecido. El apoyo y contribución de cada uno de ellos fue clave y me permitieron establecer una línea de análisis lo más adecuada posible y con una solución que permite mantener el orden constitucional.

Así es como el presente trabajo brinda una línea de investigación muy amplia que permite tomar en cuenta varios factores que se vieron involucrados en la creación

de la Guardia Nacional. La seguridad es un tema clave en nuestro país y su análisis es imprescindible para la salvaguarda de nuestros derechos y Constitución.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

1. Antecedentes de la Guardia Nacional en México

La sociedad mexicana a partir del 2018 se vio expuesta a constantes cambios, esto debido a las elecciones presidenciales 2018, cuando el país cambió de un Presidente de ideología de derecha a uno de ideología de izquierda (ambos Presidentes, cuando menos en algunos temas, dado que hoy resulta complejo colocar en el espectro político a cualquier personaje), un cambio que quizá suena para algunos “viable”, “conveniente” o “necesario”, por el descontento social que había en el país, mientras que para otros constituye una “amenaza” o “error” para el país.

Las elecciones del 2018¹ fueron el inicio de un gran cambio que los mexicanos sentirán en los próximos seis años, cambios radicales que son de suma importancia para Estado mexicano. Es un hecho que a partir de la entrada del Presidente Andrés Manuel López Obrador al poder, la sociedad mexicana se encuentra en un estado de incertidumbre y con un mayor contraste entre los ciudadanos a comparación de épocas anteriores.

En los primeros días del mandato del Presidente Andrés Manuel López Obrador hubo cambios que contrastaron más la división social; uno ellos tiene que ver con la seguridad del país, y consiste en la creación de la Guardia Nacional.

Para entrar en contexto y entender mejor los próximos capítulos, (independientemente de que se abordará más a detalle el concepto) definiremos la actual Guardia Nacional Mexicana (a partir de la reforma de 2019) de acuerdo con los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de la Guardia Nacional.²

¹Elecciones 2018 entre José Antonio Meade (PRI), Jaime Rodríguez Calderón (Candidato Independiente), Ricardo Anaya Cortés (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (MORENA).

²**Artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional. Son fines de la Guardia Nacional: I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

La Guardia Nacional de México es una institución de seguridad pública de carácter civil (cuando menos desde su definición legal), disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, se colabore temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las Entidades Federativas o Municipios. Como se advertirá posteriormente, esto constituye un eslabón más de las muchas atribuciones que antes correspondían a las Entidades Federativas y que con el paso del tiempo, se han delegado a la federación, otorgándoles más responsabilidades y poder, en detrimento del federalismo mexicano.

Los fines de la Guardia Nacional son salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con Entidades Federativas y Municipios.

Es importante aclarar que la figura de la Guardia Nacional a pesar de parecer nueva realmente siempre ha estado presente, desde el espíritu del Constituyente de Querétaro e incluso previos, hasta el día de hoy; sin embargo, en la historia de México son dos figuras que atienden al nombre de Guardia Nacional pero con diferente naturaleza y características.

En la historia de México esencialmente hay dos instituciones diferentes llamadas Guardia Nacional; la anterior Guardia Nacional, constitucionalmente a partir de 1857 hasta el 2019, la cual corresponde a la adecuada definición conceptual de una Guardia Nacional y la actual Guardia Nacional creada mediante la reforma constitucional de 2019 que atiende a otro concepto explicado en capítulos subsecuentes.

La presente tesis se centra en el análisis de la Guardia Nacional en México, englobando sus dos distintas definiciones desde un análisis histórico y jurídico, así como distingüendo las características y diferencias entre ellas. En el presente capítulo abordaremos de manera genérica los precedentes constitucionales de la Guardia Nacional de 1857, nos referimos a las Milicias provinciales y Milicia de Estados Unidos de América, lo anterior para entrar en contexto con sus objetivos y fines, así como su origen. Además, analizaremos la gendarmería, una figura en materia de seguridad similar a la actual Guardia Nacional creada a partir de la reforma de 2019, su análisis es importante para la propuesta de la presente tesis.

Primeramente hablaremos de la Guardia Nacional de 1857, su concepto aparece por primera vez en el primer proyecto de 1842³ para una Constitución de espíritu federalista el cual no fue aprobado⁴ (es fundamental recordar que la Constitución de 1843 llamada Las Bases Orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843 es de corte centralista), sino hasta el 14 de junio de 1843⁵ después de una serie de modificaciones en donde ya no se contemplaba la figura de la Guardia Nacional, excluyéndola así de la misma Constitución de 1843. Por lo que, no estaba prevista ni en el Estatuto Imperial de Agustín de Iturbide, ni en la Constitución Federalista de 1824, ni en la Centralista de 1836 conocida como Las Siete Leyes. Las Bases de 1843 prácticamente no se aplicaron, “debido a problemas externos que enfrentó México y las tensiones derivadas de las ambiciones de los grupos locales.”⁶

En este sentido, el primer proyecto de 1842 contempló la figura de la Guardia Nacional pero finalmente el mismo no fue elevado a rango constitucional. El primer proyecto de 1842 contemplaba que era obligación del ciudadano alistarse a la Guardia Nacional para exclusivamente defender dentro de su respectivo territorio la

³**Artículo 23 del Proyecto para una Constitución de 1842.** Son obligaciones del ciudadano:

I. Alistarse en la Guardia Nacional.

Artículo 79 del Proyecto para una Constitución de 1842. Corresponde al Congreso nacional: (...)

XV. Formar reglamentos para la organización, equipo y disciplina de la Guardia Nacional de los Departamentos, con arreglo á los principios de su institución.

Artículo 156 del Proyecto para una Constitución de 1842. La Guardia Nacional de los Departamentos quedará destinada exclusivamente á defender dentro de su respectivo territorio la independencia nacional, en caso de invasión extranjera. Esta Guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea, y no gozará fuero.

⁴TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Vigésimotercera edición, México, Editorial Porrúa, 2002, pp. 307-340.

⁵*Ibidem* p. 403.

⁶CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México*, Segunda Edición, México, Editorial Oxford, 2004, p. 663.

independencia nacional, en su caso de invasión extranjera. La Guardia Nacional no podría hacer otro servicio ordinario que el de asamblea y no gozaba de fuero. El Congreso tenía la facultad de formar los reglamentos de la Guardia Nacional para su organización, equipo y disciplina con arreglo a los principios de la institución.⁷

“Los famosos proyectos de 1842 incorporan por primera vez en nuestra historia jurídica el concepto de Guardia Nacional. Así además de señalar que “es obligación del mexicano... cooperar a la defensa de la Patria y al restablecimiento del orden público, establecieron como medio para hacerla valer el alistarse en la Guardia Nacional (...). Los proyectos incluyen como facultad del Congreso el formar reglamentos para la organización, equipo y disciplina de la Guardia Nacional de los Departamentos (no se atrevían los autores a hablar abiertamente de federalismo) con arreglo a los principios de su Institución. Aquí se remite, naturalmente a los principios (...) de temporalidad, regionalidad y prestación libre del servicio, que constituyen los pilares teóricos de su formación y funcionamiento. Además, se fijan perfectamente los objetivos de la Guardia Nacional, al decir que “quedará destinada exclusivamente a defender dentro de su respectivo territorio la independencia nacional en caso de invasión extranjera. Esta Guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea y no gozará de fuero. Estas ideas rubrican magistralmente el concepto de Guardia Nacional al convertirla en una institución netamente localista (...) Otro concepto que también aparece (...) es el que señala que el Presidente no puede disponer de la Guardia Nacional si no es conforme a la Constitución.”⁸

Es así como la figura de la Guardia Nacional ya estaba presente desde hace muchos años en nuestra historia constitucional, aunque formalmente fue partir de la Constitución de 1857 que se elevó a rango constitucional; sin embargo, como ya lo mencionamos, la Guardia Nacional que aparece en la Constitución de 1857 no es la misma Guardia Nacional que conocemos hoy en día, creada a partir de la reforma constitucional de 2019. La actual Guardia Nacional prevista en la Constitución no corresponde a la institución que se plasma en nuestros antecedentes históricos, ya que corresponde a una figura híbrida parecida a la Gendarmería.

1. Las Milicias

⁷Artículo 23 del Proyecto para una Constitución de 1842. Son obligaciones del ciudadano:

I Alistarse en la Guardia Nacional.

Artículo 79 del Proyecto para una Constitución de 1842. Corresponde al Congreso nacional: (...)

XV. Formar reglamentos para la organización, equipo y disciplina de la Guardia Nacional de los Departamentos, con arreglo á los principios de su institución.

Artículo 156 del Proyecto para una Constitución de 1842. La Guardia Nacional de los Departamentos quedará destinada exclusivamente á defender dentro de su respectivo territorio la independencia nacional, en caso de invasión extranjera. Esta Guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea, y no gozará fuero.

⁸VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Tomo II, 1986, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/29.pdf>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2020.

Las Milicias provinciales y la Milicia de Estados Unidos de América, posteriormente llamada Guardia Nacional, son antecedentes de la Guardia Nacional de 1857 pero no constituyen antecedentes para la Guardia Nacional de 2019.

El Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora nos explica que “las Milicias han sido las reservas conformadas por civiles que eventualmente están a disposición para apoyar a las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia. Pueden o no tener alguna capacitación y armamento por parte del Ejército. Este es el concepto original de la Guardia Nacional, que copiamos de la Constitución de Estados Unidos.”⁹ Las Milicias tienen básicamente cuatro características, (I) no son miembros del Ejército si no son ciudadanos (en algunos casos con formación militar) que (II) forman un cuerpo de defensa en (III) cierta región durante (IV) cierto tiempo. Es importante aclarar que se llamen Milicias o Guardia Nacional, atienden a la misma institución con la misma naturaleza en diferentes tiempos.

En cuanto las Milicias como antecedentes, éstas se dividen en dos. Como primer antecedente, “las Milicias provinciales establecidas en la Nueva España, y en segundo al concepto estadounidense de la Milicia,”¹⁰ posteriormente llamada Guardia Nacional.

1. Las Milicias Provinciales

Las Milicias provinciales nacieron en la Nueva España, Cruz Barney explica, “Son cuatro las instituciones que, en Indias, sin incluir la armada, conforman el aparato defensivo, estas son: la hueste, la encomienda, las milicias y el ejército permanente.”¹¹

Las Milicias provinciales, según el Diccionario de la Real Academia Española son “cada uno de ciertos cuerpos militares que estuvieron destinados a servicio menos activo que los del Ejército.”¹² Las Milicias no eran un cuerpo de defensa común, es

⁹Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

¹⁰VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op. Cit.*

¹¹CRUZ BARNEY, Oscar, *Las milicias en la Nueva España: la obra del segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Número 34, 2006, pp. 73-116. *Apud*: CRUZ BARNEY, Oscar. *Historia del derecho en México*, *Op.Cit.* p.368.

¹²Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/milicia>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2020.

decir, no necesariamente tenían entrenamiento como el Ejército, su dinámica era de tal manera que “todos los vecinos que tenían una casa poblada en una ciudad estaban obligados a tener armas y acudir a los alardes, así como de empuñarlas en las situaciones de peligro para la ciudad.”¹³ Las Milicias estaban conformadas por ciudadanos comunes (vecinos, soldados, mulatos, españoles, mestizos) que en situaciones de peligro estos se reunían para hacerlas frente.

Durante el siglo XVII las Milicias adquirieron un papel mucho más formal, y “se integraron numerosas compañías de Milicias que gozaban del fuero militar. El primero de agosto de 1764 se le dieron instrucciones a Juan Villalba para hacer el primer proyecto de organización militar de Nueva España, es decir, la organización de las Milicias.”¹⁴ Durante el virreinato, en el año 1764 de acuerdo con las *Ordenanzas de las Milicias*, “La idea básica, en suma, era constituir el Ejército del virreinato con dos cuerpos veteranos, traídos de España y con oficiales y soldados que servirían de base para la formación de las milicias (...).”¹⁵

En 1775, después de la implementación de la Milicia se expidió El Reglamento de Bucareli, el cual dotaba de reglas y funciones que deberá realizar la Milicia. Entre sus reglas viene al caso mencionar la siguiente “todo vasallo nace con la precisa obligación de servir a su soberano y defender a la patria,”¹⁶ “concepto que servirá de fundamento jurídico y filosófico a la legislación constitucional y ordinaria que establece la obligación del ciudadano de defender su patria y sus instituciones.”¹⁷

La Milicia provinciana entonces fue un modelo de ciudadanos comunes de una región, que se organizaba para ciertas tareas encomendadas con finalidad de defender

¹³CRUZ BARNEY, Oscar, “Los antecedentes de las milicias indianas en Santiago-Gerardo Suárez, Las Milicias”, *Instituciones militares hispanoamericanas*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1984 (Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela). Apud: CRUZ BARNEY, Oscar. “Las milicias en la Nueva España: la obra del segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794),” *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Número 34, 2006, pp. 73-116. <https://novohispana.historicas.unam.mx/index.php/ehn/article/view/3635/3188>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2020.

¹⁴CRUZ BARNEY, Oscar, “Las milicias en la Nueva España: la obra del segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794),” *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Número 34, 2006, pp. 73-116. <https://novohispana.historicas.unam.mx/index.php/ehn/article/view/3635/3188>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2020.

¹⁵VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op.Cit.*

¹⁶DÍAZ-TRECHUELO SPÍNOLA, María Lourdes, *Don Antonio María Bucareli y Ursúa, Los virreyes de Nueva España*. p. 431. Apud: VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op. Cit.*

¹⁷*Idem.*

la patria (en su misma zona), esta característica es esencial para reconocerla como Milicia, así como la temporalidad, ya que no es en todo momento, si no bajo ciertas situaciones. Su carácter era absolutamente regional. Asimismo, el autor José Manuel Villalpando nos explica que los milicianos tenían la posibilidad de ser movilizados para hacer frente a emergencias nacionales; de esta forma, indica que “en caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia, pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.”¹⁸

“Según explica Villalpando César, la Constitución de Cádiz contemplaba en sus artículos 362 y 363 a las Milicias, al establecer que habrá en cada provincia cuerpos de Milicia nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas; el servicio de estas Milicias no será continuo y solo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.”¹⁹ Las Milicias en su tiempo fueron “la base del nuevo Ejército mexicano; soldados y oficiales pasarían a constituirlo con todos sus conocimientos y técnicas, pero también con sus tradiciones fueros y prejuicios. Sólo hasta el tiempo de la Reforma se liquidará a los últimos restos de esos cuerpos.”²⁰

“Las Milicias son el antecedente de lo que verdaderamente es una Guardia Nacional, ciudadanos que son una reserva del Ejército.”²¹ Asimismo, constituyen un antecedente del Ejército Mexicano y la Guardia Nacional al ser los milicianos quienes originalmente conformaron los primeros cuerpos de cada institución.

2. Milicias en Estados Unidos de América

En este apartado hablaremos de la segunda referencia importante de la anterior Guardia Nacional de 1857 en México, la cual radica en la Constitución de Estados Unidos de América, dado que nuestra legislación tomó como modelo la Milicia estadounidense para nuestra Guardia Nacional de 1857. Se dará un panorama general de lo que fue, sus características y su repercusión en México.

¹⁸*Idem.*

¹⁹VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, México, Ubijus Editorial, 2018, p. 184.

²⁰VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op.Cit.*

²¹Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaino Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

El Dr. Guillermo Gatt, en su artículo “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos”, menciona que “el nacimiento de la “Milicia” en Estados Unidos de América (que después de la Guerra de Sucesión cambió su nombre a Guardia Nacional) está vinculado al derecho a poseer armas que regula la 2da Enmienda a la Constitución de dicho país.”²² Aduciendo que este derecho “corresponde a los ciudadanos la responsabilidad de defender a la nación; se entiende que siendo el propio pueblo la esencia del Estado, es el primer interesado en su salvaguardia; adicionalmente, para que los ciudadanos estén en condiciones de cumplir con su deber, tienen el derecho de poseer armas.”²³

La Guardia Nacional de Estados Unidos de América es una institución regional, cada Estado tiene su Guardia Nacional conformada por ciudadanos que se levantan en armas cuando son convocados por el Gobernador para hacer frente a situaciones internas de riesgo; mientras no hayan sido convocados ellos realizan sus actividades habituales. También el Presidente puede convocarlos para la defensa del país, sin embargo, necesita contar con la aprobación del Congreso para disponer de las Guardias Nacionales.

“La Guardia Nacional está así diseñada para tener integrantes en grandes números, no dedicados de tiempo completo, pero diestros en el uso de armas, para poder atender esos casos de manifestación social, revueltas, y desastres naturales, en beneficio de la población. La Milicia no es una institución de carácter permanente, si bien todos sus integrantes deben estar perfectamente instruidos en el manejo de las armas; la Guardia Nacional sólo se constituye cuando las circunstancias lo requieran (...). En condiciones ordinarias, la Guardia Nacional, atiende emergencias dentro del Estado, sujeto a la autoridad del Gobernador. Puede ser federalizada 15 días por año, así como fungir como reserva militar en casos de guerra y/o emergencias nacionales, tanto dentro como fuera de los Estados Unidos de América. Su función natural atiende a manifestaciones populares, terremotos, incendios, huracanes y tornados, entre otros desastres en el interior de cada Entidad Federativa.”²⁴

En este sentido, “los objetivos propios de la Milicia no estaban destinados en primera instancia a acudir a guerras extranjeras (como sería el caso del Ejército y la

²²GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos,” *Perspectiva Jurídica*, Universidad Panamericana, Guadalajara, número 06, 1 septiembre de 2016.

²³VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op. Cit.*

²⁴GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos,” *Op. Cit.*

Marina), sino en atender los problemas internos, tales como las insurrecciones, las invasiones y los desastres naturales.”²⁵

La legislación americana buscaba que la Milicia fuera comandada en el orden estatal con un doble *status* lo que implicaba que habría una “Milicia” para cada Estado y ellos como Estado podrían disponer de ella para sus fines primordiales brindando seguridad a la comunidad, independientemente de las instituciones del Ejército y Marina. No obstante, si el Presidente requiriera de la Milicia podía disponer de ella con la autorización del Congreso. Así nos lo plasma el Dr. Guillermo Gatt en su artículo:

“Lo que la Constitución de los Estados Unidos de América deja claro es que: (i) El Poder Legislativo puede desempeñar su función y crear normas en temas de organización, disciplina y armamento de la milicia. - (ii) Los legisladores pueden federalizar la milicia, con el propósito de suprimir insurrecciones y repeler invasiones, y en los demás casos previstos por la ley, y. - (iii) En aquellos momentos en que la Milicia es federalizada, su máximo comandante es el Presidente; en los demás momentos, son comandados por los Gobernadores de los Estados.”²⁶

Por otro lado, el historiador Juan Manuel Villalpando César afirma que la Guardia Nacional es:

“Una institución de naturaleza eminentemente federalista. No es una exageración de la soberanía de los estados, sino que es la mínima fuerza pública con que cuentan cada uno de los Estados para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno. No se trata de que las entidades federativas posean ejércitos particulares; es una garantía que se les reconoce para que cuenten con elementos de carácter militar suficientes para solventar sus necesidades internas. La temporalidad es su nota distintiva y no es un ejército ni regular ni profesional.”²⁷

“La Guardia Nacional tendría muchos más miembros que el Ejército; y estaría dispuesta para sus propios objetivos, pero al mismo tiempo, se convertía en la reserva natural para aquellos casos en los que el Ejército fuere insuficiente.”²⁸ Por otra parte, como punto a favor de la institución, es que al estar conformada por ciudadanos comunes, cercanos y conocidos por la comunidad o más bien, siendo parte de ella, propiciaría un ambiente de confianza y seguridad.

²⁵*Idem.*

²⁶*Idem.*

²⁷VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op. Cit.*

²⁸GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos,” *Op. Cit.*

En este sentido, “la primer Constitución Federal Mexicana de 1824 recoge la idea de las Milicias, basándose de manera prioritaria en el texto de la Constitución Americana de 1787.”²⁹y posteriormente fue incorporado en la Constitución de 1857 como Guardia Nacional. El concepto de Guardia Nacional (Milicia anteriormente) fue creado por Estados Unidos de América y nosotros tomamos como base su estructura y características jurídicas.

A continuación, se presentarán las características esenciales de la Guardia Nacional estadounidense (Milicia en su tiempo, ahora Guardia Nacional de Estados Unidos, que forma antecedente de la Guardia Nacional de 1857 en México y cuyas características configuran el concepto de una Guardia Nacional) y su contraste con la actual Guardia Nacional:

- **Carácter temporal.** Las funciones de la Guardia Nacional de Estados Unidos de América, ya sea en el orden estatal o federal (según su caso), se llevan a cabo ante ciertas situaciones de emergencia, tales como catástrofes, guerras, motines, desastres naturales, entre otros. La Guardia Nacional estadounidense es usada básicamente como cuerpo de reserva cuando el Ejército necesita apoyo. No actúan de manera permanente, ya que ellos al ser ciudadanos comunes tienen tareas y labores habituales distintas a las de la Guardia Nacional; sin embargo, cuando se necesita de su apoyo ellos salen a defender o auxiliar a la comunidad y cuando terminan sus tareas regresan a sus deberes cotidianos como ciudadanos comunes. La Guardia Nacional no cumple con funciones de policías ni del Ejército, quienes tienen tareas de diferentes y las realizan de manera permanente. Sirve de sustento lo siguiente:

“La Milicia no es una institución de carácter permanente, si bien todos sus integrantes deben estar perfectamente instruidos en el manejo de las armas; la Guardia Nacional sólo se constituye cuando las circunstancias lo requieran. El Ejército profesional es el complemento para defender con éxito a la patria; sin embargo, solo deber ser lo absolutamente indispensable para cubrir las necesidades del servicio de guarnición, quedando a la milicia el papel de formar el grueso en caso de emergencia.”³⁰

²⁹*Idem.*

³⁰VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,”*Op. Cit.*

En cambio, la actual Guardia Nacional en México, es de carácter permanente en el orden Federal y temporal en Entidades Federativas y Municipios cuando sea a través de convenios. La actual Guardia Nacional en México, salvaguarda la seguridad pública realizando funciones de policías. Asimismo, la institución está conformada por policías y militares (los militares por lo menos dentro de los primeros 5 años que entró en vigor el decreto que crea a la actual Guardia Nacional), lo que quiere decir que sus integrantes se dedican a la seguridad pública, siendo este su trabajo diario.

- **Confianza y cercanía con la sociedad.** Al ser de carácter estatal en principio (recordemos el doble *status*) los ciudadanos auxilian a su misma comunidad, en la que ellos mismos habitan, propiciando así un ambiente de confianza entre ellos mismos y hacia la gente que están ayudando y/o defendiendo. Promueve el sentido de pertenencia y defensa de su misma comunidad al ser ellos mismos quienes se prestan para las labores de la Guardia Nacional. En México la actual Guardia Nacional es una institución del orden Federal (y en algunos casos realizan sus funciones en Entidades Federativas y Municipios), está compuesta fundamentalmente por policías (elementos de la antigua Policía Federal), y militares (elementos de la Policía Militar y Naval), lo que conlleva que sus elementos no necesariamente van a salvaguardar su comunidad ni a sus conocidos, sino tendrán diferentes tareas en lugares y con gente externa a donde reside.

- **Doble *status*.** Es fundamental entender el doble *status* como base primordial del actuar de la Guardia Nacional estadounidense, y origen de varios debates en Estados Unidos de América, como el caso de “Perpich v Department of Defense.”³¹El doble *status*, deriva de un régimen Federal al permitir la semiautonomía de los Estados.

“La Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada en 1787, señala en su sección 8, que el Congreso tendrá facultad para promover lo necesario para organizar armar y disciplinar la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso. También puede este órgano “disponer cuándo debe convocarse

³¹RUDY Perpich, Governor of Minnesota, et. al., v Department of Defense, et. al., 496 US 334, 110 S. Ct., 2418, 1990. *Apud*: GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos” *Op. Cit.*

a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.”³²

La Guardia Nacional a pesar de ser creada y legislada por el mismo órgano Federal, esta puesta a disposición de los Estados y ellos son quienes disponen de la misma Guardia Nacional con sus ciudadanos (de cada estado) quienes la conforman. El actuar de cada Guardia Nacional se desenvuelve en su Estado, en su misma comunidad, “no obstante el Presidente tiene la facultad de disponer de ella con autorización del congreso cuando así se requiera, y la Guardia Nacional pasaría a ser en esos momentos parte de las fuerzas armadas americanas, tal y como fue en la Guerra de Sucesión, Primera Guerra Mundial y Segunda Guerra Mundial, por otro lado tan pronto que se acababa la guerra regresaban a sus actividades cotidianas y a sus hogares por esto mismo no se considera permanente.”³³ Asimismo, el autor César Villalpando explica acerca del doble status lo siguiente:

“Un concepto trascendental que aportan los Estados Unidos es que la milicia depende y forma parte de cada uno de los estados miembros del pacto federal: en lo que demás, inclusive el nombramiento de oficiales, son completamente libres, y actúan de acuerdo con órdenes del poder estatal y sólo se subordinan a la unión en caso de revueltas o invasiones. Otro elemento digno de destacarse es que, si bien los estados se reservan el derecho de nombrar a los oficiales, cedieron este privilegio a los propios milicianos quienes los eligen de entre sus filas.”³⁴

En cambio, en la actual Guardia Nacional en México el mando es de orden Federal, salvo en algunas ocasiones que realizan tareas de seguridad públicas en Entidades Federativas y Municipios; sin embargo, la actual Guardia Nacional siempre está bajo el mando Federal, es decir el Presidente de la República.

- **Perfil de los elementos.** Los elementos de la Guardia Nacional estadounidense son personas comunes, no soldados, no policías, solamente ciudadanos armados en busca de la defensa de su patria y como apoyo situaciones de peligro. “La Guardia Nacional está compuesta por los mismos ciudadanos de su comunidad. Entre ellos eligen democráticamente a los oficiales y a los mandos, es un ejercicio democrático y

³²VILLAPANDO CESAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México,” *Op. Cit.*

³³VILLALPANDO, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional*, 12 de enero de 2019 <https://www.youtube.com/watch?v=EF70JW3GfBU>. Fecha de consulta: 29 de febrero de 2020.

³⁴VILLAPANDO CESAR, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional*, *Op. Cit.*

dependen directamente del gobernador; por ello, se puede afirmar que la milicia es democrática.”³⁵

En cambio, la actual Guardia Nacional en México mantiene una estructura jerárquica en la que no se elige democráticamente a sus mandos, sino el gobierno federal es quien decide. Asimismo, la actual Guardia Nacional está compuesta por policías y militares (por lo menos mientras duren los 5 años previstos en el decreto que crea a la Guardia Nacional) quienes prestan sus servicios de manera permanente.

La Guardia Nacional estadounidense constituye un antecedente de la anterior Guardia Nacional mas no de la actual Guardia Nacional, ya que la Guardia Nacional como concepto general que fue creada por Estados Unidos de América. La Guardia Nacional atiende a un cuerpo de ciudadanos organizados estatalmente que son convocados, ya sea por el gobernador o el presidente (según su caso) en ciertas ocasiones para levantarse en armas y hacer frente a alguna situación de guerra sin pertenecer al Ejército, lo que compaginaba con la anterior Guardia Nacional y la actual Guardia Nacional no atiende a la naturaleza de una original Guardia Nacional.

2. La Gendarmería

Por otro lado, para entender mejor la figura de la actual Guardia Nacional (creada mediante la reforma constitucional de 2019) es importante mencionar su similitud con lo que en otros lugares se conoce como Gendarmería. Actualmente hay varios tipos y modos de componer una gendarmería en el mundo, no obstante, en este trabajo de investigación se tocará el tema de manera general, mencionando su concepto y características.

“Las gendarmerías son concebidas como fuerzas intermedias (...). Por fuerzas intermedias entendemos una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la seguridad interior. Por ello las gendarmerías, son idóneas para hacerse cargo de la

³⁵VILLALPANDO, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional. Op. Cit.*

seguridad interior, condición intermedia entre la seguridad pública y seguridad nacional.”³⁶ Es una figura jurídica que en cada país tiene características especiales y se desenvuelven de diferente manera, pero en sí su misión constituye un común denominador, la cual es brindar a la población seguridad propiciando así bienestar social en temas de seguridad siendo un cuerpo intermedio entre la Policía y el Ejército.

La gendarmería al ser una institución como cualquier otra, tiene su evolución y crecimiento, es por lo que su concepto con el tiempo ha ido cambiando y se ha dificultado su correcta conceptualización, pero lo que aún conserva es su misión, que es brindar seguridad a la población, así como su tinte particular (disciplina civil y militar) a pesar de las muchas definiciones o variantes que tiene esta institución.

De acuerdo con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora, hay cuatro características que tienen las gendarmerías de todo el mundo, en común la primera sería (I) “conceptualmente la misión de garantizar el control territorial por parte del Estado (...). Para ello, las gendarmerías se han dado la tarea de garantizar el control del Estado en aquellas regiones que usualmente no eran cubiertas de manera regular y permanente por las policías o el ejército.”³⁷ La segunda (II) “es su forma de despliegue operativo (...), pueden actuar en cualquier punto geográfico del territorio de una nación y tienen capacidades para realizar despliegues temporales e itinerantes ³⁸(...).”³⁹ Un tercer común denominador (III) “es la estructura orgánica de las gendarmerías similar a la de las de las Fuerzas Armadas.”⁴⁰ Por último, nos señala el (IV) “carácter simbólico.”⁴¹ Asimismo, el autor explica que es común que las gendarmerías traten temas de seguridad interior.⁴²

³⁶VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior. Op.Cit.* pp. 140 y 287.

³⁷*Ibidem*, pp. 139, 142.

³⁸Se entiende como despliegue temporal a aquella actividad que se realiza durante un tiempo en específico, mientras que un despliegue itinerante son actividades que se llevan a cabo mediante una cadena de ordenes en diversos tiempos.

³⁹VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior. Op. Cit.*, pp. 139, 143.

⁴⁰*Ibidem*, pp. 139, 144.

⁴¹*Idem*.

⁴²*Ibidem*, p. 62.

Por lo que podemos entender a la Gendarmería como una institución simbólica con estructura orgánica similar a la de las Fuerzas Armadas, que busca proteger y garantizar la seguridad interior y/o pública (según su caso, aunque en la mayoría es seguridad interior), dentro de un territorio determinado realizando despliegues temporales e itinerantes.

En cuanto al origen histórico de la Gendarmería en México el mismo autor nos explica que hay al menos cinco antecedentes de la actual gendarmería mexicana:

“Los Guardias Rurales⁴³ creados en 1857 por José María Lafragua, a semejanza de la Guardia Civil de España – la gendarmería española – y que operaron hasta 1910; los Gendarmes Imperiales de Napoleón III, que actuaron en México durante la intervención francesa entre 1863 y 1867; la Legión de Gendarmería creada por el emperador Maximiliano de Habsburgo, que actuó entre 1864 y 1867; los Resguardos establecidos por el general Achile Bazaine, al frente de las tropas de intervención francesa, mediante un decreto del 6 de noviembre de 1863 y la Gendarmería Fiscal creada por Porfirio Díaz, en 1885.”⁴⁴

Por otra parte, es importante agregar dos antecedentes, el primero fue “el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal en gobierno de Felipe Calderón que se fundamentó en las facultades presidenciales para disponer de las Fuerzas Armadas y crear nuevos cuerpos o unidades militares.”⁴⁵ El Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal fue creado por medio del decreto emitido el día 9 de mayo de 2007.⁴⁶ Su creación se fundamentó en la jurisprudencia 36/2000 la cual establece que es constitucional que las Fuerzas Armadas actúen en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública:

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON Estricto ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la

⁴³El autor explica que se creó a principios del periodo histórico de la Reforma en respuesta a los problemas de seguridad interior, en dónde principalmente se veían afectados quienes transitaban por los caminos del país. De no actuar se afectaban los intereses económicos del país.

⁴⁴VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., p. 194.

⁴⁵*Ibidem*, p. 191.

⁴⁶Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 9 de mayo de 2007. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007. Fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133."⁴⁷

La cual le permitió crear un cuerpo que, siendo parte de las "Fuerzas Armadas se dedicarían a apoyar a las Entidades Federativas y Municipios sin dejar de depender de las Fuerzas Armadas y sin depender de un mando civil,"⁴⁸ sin embargo la institución no prosperó.

El segundo antecedente es la División de Gendarmería de la Policía Federal del gobierno de Enrique Peña Nieto, la cual tenía como función "generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo en situaciones en donde la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de la ciudadanía."⁴⁹ la División de Gendarmería de la Policía Federal fue una gendarmería como tal que fue creada como estrategia de seguridad por el Presidente Enrique Peña Nieto en su sexenio, por medio del decreto emitido el 22 de agosto de 2014.⁵⁰

Lo anterior nos lo explica el General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de la Defensa Nacional Zepeda durante el sexenio de Enrique Peña Nieto:

"En la administración anterior se intentó crear lo que se conoció como gendarmería a partir de las estructuras castrenses como se ha hecho en todo el mundo, considerando aspectos

⁴⁷EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON Estricto ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 552.

⁴⁸VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., p. 191.
⁴⁹Policía Federal, *División de Gendarmería de la Policía Federal*. México, 27 de marzo de 2019. <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/division-de-gendarmeria-de-la-policia-federal?idiom=eS>. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2020.

⁵⁰Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 22 de agosto de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2020.

de orden, disciplina, estructura y valores característicos de las Fuerzas Armadas. Esta excelente idea no progresó por motivos de orden político, legal, presupuestal y de interés de algunos líderes para “no dar más poder a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Sin embargo, esta situación dio lugar a la creación de una gendarmería cuyo pie veterano se constituyó con la misma Policía Federal que ya venía siendo observada por actos de corrupción e indisciplina, por lo que el resultado fue una gendarmería carente de la posibilidad de sustituir a los militares en cuanto a confianza, credibilidad, despliegue territorial, vocación y sacrificio.”⁵¹

Sin resultados favorables, la División de Gendarmería de la Policía Federal, aquella desapareció por medio del decreto el día 28 de junio de 2019, en el cual se transfieren todos los elementos a la actual Guardia Nacional.⁵²

Es importante señalar que al analizar la actual Guardia Nacional debemos de partir de la idea que hay diferencias entre la Guardia Nacional en la ley y la Guardia Nacional en la práctica, cuestión que trataremos en capítulos subsecuentes. Sin embargo, para señalar que hay una similitud de la Guardia Nacional y la Gendarmería, tomaremos en cuenta las características plasmadas en la ley y las características generales de una Gendarmería. La Guardia Nacional en ley habla de una institución civil, con miembros militares y civiles durante un tiempo; también tiene una adscripción en un órgano civil de la Administración Pública Federal, tiene funciones de seguridad pública e interior. Mientras que la Gendarmería, puede tener naturaleza, miembros y adscripción de tipo civil, militar o mixta, y tratan de temas de seguridad pública y/o interior, pero lo que realmente caracteriza a una de una Gendarmería, es que es un cuerpo intermedio entre el Ejército y los Policías. La actual Guardia Nacional se inspiró “en el modelo de Venezuela, (...) si bien su Guardia Nacional es completamente militar, además hay una policía. Es decir, el que sea militar no es malo, cuando existen los

⁵¹Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de Junio de 2020. Anexo B.

⁵²Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 28 de junio de 2019 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2020

Primer Acuerdo del Decreto de 28 de junio de 2019: Se asignan a la Guardia Nacional los elementos que se mencionan a continuación:

I. De la Policía Federal, los elementos que conforman las divisiones de Fuerzas Federales y de Gendarmería (...).

controles democráticos, cuando se apegan a criterios internacionales, cuando hay canales de transparencia pueden funcionar.”⁵³

En este sentido, podemos percatarnos que la actual Guardia Nacional y la Gendarmería (como concepto general) son dos figuras similares, al ser instituciones que pueden tener una conformación híbrida en cuanto a lo civil, militar o mixto para tratar temas de seguridad pública (en algunas Gendarmerías), miembros, adscripción y naturaleza; sin embargo, la distinción crucial para diferenciar a la Guardia Nacional y la Gendarmería, es que la Guardia Nacional no es un cuerpo intermedio entre el Ejército y la Policía, ya que la misma sustituyó a la Policía Federal; además, es una institución que carece de una visión sólida a largo plazo, ya que sólo está contemplada con esas características dentro de 5 años por lo que terminando el plazo la Guardia Nacional será completamente civil, mientras que la Gendarmería constituye una institución sólida que vela principalmente por la seguridad interior. Además, constitucionalmente la actual Guardia Nacional vela por la seguridad pública y no por la interior; la seguridad interior es una tarea que le corresponde a las Fuerzas Armadas – aunque en la realidad esto no es muy claro, mientras la Gendarmería genéricamente vela por la seguridad interior.

2. Guardia Nacional en la Constitución Mexicana previa a la reforma constitucional de 2019

Teniendo ya un panorama histórico de figuras precedentes es importante desarrollar la evolución histórica de la anterior Guardia Nacional en México. La Milicia es entonces un precedente directo de la Guardia Nacional de 1857, aparece en textos constitucionales antes con ese nombre, hasta 1857 que fue el cambio a Guardia Nacional en México, mientras que la Guardia Nacional estadounidense es un antecedente indirecto al ser fuente de inspiración de las características y estructura de la Guardia Nacional de 1824 (milicia en aquel entonces).

⁵³Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaino Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

La figura de la Guardia Nacional de 1857 aparece por primera vez constitucionalmente en el artículo de la Constitución de 1824⁵⁴, pero bajo el nombre de milicia.⁵⁵ En su artículo 110, fracción XI se establece qué:

“Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendría previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.”⁵⁶

Lo anterior nos confirma que cuenta con la característica esencial de la milicia de estadounidense, el doble *status*.

“En 1824 la Guardia Nacional estuvo dominada por los liberales que la utilizaron para fines perversos, por ejemplo, para hacer un motín en contra de las elecciones presidenciales en 1828 o recordemos aquella vez que el Estado de Zacatecas se levantó en armas para buscar su independencia en 1836, y por último también la Rebelión de los Polkos en 1847(dicha rebelión fue posterior a que se restableciera el régimen federal por segunda vez).”⁵⁷ No obstante, en 1836 desaparece la figura de la Guardia Nacional cuando se reestableció el régimen centralista, desapareciendo así las garantías federales.

Posteriormente, la Guardia Nacional aparece por primera vez ya con este nombre en los proyectos iniciales de 1842 (los cuales como ya mencionamos con anterioridad

⁵⁴**Artículo 50 de la Constitución de 1824.** Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: (...)

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Artículo 110 de la Constitución de 1824. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

VI. Nombrar jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.

VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendría previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

Artículo 116 de la Constitución de 1824. Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.

⁵⁵TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. Op. Cit.* pp.167-195.

⁵⁶*Ibidem*, p. 183.

⁵⁷“El 15 de febrero de 1847, ante la cercanía de las tropas estadounidenses a la capital, 38 diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824.” CRUZ BARNEY, Oscar. *Op. Cit.* p. 368.

no fueron aprobados) estableciendo sus objetivos, funcionamiento, regionalidad y prestación de servicio.⁵⁸

No obstante, fue hasta el año de 1847 que se reestablece el sistema federal con la Constitución de 1824⁵⁹ y vuelve la figura icónica de la Guardia Nacional. El 20 de agosto de 1847, posterior a la Rebelión de los Polkos (“guerras contra fuerzas americanas invasoras”⁶⁰) fue que se dio la batalla de Churubusco, una pelea heroica que honra el trabajo de la Guardia Nacional. “En 1848 se expidió la Ley Orgánica de la Guardia Nacional que definía con claridad los fines de ésta: “defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ellas.”⁶¹

La Guardia Nacional también tuvo un excelente desempeño en la Guerra de Reforma, (en contra del Ejército permanente, es decir los conservadores), en la Intervención Francesa y en contra del Imperio de Maximiliano,⁶² las tres convocadas por el Presidente de ese entonces Benito Juárez.

Los ciudadanos durante estas batallas se vistieron de gloria a México, siendo simplemente ciudadanos, sin conocimientos técnicos, no eran policías ni soldados, realmente su labor honorable.

De esta manera, fue hasta el año 1857 que se formalizó la figura de Guardia Nacional en la Constitución Mexicana (por ser la primera Constitución Federal que donde se le refiere con ese nombre). “Las ideas de consolidar a la Guardia Nacional eran dirigidas especialmente por Mariano Otero, que esperaba de ésta que en ella México encontrara la seguridad y el orden, las libertades públicas, la independencia de la nación, una garantía incontestable.”⁶³

⁵⁸VILLALPANDO, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional*. Op. Cit.

⁵⁹*Idem.*

⁶⁰GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos,” Op. Cit.

⁶¹*Idem.*

⁶²VILLALPANDO, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional*. Op. Cit.

⁶³GATT CORONA, Guillermo, “De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos,” Op. Cit.

En el año de 1867 que el Presidente Benito Juárez a pesar de reconocer la importancia de la famosa Guardia Nacional, la disolvió por razones política al no ser conveniente para el que los gobernadores tuvieran poder y se revelaran en contra del mismo gobierno, como consecuencia creo el Ejército federal con algunos elementos de la misma Guardia Nacional.⁶⁴

Sin embargo, en la Revolución Mexicana la Guardia Nacional vuelve a aparecer como Ejército revolucionario, recordemos que el tinte particular de esta figura es que son unidades de gente local.

En la Constitución de 1917 queda consignada la existencia de la Guardia Nacional después de varios años sin tener sustento constitucional, no obstante, en 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles, cuando se reorganiza el Ejército mexicano, se dan cuenta que la Guardia Nación está bien mantenerla en el papel pero no se puede mantener viva (de facto) porque en aquel tiempo la ambición de los gobernadores podría desembocar otra revolución (recordemos que la Guardia Nacional está presente en cada Estado conformada por sus propios habitantes).⁶⁵

En años previos a la reforma constitucional de 2019 la figura de la actual Guardia Nacional se mantenía como letra muerta en la Constitución y en la Ley del Servicio Militar de una manera muy desfigurada en su artículo quinto.⁶⁶

En síntesis, el contexto histórico de la anterior Guardia Nacional mexicana es importante para poder concebir el concepto de la ahora Guardia Nacional, el cuál es diferente al que anteriormente había en la Constitución por lo que con la reforma constitucional de 2019 estamos hablando de la introducción de una figura totalmente nueva a la Constitución de carácter federal en detrimento de la vocación estatal a diferencia de la Guardia Nacional de 1857.

⁶⁴VILLALPANDO, José Manuel, *Debate sobre la Guardia Nacional*, Op. Cit

⁶⁵VILLAPANDO CESAR, José Manuel, "La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México," Op. Cit

⁶⁶**Artículo 5 de la Ley del Servicio Militar.**- El servicio de las armas se prestará: (...)

Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva.

Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.

Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva.

3. Mecanismos Constitucionales de Seguridad en México: Seguridad Nacional, Interior y Pública

En el presente subcapítulo abordaremos la definición de tres de los principales mecanismos constitucionales de seguridad en México, esto sin entrar a fondo ya que no constituye en sí la línea de investigación del presente trabajo; sin embargo, es importante definir los conceptos, ya que nos brindará un mayor entendimiento del análisis jurídico de la Guardia Nacional, así como a la propuesta hecha en la tesis.

En México, existen tres conceptos de seguridad imprescindibles, la seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior. Dichos conceptos se entrelazan entre sí, y mantienen una relación en la teoría y práctica tan estrecha que tienden a confundirse,⁶⁷ por lo que es importante entender el concepto y sus diferencias.

“La seguridad es un concepto aplicado a diferentes ámbitos por lo que ha sido conceptualizada en dos grandes vertientes: seguridad pública y seguridad nacional. A su vez, la seguridad nacional se ha clasificado en seguridad interior y seguridad exterior.”⁶⁸

Sobre la seguridad pública, es importante mencionar que es un derecho humano. El Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora la define como un prerequisite para el goce y ejercicio de los derechos humanos, ya que “sin seguridad (pública o nacional) sería imposible ejercer cualquier otro derecho humano. Si los ciudadanos no pueden gozar de su vida e integridad física; de sus propiedades, bienes y posesiones y de derechos fundamentales como el derecho al trabajo, que les permite tener un modo lícito de vivir, entonces se dificulta o impide el ejercicio de esos y otros derechos humanos.”⁶⁹

La seguridad pública encuentra su fundamento constitucional en el artículo 21 constitucional, que la define así:

⁶⁷Dado que la línea de investigación de la presente tesis no va encaminada a entrar en debate sobre las diferentes definiciones que podrían tener los conceptos de seguridad pública, nacional e interior, tomaremos como referencia en su mayoría las definiciones aportadas por la Constitución, Leyes de la materia, y así como las aportadas por el autor Álvaro Vizcaíno Zamora, quién realizó su tesis doctoral sobre una línea de investigación muy parecida a ésta. Además, agradezco la generosidad del Dr. Rodrigo Soto Morales en responder a mis inquietudes y hacer sugerencias en estos temas, para enriquecer esta tesis.

⁶⁸VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., p. 33.

⁶⁹*Idem*.

“Artículo 21. (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cuyos 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.(...)”⁷⁰

Constitucionalmente podemos definir a la seguridad pública como una función del Estado y aunado al “artículo 115 constitucional en su fracción III inciso h”⁷¹, el cual refiere que los Municipios tendrán a su cargo funciones y servicios públicos que el artículo enumera, entre ellos la seguridad pública,”⁷² también lo podemos concebir como un servicio público. Se trata de un tema de concurrencia entre los Municipios, Estados y la Federación, en donde todos tienen alguna responsabilidad en materia de seguridad, correspondiendo a los Municipios la de carácter preventiva.

Por lo que, de acuerdo con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora y en concordancia con la Constitución, la seguridad pública es un derecho, una función estatal y un servicio público por parte del Estado.⁷³

Podemos definir a la seguridad pública de acuerdo con el artículo 21 constitucional como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno que tiene como fin 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, del mismo modo comprende la prevención, investigación y persecución de delitos, así

⁷⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷¹**Artículo 115 Constitucional.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; (...)

⁷²VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., p. 34.

⁷³*Idem*.

como la sanción de infracciones administrativas, en términos de la ley y competencias señaladas en la misma.

Asimismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en su artículo segundo la define de la siguiente manera:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(...).⁷⁴

En relación con los fines de la seguridad pública, Augusto Sánchez Sandoval, afirma “que constituyen la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.”⁷⁵

Por otra parte, la participación del Ejecutivo Federal en temas de seguridad nacional encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción VI:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: (...)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El mismo artículo establece que es una facultad y obligación del Presidente preservar la seguridad nacional, así como disponer de la Fuerza Armada permanente para salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior.

Sin embargo, para un mayor entendimiento nos tenemos que referir al artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional:

“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

⁷⁴Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, última reforma 27 de mayo de 2019.

⁷⁵SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, INACIPE, 2000, p. 83, Apud, VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., p. 33

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”⁷⁶

El Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora, nos explica que “las primeras tres fracciones, contienen implícitamente conceptos de seguridad interior que forman parte de la agenda de seguridad nacional.”⁷⁷De manera que:

“La definición de seguridad nacional de la ley de la materia, como se ha visto, describe varios temas propios de la seguridad interior. Esta es una de las razones por las que todo tema de seguridad interior forma parte de la agenda de seguridad nacional, pero no todo tema de seguridad nacional es parte de la agenda de seguridad interior. Los temas de seguridad pública, al agravarse debido a factores como la debilidad o ausencia institucional o a la presencia de la delincuencia organizada, se convierten en temas de seguridad interior.”⁷⁸

Angulo Jacovo define así a la seguridad nacional:

“La seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la Federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país y en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia. La seguridad nacional es el proceso político que implementan el Estado y su gobierno con legitimidad y representación nacional para dar protección y seguridad a sus instituciones, a los diversos grupos sociales, a los recursos naturales, a las fronteras, mares, espacio aéreo y a las instalaciones estratégicas.”⁷⁹

Definir seguridad nacional, nos lleva a definir seguridad interior, ya que entre los objetivos de la seguridad nacional están los de la seguridad interior, y a su vez ciertos temas de seguridad pública se pueden convertir en temas de seguridad interior.

⁷⁶Ley de Seguridad Nacional, última reforma 8 de noviembre 2019.

⁷⁷VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, Op. Cit., p.42

⁷⁸*Ibidem*, p. 43.

⁷⁹*Ibidem*, p 43 y 44.

La seguridad interior se puede concebir como un concepto intermedio entre la seguridad pública y seguridad nacional. “El análisis de estos conceptos nos llevará a plantear la seguridad interior como una situación en que cuando se agravan los temas de seguridad pública, pueden definirse como asuntos de seguridad interior. Asimismo, un problema de seguridad interior forma parte de la agenda de la seguridad nacional.”⁸⁰

“Las policías tienen como misión principal proteger el orden público salvaguardando a las personas y a sus bienes. Los ejércitos por su parte deben salvaguardar la seguridad interior y exterior de un país. Estamos frente a la distinción entre seguridad pública como misión de las policías, por una parte, y la seguridad interior y exterior de un país, como misión de los ejércitos, por la otra. Las policías tienen enfrente a ciudadanos que esperan que se les brinde seguridad y en su caso, están frente a presuntos responsables de la comisión de un delito que deben ser procesados por un juez, que resolverá sobre su culpabilidad o ausencia de culpabilidad conforme con un debido proceso y con base en el principio de presunción de inocencia.”⁸¹

En pocas palabras el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora define la seguridad interior de la siguiente manera,

“La seguridad interior implica que la materia de seguridad pública ha dejado de serlo por haberse agravado ante problemas de grave debilidad institucional de las policías municipales o estatales carentes de capacidad para brindar seguridad a la ciudadanía por lo que, subsidiariamente, se requiere de la intervención de la Federación, mediante las fuerzas federales o las Fuerzas Armadas.”⁸²

En conclusión, “la seguridad pública es una misión para las policías, mientras de la seguridad nacional es una misión para los ejércitos. La seguridad interior puede ser una tarea para los ejércitos o puede desempeñarla una institución intermedia, una gendarmería o guardia civil.”⁸³ En México los tres conceptos tienden a confundirse o a no entenderse con profundidad, por lo que es importante aclararlos para entender la estrategia de seguridad pública, así como para visualizar los posibles problemas jurídicos a abordar.

⁸⁰*Ibidem*, p. 37.

⁸¹*Ibidem*, p. 52.

⁸²*Ibidem*, p. 83.

⁸³Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

CAPÍTULO II. CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Para analizar la Guardia Nacional, es indispensable analizar la crisis de seguridad pública. Independientemente de que la crisis de seguridad pública se haya ido gestando desde hace ya varios años, sólo nos enfocaremos a los dos sexenios previos que constituyen un parteaguas para la estrategia que el presidente Andrés Manuel López Obrador utilizó, por eso mismo se desarrolló un capítulo para explicar de una manera genérica, cómo ambas estrategias afectaron la creación de la Guardia Nacional.

Por otra parte, el presente capítulo busca situar al lector en el contexto social que existía al llevarse a cabo la creación de la Guardia Nacional para también entender el porqué de su creación.

1. Los dos sexenios previos

Como ya lo mencionamos, para explicar en qué consiste la nueva Estrategia Nacional de Seguridad planteada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador es importante explicar el contexto previo a su mandato. A continuación, se explicarán de manera genérica y sin agotar, las líneas de estrategia que usaron los dos presidentes previos a Andrés Manuel López Obrador, lo anterior para entender el contexto de cuando se creó la Guardia Nacional, así como el panorama de seguridad en el país.

1. Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa

A partir del año 2006, Felipe Calderón se vio en la necesidad de modificar la estrategia de seguridad ya que “durante los dos sexenios de los gobiernos panistas, el crimen organizado signa la especificidad de la cuestión criminal y determina las políticas públicas en materia de seguridad.”⁸⁴ “El problema de la inseguridad y crimen

⁸⁴CHINCOYA TEUTLI, Héctor, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)” *Rev. IUS, Puebla*, Número 34, 2014 pp. 61-80, www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472014000200005&lng=es&nrm=iso. Fecha de consulta: 31 marzo 2020.

organizado era un problema tan importante en el orden Federal que presentó varias reformas constitucionales en materia de justicia penal.”⁸⁵

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón establecía que dado que las bandas criminales tenían un gran poder adquisitivo en armas de alto poder, sistemas, transporte, equipamiento entre otros, se tenía que trabajar con la Fuerza Armada permanente ya que las policías locales no estaban lo suficientemente preparadas para confrontar a las bandas criminales:

“Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.”⁸⁶

Lo anterior, evidencia que Felipe Calderón desde un principio tenía como estrategia para combatir la delincuencia organizada con la colaboración de las Fuerzas Armadas. De esta manera se plantearon objetivos para recuperar la fortaleza y seguridad del Estado, mediante un combate frontal y eficaz al crimen organizado. También se destinó recursos a las Fuerzas Armadas para su labor como garantes de la seguridad interior, específicamente en el combate al crimen organizado, y se implementó una política integral de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo:

“Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado, mediante las siguientes estrategias: aplicar la fuerza del Estado en marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas (...). Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado; otra estrategia consiste en implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo (...).”⁸⁷

⁸⁵CHABAT, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor,” *Documentos de Trabajo del CIDE*, Ciudad de México. Número 196, enero 2010, pp. 8-16. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/117/1/000099112_documento.pdf. Fecha de consulta 23 de marzo 2020.

⁸⁶Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Felipe Calderón, <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>. Fecha de consulta 23 marzo 2020.

⁸⁷*Idem*.

Así pues, lo anterior es trascendental hasta el día de hoy ya que marca una línea importante de cuándo se empezó a requerir al Ejército para tareas de seguridad interior y en ocasiones de seguridad pública de manera más constante.

Por otra parte, durante su sexenio se fortalecieron y profesionalizaron las Policías, sin embargo, no fue suficiente para sobrellevar en su totalidad el tema del crimen organizado teniendo así que seguir recurriendo a las Fuerzas Armadas:

“Incrementó las capacidades y uso de la fuerza pública, promoviendo la profesionalización de las instituciones policiales, la actualización de los equipos y armamento. Sin embargo, el proceso de modernización policial no avanzó lo deseado, obligando al Ejecutivo Federal a ampliar y prolongar el uso de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada.”⁸⁸

Asimismo, se “destinó a las Fuerzas Armadas a tareas de seguridad pública, no sólo a través de los diferentes operativos en los Estados más inseguros, sino también licenciando a algunos de sus mandos para que asumieran directamente las funciones de secretarios de seguridad pública en los Estados y Municipios”.⁸⁹

En ese sentido, durante su primer informe de gobierno, Felipe Calderón expresó que la inseguridad había rebasado las capacidades de las autoridades locales y se necesitaba el apoyo de la Federación. Sin embargo, la inseguridad y el crimen incrementaba y se necesitaba actuar con toda la fuerza del Estado, incluyendo la actuación de las Fuerzas Armadas, se necesitaba recuperar el poder del Estado:

“El Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, estos grupos buscan imponer su propia fuerza, dominar a los ciudadanos y paralizar al gobierno. En pocas palabras habían desafiado al Estado y pretendían suplantarlo. La situación había rebasado las capacidades de las autoridades locales y en consecuencia, obligaba la acción subsidiaria y solidaria de la Federación. La gravedad del problema y el riesgo de que se siguiera propagando no admitían indecisión ni demora, es por ello que decidimos actuar, con toda la fuerza del Estado para restablecer el orden y la autoridad. El tamaño del desafío a la respuesta de mi gobierno, así durante los primeros días desplegamos varios operativos y además de la participación coordinada de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública, han contado con el apoyo decisivo y con la determinación de nuestras Fuerzas Armadas. El objetivo primordial era y es, recuperar para el Estado su poder indelegable e irrenunciable (...).”⁹⁰

⁸⁸MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Tomás, “La agenda de seguridad del gobierno de Felipe Calderón: Logros y tareas pendientes,” *C/S Pensamiento estratégico*. 4 de diciembre 2013. <https://cisesstrategico.com/la-agenda-de-seguridad-del-gobierno-de-felipe-calderon-logros-y-tareas-pendientes/>. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2020.

⁸⁹*Idem*.

⁹⁰Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, *Mensaje con motivo del Primer Informe de Gobierno del Presidente Calderón*. 2 de septiembre de 2007, https://www.youtube.com/watch?v=0SnbZ9Q_jlI. Fecha de consulta: 24 de mayo 2020.

Lo anterior fue consecuencia de heredar una crisis de seguridad en México, que día con día se agravaba, por ello Felipe Calderón se vio en la necesidad de priorizar el tema de seguridad, específicamente el narcotráfico cuanto antes. El gobierno de Felipe Calderón decidió no optar por una política de tolerancia al narco y decidió usar una política de confrontación, la cual lamentablemente iba a generar más violencia, pero tenía el fin de minimizar el problema convirtiéndolo en tema de seguridad pública y no de seguridad interior, velando así por la seguridad de los ciudadanos:

“El gobierno de Calderón decide lanzar una campaña de combate directo al narco con el apoyo del ejército (...). El propio procurador Medina Mora señaló en una entrevista televisiva en 2008 que el objetivo de esta guerra no era terminar con el narcotráfico sino convertirlo en un problema de seguridad pública en lugar del problema de seguridad nacional en que se había convertido (...). Paralelamente, como resultado de la política de combate frontal contra el narcotráfico del gobierno de Calderón, los enfrentamientos entre las bandas de narco crecieron, lo cual confirmó la tendencia al alza en el número de personas ejecutadas por el crimen organizado (...). El gobierno de Calderón y cualquiera que llegue después de éste estarían en un callejón sin salida: o seguir una política de tolerancia frente al narco que no resuelve el problema y más bien lo agrava a largo plazo, o seguir una política de confrontación la cual por definición va a generar violencia.”⁹¹

No es la primera vez que el gobierno en cuestiones de seguridad pública se apoyaba en el Ejército, ya que como nos explica el General Salvador Cienfuegos:

“Las Fuerzas Armadas y específicamente el ejército, se fue involucrando en actividades de seguridad pública, desde la conclusión del periodo revolucionario y ante la falta de estructuras de policía, con fines de control y apaciguamiento de algunos movimientos armados post-revolucionarios insatisfechos. Al paso de los años esta condición se fue moviendo hacia el apoyo a las diversas instituciones, prioritariamente de seguridad, locales y federales.

En la segunda mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas incrementaron su despliegue operativo para tener presencia territorial permanente prácticamente en todo el país, orientando sus esfuerzos de apoyo policiaco a la contención de delitos del orden federal y del orden común. En el primer caso, como el tráfico de personas, contrabando de armas, drogas y otros materiales ilícitos, localización y erradicación de siembras ilegales como la mariguana y la amapola, así como su intercepción terrestre, aérea y marítima; y en cuanto al orden común, en delitos de este nivel cuya responsabilidad es estrictamente de las policías municipales y estatales.”⁹²

Sin embargo, Felipe Calderón se vio en la necesidad de incrementar el apoyo por parte del Ejército por el escenario tan complicado en materia de seguridad, ya que

⁹¹CHABAT, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor,” *Op.Cit*

⁹²Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de junio de 2020. Anexo B.

el problema ya estaba penetrándose en las instituciones de gobierno, como nos lo explica el General Salvador Cienfuegos Zepeda:

“Es en el final de la primera década de este siglo, ante la cada vez mayor presencia e influencia de organizaciones criminales que evolucionaron y se organizaron en diversas regiones del país y más grave aún, ante su incipiente y comprobada penetración en algunas estructuras orgánicas políticas municipales y policiales, en la toma de decisiones políticas y en la dirección de responsabilidades de orden policial, convirtiendo así a las sociedades locales, en rehenes de sus actividades ilícitas.”⁹³

Aunado a lo anterior, el Presidente Felipe Calderón tenía “básicamente dos opciones, realizar una estrategia de ataque frontal u optar por una política de tolerancia, el Presidente como vimos, optó por la primera, que ciertamente generó altos costos para la sociedad en términos de violencia.”⁹⁴ “La guerra contra el narco en México ha resultado en mayores niveles de violencia e inseguridad en el país. Afectando no solo a los criminales que trabajan con los cárteles del narcotráfico, sino a toda la sociedad entera, incluyendo personas inocentes.”⁹⁵

En este sentido, las declaraciones del primer informe de gobierno de Felipe Calderón, con el paso del tiempo cambiaron a causa de que la situación en temas de seguridad se agravó, es por esto que, en su sexto informe de gobierno, Felipe Calderón explico que las instituciones de seguridad se encontraban influenciadas por la corrupción disminuyendo así su capacidad de hacer frente a los problemas de seguridad y creando un ambiente de impunidad. La evolución de la delincuencia y la involución de las instituciones de seguridad y justicia rebasaron a las autoridades, teniendo así que tener una intervención subsidiaria del Gobierno Federal, incluyendo las Fuerzas Armadas:

“Paralelamente al crecimiento de la delincuencia se vivió otro fenómeno, este de parálisis y en muchos casos de franca involución de las instituciones de seguridad, muchas corporaciones estaban penetradas por “cierta corrupción”; esto hay que decirlo, era producto de lamentables márgenes de tolerancia en nuestra sociedad, que si bien no repercutían inicialmente acciones de violencia contra los ciudadanos fueron erosionando la capacidad de Estado para hacer cumplir la ley. Al final, la corrupción policiaca res ultó clave para la expansión de la delincuencia; la vulnerabilidad de las instituciones policiales y ministeriales las hizo presa fácil de la criminalidad, que en muchos casos termino por

⁹³*Idem.*

⁹⁴CHABAT, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor,” *Op.Cit*

⁹⁵ROSEN, Jonathan Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto, “La Guerra Contra El Narcotráfico En México: Una Guerra Perdida.” *Reflexiones*, Vol. 94, núm.1, 2015, pp.153-168. www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf. Fecha de consulta: 3 de abril del 2020.

usar a la propia policía para sus propósitos. Esta situación generó también señales e incentivos perversos tanto en la sociedad como en los criminales porque el delincuente percibió que no tendría castigo y el ciudadano que no tendría defensa; y así la impunidad, la real y la percibida exacerbó el fenómeno criminal; no solamente los delitos vinculados al crimen organizado se multiplicaron sino sobre todo aquellos del orden común que más afectan y que más duelen a los ciudadanos (...). Así pues, por un lado, la evolución de la delincuencia y por el otro lado la involución de las instituciones de seguridad y de justicia rebasaron a las autoridades y motivaron la intervención subsidiaria del gobierno federal en diversos lugares, ese fue el diagnóstico al inicio de la administración y el motivo para enfrentar a la criminalidad (...). Implementamos una estrategia de seguridad sustentada en tres ejes primordiales, el primero fue hacer frente a las organizaciones criminales, el segundo modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y de justicia; y el tercero reconstruir el tejido social (...). En la primera línea de la defensa de la patria han estado los miembros del Ejército y de la Marina Armada de México. Su valor y su entrega han sido fundamentales para proteger a la sociedad (...).⁹⁶

Aunado a lo anterior, en su informe “felicitó a las fuerzas armadas por su loable trabajo y reconoció su entrega y lealtad a la nación. Por otra parte, reitero que se fortalecieron las instituciones de seguridad y de justicia creando así la nueva Policía Federal, siendo un elemento distintivo y central de su gobierno; así como la creación de las reformas en materia del sistema de justicia penal.”⁹⁷

De esta manera podemos confirmar que la estrategia fue consecuencia de la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia, por lo que se requirió al Ejército, pero siempre de una manera subsidiaria, ya que a la par se estaría fortaleciendo las instituciones que debería procurar la seguridad pública, para que en algún punto estas retomen de lleno sus tareas de seguridad pública, sin embargo, como ya sabemos lo último no sucedió.

Como varios ejes de su estrategia para procurar la seguridad en México, una de las iniciativas más reconocidas fue la Iniciativa Mérida (una iniciativa de cooperación entre Estados Unidos y México), con la cual se apoyó al Ejército y se suministró recursos para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica de las instituciones de seguridad; sin embargo, se dejó por un lado el fortalecimiento de la democracia en las instituciones y a la educación, por lo que no se combatieron los problemas internos en el gobierno como la corrupción e impunidad en las instituciones de seguridad y el

⁹⁶Presidencia de Enrique Peña Nieto, *Mensaje con motivo del Sexto Informe de Gobierno (evento completo)*. México, 3 de septiembre de 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M>. Fecha de consulta: 24 de mayo 2020.

⁹⁷*Idem*.

sistema judicial. Además, se destaca que el plan de seguridad (como debe ser) fue enfocado al orden federal pero lamentablemente no hubo una coordinación efectiva con gobiernos locales.⁹⁸

En este sentido, el gobierno de Felipe Calderón por la falta de preparación y profesionalización que tenían las instituciones civiles buscó el apoyo de las Fuerzas Armadas, pero de una manera más severa por el escenario que se presentó dentro de su sexenio. No obstante, durante su sexenio sí se invirtió en las instituciones que tienen como fin la seguridad pública, pero sin ser suficiente para un éxito en su estrategia, así como en el crecimiento del país, generando problemas secundarios.

La estrategia de Felipe Calderón era necesaria por el nivel de inseguridad, violencia y corrupción que ya estaba afectando al país completo, sin embargo, la actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública carecía de un marco legal y de un adiestramiento adecuado para las tareas que se le encomendaron. Sobre lo anterior el General Salvador Cienfuegos Zepeda nos explica lo siguiente:

“Es en el final de la primera década de este siglo, ante la cada vez mayor presencia e influencia de organizaciones criminales que evolucionaron y se organizaron en diversas regiones del país y más grave aún, ante su incipiente y comprobada penetración en algunas estructuras orgánicas políticas municipales y policiales, en la toma de decisiones políticas y en la dirección de responsabilidades de orden policial, convirtiendo así a las sociedades locales, en rehenes de sus actividades ilícitas.

Debo decir que esta decisión para involucrar directamente a las Fuerzas Armadas en este problema ya fuera de control, fue una determinación necesaria, valiente y oportuna del presidente en turno, sin embargo, se dejaron de observar asuntos de relevancia como los siguientes:

Falta de un marco legal para la actuación de la fuerza militar; involucramiento de autoridades políticas y policíacas con la delincuencia; presencia amenazante por parte de los criminales y la complicidad, voluntaria o forzada, de amplios sectores sociales; enfrentamientos continuos y violentos entre grupos delincuenciales, por intereses económicos y de control, con la consecuente generación de violencia; una sociedad expectante, desprotegida y temerosa que no denunciaba y que prefirió el sometimiento de su libertad y la afectación de su patrimonio, en protección de su vida y de sus familias; gobiernos locales, involucrados con el crimen y si no indiferentes al problema; falta de una política comunicacional de información y advertencia a la sociedad, pero también a la delincuencia.

⁹⁸ROSEN, Jonathan Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto, "La Guerra Contra El Narcotráfico En México: Una Guerra Perdida." *Op. Cit.*

Insisto, la decisión presidencial fue necesaria, valiente y oportuna, pero la inobservancia de los asuntos enlistados previamente colocó a las fuerzas militares en una situación complicada e inédita, carente de certeza jurídica, dando lugar a situaciones de conflicto inesperadas y de solución indefinida.”⁹⁹

Asimismo, como ya lo mencionamos anteriormente también creó un Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, el cual buscaba apoyar en tareas de seguridad pública siendo un cuerpo de las Fuerzas Armadas; no obstante, no prosperó por motivos legales y porque “no se le designó presupuesto.”¹⁰⁰

El sexenio de Felipe Calderón destaca por la estrategia frontal hacía el crimen con apoyo de las Fuerzas Armadas, la cual ha generado varios debates a través de los años por el alza en la violencia en todo el país y pone en duda si realmente el uso de las Fuerzas Armadas es la mejor opción para erradicar la violencia, tema central de esta investigación.

2. Sexenio de Enrique Peña Nieto

Posteriormente en el año 2012, el Presidente electo para el sexenio 2012-2018, Enrique Peña Nieto, tomó posesión de la silla presidencial, así como de los problemas en México.

“Heredó una situación extremadamente difícil cuando obtuvo la presidencia de México. Como candidato, Peña Nieto se había comprometido a cambiar la estrategia en el combate al narcotráfico, enfocándose no solo en la captura de los líderes de los cárteles del narcotráfico, sino también en atender los problemas subyacentes como la corrupción y debilidad de las instituciones.”¹⁰¹

La estrategia de seguridad de Peña Nieto no cambió mucho en el sentido de que “la utilización de las fuerzas armadas continuaría siendo el eje principal de la estrategia. No obstante, a diferencia del Felipe Calderón el prefirió mover el foco de la atención pública a las reformas, y remover el tema de la seguridad.”¹⁰²

⁹⁹Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de junio de 2020. Anexo B.

¹⁰⁰Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

¹⁰¹ROSEN, Jonathan Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto, “La Guerra Contra El Narcotráfico En México: Una Guerra Perdida.” *Op. Cit.*

¹⁰²KERNER, Daniel y PETERSEN Carlos, *Aplauso Perdido: Análisis del Sexenio de Enrique Peña Nieto*. México, Editorial Turner, 2018, pp. 89-91.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se estableció que anteriormente se había utilizado una estrategia de ataque frontal a las organizaciones criminales, generando así más violencia, afectando a la población misma, deteriorando la percepción ciudadana sobre su seguridad, y la eficacia de la estrategia, lo anterior a pesar de que las instituciones de seguridad pública realizaron esfuerzos por mejorar y disminuir la inseguridad. Una de las razones principales porque la estrategia no estaba siendo eficaz fue que a la par de esta los grupos criminales se fortalecían y ampliaban su gama de crímenes:

“En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas. Ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país. Esa lucha incrementó los niveles de violencia, y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma. También se tradujo en un incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos. Dichas razones, aunadas al fortalecimiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos a partir de 2001, contribuyeron a que el crimen organizado en México incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia otras actividades, tales como la trata de personas, la extorsión de negocios lícitos y el secuestro. Estos grupos delictivos han emprendido acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos. (...) La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos.”¹⁰³

Por lo cual, en el mismo documento se planteaba una estrategia de seguridad pública que tenía como ejes transformar y fortalecer las fuerzas de seguridad:

“Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad, a través de las siguientes líneas de acción: reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía, establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad, generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad, orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas (...).”¹⁰⁴

En el apartado de estrategias, se establece el fortalecimiento de la Policía Federal y las instancias de seguridad pública. No obstante, al referirse a las

¹⁰³Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Gobierno de Enrique Peña Nieto) https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf. Fecha de consulta: 24 de mayo 2020.

¹⁰⁴Idem.

estrategias de seguridad pública no plantea el uso de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en el apartado de seguridad nacional faculta a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de seguridad interior, de la siguiente manera.

“Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior, adecuar la División Territorial, Naval y Aérea a la situación política, económica, social y militar que prevalezca en el país, para mantener presencia en todo el territorio nacional; fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas, para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas, cuando el mando supremo lo ordene (...) Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías (...).”¹⁰⁵

Lo anterior confirma que la estrategia sería básicamente la misma que el sexenio anterior (salvo ciertas diferencias), al entender que el crimen organizado es tema de seguridad interior y que la seguridad interior es tarea de las Fuerzas Armadas (facultad constitucional), además de coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para lograr su fin. Igualmente genera cierta línea borrosa entre el orden federal y la autonomía de los Estados y Municipios, estableciendo que las Fuerzas Armadas coadyuvarán con el mando civil.

Aunado a lo anterior en su primer informe de gobierno Enrique Peña Nieto manifestó que su política promueve la coordinación de los tres órdenes de gobierno incluyendo dependencias federales, tales como la Secretaría de la Defensa y Marina. Asimismo, explicó que la estrategia estaría basada en la inteligencia y el análisis de información para una mejor actuación:

“En seguridad y justicia, la disyuntiva era seguir usando solamente la fuerza contra la criminalidad o ser más eficaces con mayor y mejor información, análisis, coordinación institucional y prevención social del delito. (...). La nueva política promueve la coordinación entre dependencias federales, entre estas y entidades federativas, y entre estados y municipios. Hoy la Secretaría de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, así como el Centro de Investigación Y Seguridad Nacional (SISEN), tienen una mejor coordinación y forman un frente común contra la delincuencia, otra característica importante de esta política es la inteligencia, es decir se tiene más y mejor información que se analiza a detalle para actuar con precisión. Las dependencias federales se complementan entre ellas, al compartir

¹⁰⁵ *Idem.*

datos y operar conjuntamente en cada una de las cinco regiones que se organizó al país para efectos de seguridad pública.”¹⁰⁶

De esta manera podemos afirmar que la estrategia partía de la misma esencia que el sexenio anterior, pero con modificaciones estructurales y de actuación, buscó principalmente el fortalecimiento de las instituciones y la coordinación de estas. Es importante mencionar que, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, mediante el decreto emitido el dos de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación,¹⁰⁷ se “tomó la decisión de que la Secretaría de Gobernación estaría a cargo de dirigir la estrategia de seguridad del país, desapareciendo la Secretaría de Seguridad Pública,”¹⁰⁸ y creando así el Comisión Nacional de Seguridad. Lo anterior, con el propósito de reforzar y facilitar la coordinación de los esfuerzos de seguridad llevados a cabo por los tres órdenes de gobierno, sin embargo, pudo haber atendido más a una decisión política.¹⁰⁹

Por otra parte, para complementar el entendimiento de la estrategia de seguridad durante este sexenio, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de la Defensa Nacional del mandato de Enrique Peña Nieto, nos explicó cuál fue la estrategia implementada por el mismo Ejército:

“Debo decirte que fue una estrategia orientada al apoyo a la autoridad civil y con varios objetivos:

- Reducir la violencia y la presencia de los delincuentes en las calles y las comunidades.
- Reducir así mismo, los daños colaterales y las quejas de derechos humanos.

¹⁰⁶Presidencia de Enrique Peña Nieto, *Mensaje con motivo del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto 2012-2013*. México 2 de septiembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=qggX1EBt5p4>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

¹⁰⁷**Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** A la Secretaria de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 2 de enero de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013. Fecha de consulta: 20 de mayo 2020.

¹⁰⁸KERNER, Daniel y PETERSEN Carlos, *Aplauso Perdido: Análisis del Sexenio de Enrique Peña Nieto*. Op. Cit.

¹⁰⁹LÓPEZ-BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN, Roberto, “La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano,” *Revista Criminalidad*, Vol. 55 (1), enero-abril 2013, pp. 67-79. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a05.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

- Estrechar la relación con los gobiernos estatales, para buscar fortalecer a sus cuerpos de seguridad,
- Disminuir el desgaste físico, mental y moral de las tropas, facilitar sus movimientos por aire y por tierra, reducir los periodos de operación y atención psicológica a quienes lo ameritaran.

Se condicionó y obligó a las unidades militares a desarrollar sus actividades siempre en apoyo de la autoridad civil de la localidad, con excepción de aquellos puntos en que ésta no existiera, actuando en esta situación en la atención de delitos en flagrancia, con la finalidad de evitar que los delincuentes evadieran la justicia.”¹¹⁰

Lo que nos confirma que la estrategia de seguridad pública tenía como apoyo al Ejército Mexicano, siempre de una manera complementaria y coordinada, sin embargo, la Fuerza Armada seguía enfrentándose a una incertidumbre jurídica al carecer de un marco legal que definiera sus actividades en la seguridad pública.

Por otra parte, otras de sus políticas, que anteriormente se describió, fue la División de Gendarmería del gobierno de Enrique Peña Nieto que trataría temas de seguridad interior para sustituir a las Fuerzas Armadas en dichas tareas. Partía de una ideología acertada y necesaria, sin embargo, el apoyo que se le brindó fue insuficiente para cumplir con sus objetivos, a “diferencia de la iniciativa del Gobierno de Felipe Calderón que murió sin nacer por falta de presupuesto asignado, y del actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Guardia Nacional) que usa el mismo presupuesto del ejército, se destinaron más de 6,000 millones de pesos.”¹¹¹

Por otro lado, es importante mencionar como antecedente de la estrategia de seguridad del Presidente Andrés Manuel López Obrador, la Ley de Seguridad Inconstitucional creada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, la cual fue declarada inconstitucional.

“En diciembre de 2017 el Congreso de la Unión adoptó una Ley de Seguridad Interior, que elevaba a rango legal la fallida estrategia de seguridad de los años anteriores, pero que además trastocaba profundamente la relación cívico militar, dotando de poderes sin contrapesos al sector castrense. La Ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 2018, al considerar que el legislativo se había excedido en sus facultades para legislar en la materia, por tratarse del otorgamiento de atribuciones a las fuerzas armadas que les corresponden a las instituciones civiles,

¹¹⁰Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de junio de 2020. Anexo B.

¹¹¹Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

pero que además trastocaba la voluntad del constituyente de prohibir toda actividad que no estuviera relacionada con la disciplina a las fuerzas armadas en tiempos de paz. Incluso un ministro consideró que la ley constituía un “fraude para la Constitución.”¹¹²

La Ley de Seguridad Interior les daba un marco jurídico a las actuaciones del Ejército en tareas de seguridad pública, no obstante, como vimos fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que el poder legislativo no contaba con facultades suficientes para emitir una ley que le diera atribuciones al Ejército para participar en tareas de seguridad pública.

De acuerdo con su último informe de gobierno, Enrique Peña Nieto expresó que su gobierno optó por una estrategia de seguridad coordinada y basada en la inteligencia entre las instituciones y dependencias de seguridad (incluyendo las Fuerzas Armadas), especialmente con el control directo por medio de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, agradeció y reconoció el apoyo por parte de las Fuerzas Armadas así como de las instituciones de seguridad:

“Ante el gran desafío de las organizaciones criminales, este gobierno optó por un diseño institucional que facilitara la coordinación entre las distintas dependencias y corporaciones que realizan labores de seguridad. Dada su posición preminente dentro de la Administración Pública Federal, se le confirió un papel central a la Secretaría de Gobernación para coordinar las acciones del gabinete de seguridad y conducir el diálogo y la cooperación con otros poderes y órdenes de gobierno en esta materia. La violencia se ha combatido con sistemas de inteligencia y con el uso legítimo de la fuerza del Estado, enfrentamos a todos los grupos criminales especialmente a aquellos que ejercían control territorial sobre amplias zonas de la geografía nacional (...). Quiero hacer un amplio reconocimiento a las mujeres y hombres que para proteger el patrimonio y el bienestar de otros mexicanos ponen en riesgo su propia vida, las fuerzas armadas y las corporaciones de seguridad federales han servido a México con lealtad, patriotismo y sentido del deber, su labor ha sido decisiva para contener y combatir la amenaza que representa el crimen organizado para nuestra sociedad. En nombre de la nación expreso mi mayor reconocimiento institucional y mi gratitud personal a los integrantes del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina de México, de igual manera reconozco la labor valiente de los miembros de la Procuraduría General de la República, el CISEN y la Policía Federal, a todos ellos muchas gracias por el servicio a México (...).¹¹³

De lo anterior se desprende que la política de seguridad de Enrique Peña Nieto se centraba en el uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública como

¹¹²Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2019.

¹¹³Presidencia Enrique Peña Nieto. *6to Informe de Gobierno*, 3 de septiembre de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=hOGwQ-aXdXc>. Fecha de consulta: 24 de mayo 2020.

apoyo para las instituciones civiles de seguridad. No obstante, en el mismo discurso aceptó que no se obtuvieron los resultados deseables pero que igualmente lograron buenos resultados:

“El fracaso de la estrategia de seguridad del gobierno era evidente. El énfasis en lo militar y la centralización de la política de seguridad en la Secretaría de Gobernación resultó poco efectiva (...). En materia de seguridad, aunque en los primeros dos años del sexenio la tasa de homicidios nacional bajó y se estabilizó en niveles previos a 2009, la situación comenzó a empeorar a partir de 2015; 2017 fue el año más violento desde que hay registros. La violencia, además, aumentó en casi todo el país. La estrategia de seguridad liderada por Osorio Chong fracasó. La centralización en Gobernación y la continuidad de la estrategia militar sin grandes cambios empeoró el problema y deja al próximo gobierno con un serio desafío (...)”.¹¹⁴

Así, se puede advertir que presidentes de distintos partidos políticos, pasando por Priistas, Panistas, y ahora Morena, han optado por la solución de utilizar a la Fuerza Armada para temas de seguridad pública e interior, aunque en algún momento previo, hubieran criticado dicha medida, lo anterior porque es bien sabido que los Presidentes tienden a desacreditar las actuaciones de los gobiernos pasado.

2. Crisis de seguridad en México

El Presidente Andrés Manuel López Obrador heredó una crisis de seguridad severa, lo cual justificaremos en las siguientes líneas. Esta investigación tomará los índices de homicidio y delitos desde el 2006 hasta finales del 2020 como referencias para justificar la crisis de seguridad que se ha ido permeando desde hace ya varios años. Principalmente nos enfocaremos a los años previo a la Guardia Nacional, es decir antes del 2019, para entender el panorama en que se estaba antes de la creación de la Guardia Nacional para analizar el porqué de su creación.

Primeramente, para entrar en contexto de la realidad en México, es importante mencionar que para contabilizar la incidencia delictiva y homicidios tomaremos en cuenta los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que toma en cuenta las carpetas de investigación de delitos denunciados. Sin embargo, en temas de delitos hay una cifra negra que refleja la cantidad estimada de

¹¹⁴KERNER, Daniel y PETERSEN Carlos, *Aplauso Perdido: Análisis del Sexenio de Enrique Peña Nieto*. Op. Cit., pp. 162-166.

delitos no denunciados, es un dato importante para tomar en cuenta cuando buscamos justificar la crisis de seguridad porque realmente no hay un número totalmente exacto de la cantidad de delitos que se cometen en el país, más si un estimado. En 2018 había una cifra negra de 93.2%, actualmente la última encuesta refleja que en el 2019 hubo una cifra negra de “92.4%,”¹¹⁵ no obstante, como queremos enfocarnos en la creación de la Guardia Nacional nos enfocaremos en los datos del 2018. Para justificar lo anterior, se citan los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 con referencia a la cifra negra de los delitos:

“La ENVIPE permita estima que, a nivel nacional, la Cifra Negra se mantuvo en 93.2% de los delitos cometido en los cuales no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación durante 2018 (...). En 2018 se denunció el 10.6% de los delitos. De ellos, el Ministerio Público inició averiguación previa o carpeta de investigación en 63.9% de los casos. Durante 2018 se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.8% del total de delitos. Del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público, en 51.1% de los casos no pasó nada, el 21.8% está en trámite, 8.0% recupero sus bienes, 4.9% se puso al delincuente a disposición de un Juez, 3.4% se otorgó el perdón y en 3.0 hubo reparación del daño (...). Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos, el 63.2% son causas atribuibles a la autoridad, entre ellas destacan la pérdida de tiempo con 31.7% y desconfianza con la autoridad 17.4%, dentro de las causas atribuibles a la autoridad.”¹¹⁶

La cifra negra son los delitos no denunciados, mismos que no se denuncian por diferentes razones como la falta de confianza por parte de sociedad hacia el gobierno, miedo, pereza, amenazas, entre otras cuestiones. También es importante mencionar que la cifra negra se determina por la misma Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, misma que es hecha con encuestas a personas cuyas respuestas son estimaciones, dependiendo de la opinión de las personas, por lo que la cifra negra es un estimado.

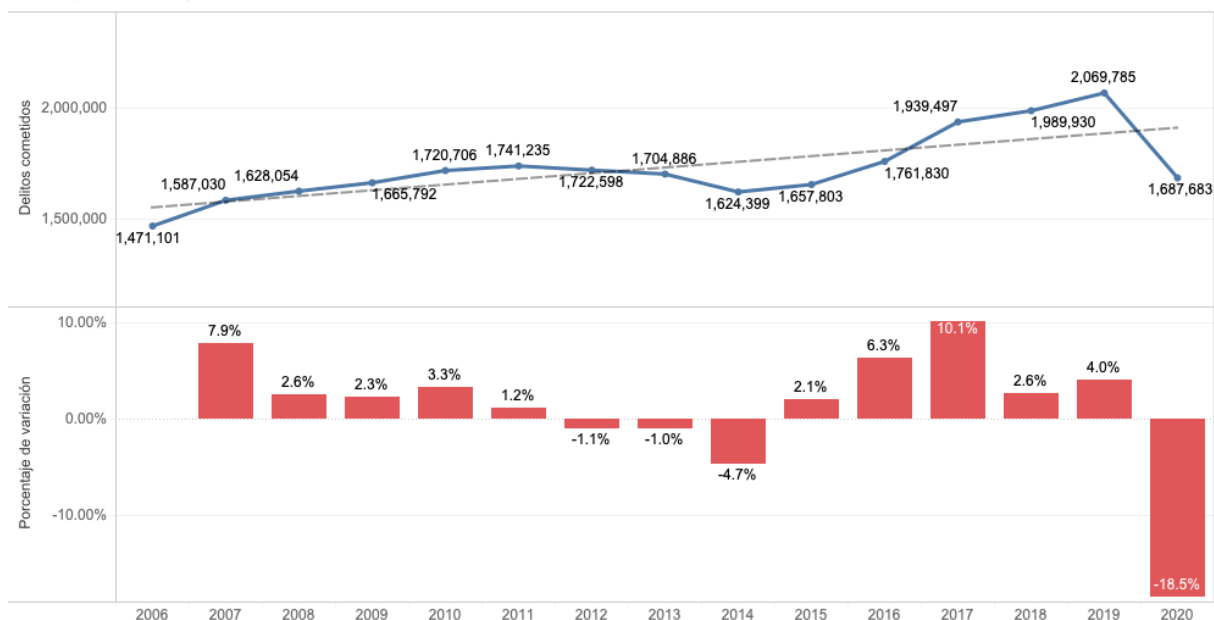
¹¹⁵Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* 2020, México diciembre 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero 2021.

¹¹⁶Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del 2019 (ENVIPE)*, nivel de confianza en autoridades https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_jal.pdf. Fecha de consulta: 20 agosto 2020.

A continuación, presentaremos dos tablas con las que podremos analizar la alza en la incidencia delictiva (gráfica 1) ¹¹⁷y homicidios dolosos (gráfica 2)¹¹⁸ desde el 2006 hasta finales del 2020, ambas con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹¹⁹

Gráfica 1

Número de delitos cometidos a nivel nacional desde 2006 hasta el 2020, con corte al 30 de noviembre de 2020 y porcentaje de variación de delitos con respecto a un año anterior



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De 2006 a 2014, se utilizó la incidencia delictiva con metodología anterior y de 2015 a 2020 con nueva metodología, sumando el total de ocurrencias.

Sobre los delitos, se puede observar que, durante el sexenio de Felipe Calderón, aumentaron casi un 8% durante su primer año y posteriormente fueron incrementando paulatinamente hasta llegar a su mayor tope en la gestión con 1,741,235 en el 2011 lo que representa un incremento de un 17.3% desde su primer año de gobierno. Al finalizar su gobierno, los delitos disminuyeron un 1.1% en el 2012, lo que representa

¹¹⁷Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>. Fecha de consulta: 5 de enero 2021.

¹¹⁸Idem.

¹¹⁹En 2015 hubo un cambio en la metodología para la entrega de la información por parte de las fiscalías estatales al Secretariado Ejecutivo, por lo que a partir de 2015 se abrieron nuevos campos y se integró una nueva base de datos. Para agregar la información de 2006 a 2020, se sumó el número de ocurrencias totales por año, en el caso de los homicidios dolosos, seleccioné todos los delitos tipificados como homicidios dolosos y sumé las ocurrencias. La información presentada es la suma de delitos al finalizar cada año, en el caso de 2020 el último corte disponible de información a la fecha de realización de las gráficas fue el 30 de noviembre.

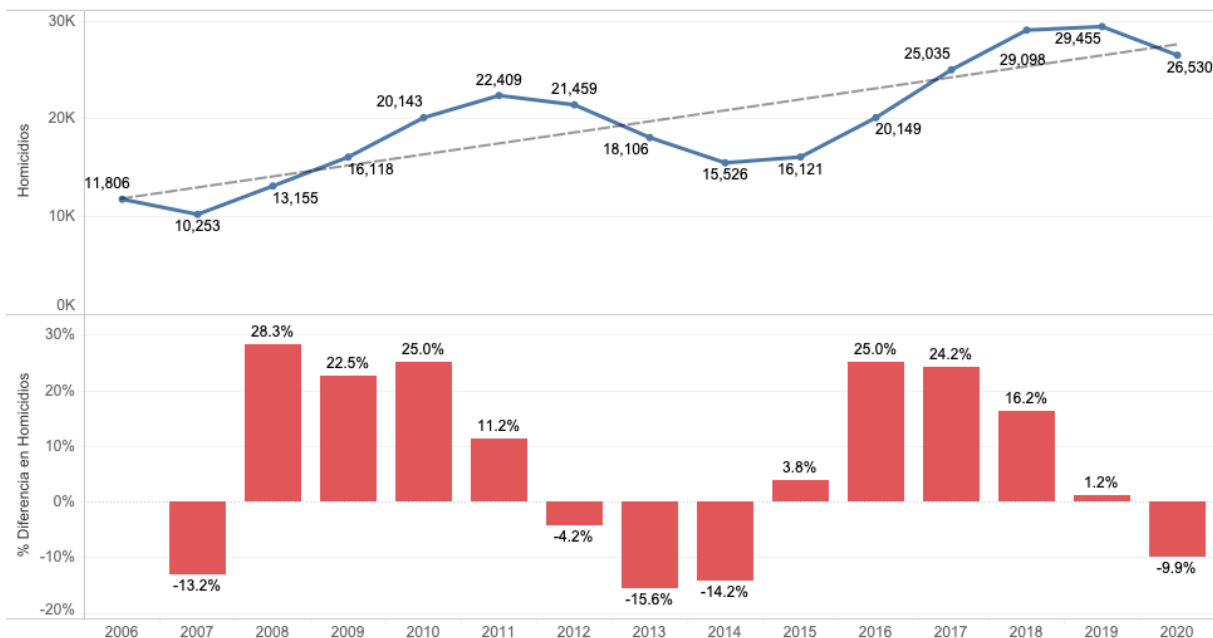
una disminución mínima frente a los aumentos durante 6 años, ya que desde que inició su gestión hasta que la finalizó hubo un aumento de un 17%.

Después, al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, a diferencia del de Felipe Calderón, los delitos disminuyeron desde el primer año hasta llegar a un decrecimiento de 5.7% en su segundo año de gestión. Posteriormente, los delitos fueron aumentando hasta rebasar el punto máximo del gobierno de Felipe Calderón en su cuarto año de gestión, con 1,761,830 delitos, lo que representa un aumento de un casi 8% desde su punto más bajo en el 2014. Los delitos siguieron en un aumento hasta llegar a su punto más alto de su gobierno con 1,989,930, lo que representa un aumento del 15.5% desde que recibió la presidencia. Lo que quiere decir que la estrategia resultó hasta el 2014 que fue cuando se dispararon los delitos, el cambio durante ese año fue crucial para cambiar el rumbo de la seguridad siguiendo el aumento de la inseguridad año con año.

Posteriormente al inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador los números siguieron en aumento, rebasando por mucho los delitos en los gobiernos anteriores con 2,069,785 en el 2019, una cifra no antes vista por lo menos a partir del 2006. Después en el 2020 hubo una caída exponencial de casi 18.5% en un año, pero esto fue por el confinamiento por la pandemia del covid-19. Lo que quiere decir, que la estrategia de Andrés Manuel López Obrador no dio resultados favorables durante su primer año y después gracias a la pandemia los números bajaron, por lo que aún no se tiene un panorama lo suficiente claro para determinar la efectividad de su estrategia, la cual consiste en la Guardia Nacional.

Gráfica 2

Número de homicidios dolosos a nivel nacional desde 2006 hasta el 2020, con corte al 30 de noviembre de 2020 y porcentaje de variación de homicidios dolosos con respecto a un año anterior



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De 2006 a 2014, se utilizó la incidencia delictiva con metodología anterior y de 2015 a 2020 con nueva metodología, sumando el total de ocurrencias.

Sobre los homicidios, se puede observar que, durante el primer año de gestión de Felipe Calderón, los homicidios disminuyeron 13.2%; sin embargo, todos los años fueron aumentando paulatinamente hasta llegar al mayor tope durante su gestión con 22, 409 homicidios en el 2011 lo que representa un aumento de 87% a diferencia de su primer año de gobierno. Al finalizar su gobierno, los homicidios disminuyeron en su último año un 4.2%, lo que representa una disminución mínima frente al aumento que hubo durante su sexenio en los homicidios desde el primer año de gobierno. El aumento de los homicidios desde el inicio de su gestión su último año fue de 81.7%.

En este marco, en el sexenio de Enrique Peña Nieto, los homicidios igual que los delitos disminuyeron un 29.8% desde que inició su gobierno hasta el 2014; no obstante, de la misma manera que en los delitos, en el 2014, el panorama cambió, los homicidios aumentaron un 3.8% en el 2015, y en el 2016 el cambio fue abrupto con un aumento del 25% hasta rebasar los números del gobierno de Felipe Calderón al

llegar a 29, 098 homicidios durante su último año de gobierno (2018) lo que representa un aumento del 35.5% desde que recibió la presidencia. Lo anterior, significa que al igual que con los delitos, los números en tema de homicidios fueron disminuyendo, sin embargo, en el 2014 y 2015 empezaron a aumentar hasta llegar a un máximo punto entre su gobierno y el de Felipe Calderón.

Posteriormente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, rebasó los gobiernos anteriores, alcanzando el punto máximo con 29, 455 homicidios en el 2019, lo que representó un aumento del 1.2% y en el 2020 debido a la pandemia del Covid-19 los homicidios disminuyeron un 9.9 con 26, 530. Sin embargo, a pesar de la pandemia, los 26 530 homicidios del 2020 es una cifra por debajo de la cifra máxima del gobierno de Enrique Peña Nieto en el 2018, pero por encima de todas las cifras anteriores al 2018, un análisis alarmante considerando el confinamiento por la pandemia.

Lo anterior nos deja ver que los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, a pesar de usar estrategias similares que fue el uso de las Fuerzas Armadas para temas de seguridad pública a la larga no trajo resultados favorables a largo plazo, al contrario en los dos sexenios hubo un aumento considerable, y también deja ver que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador al usar la misma estrategia, pero simulada con el nombre de Guardia Nacional, está teniendo igual o peores números nunca vistos en temas de seguridad.

En este sentido, la estrategia de Andrés Manuel López Obrador a dos años de su implementación no ha reflejado resultados positivos en la incidencia delictiva y homicidios, considerando su primer año de gobierno y el confinamiento por la pandemia covid-19. Asimismo, se observa que aún hay un largo camino que recorrer para tener tasas en incidencia delictiva y homicidios razonables.

Cabe recalcar que el tema de seguridad es multifactorial por lo que los números dependen de varios factores, y por ello la estrategia de seguridad es una gran parte,

pero no la única que determina la disminución o aumento de los números de los homicidios y delitos.

Por otro lado, el tema de la impunidad es sumamente importante en la materia de seguridad ya que es una variable que permite el aumento o disminución de la violencia, “a menor impunidad menor número de crímenes o violaciones a derechos humanos.”¹²⁰ Guillermo Zepeda Lecuona y Paola Jiménez Rodríguez, explican que “la impunidad en homicidio doloso para 2018 se estimó en 89.0%, es decir, en solo 1 de cada 10 homicidios dolosos se castiga al responsable.”¹²¹

“Por su parte, la inversión pública se ha incrementado significativamente en la contratación de personal policiaco y en la incorporación de contingentes militares en materia de seguridad, así como en su equipamiento; en tanto, el incremento en materia de procuración de justicia es mucho menor y se refleja en el aumento en los tiempos de espera de los denunciantes en las oficinas del Ministerio Público, en los rezagos y las crisis forenses que experimentan varios Estados, en el mínimo incremento en el número de policías investigadores y en los modelos de gestión de investigaciones obsoletos.”¹²²

Lo que nos permite entender que el principal problema ha sido en la reducción de presupuestos de seguridad en la mayoría de las instituciones. Se ha fortalecido por una parte la capacitación y contratación de personal policiaco y militar - aunque no lo suficiente porque hoy en día hace falta presupuesto-, pero descuidándose significativamente el área de procuración de justicia. Asimismo, abundando más en el tema de la impunidad, los mismos autores nos explican que la impunidad es la ausencia de consecuencias para quien comete un delito que amerita una sanción o castigo de la índole a la que corresponda. La impunidad genera mayor violencia y criminalidad, así como efectos demoledores en la economía y sociedad mexicana:

“La impunidad se traduce en la ausencia de consecuencias para quien comete un acto que amerita un castigo o sanción penal, civil, administrativa o disciplinaria (...). La impunidad detiene el avance de México. Además de alimentar la criminalidad, genera cuantiosos costos económicos y sociales al país (...). La impunidad genera mayor criminalidad y violaciones a derechos humanos, (...) es parte nodal del problema de criminalidad y

¹²⁰DE OBESO GONZÁLEZ, Patricia y ANAYA MUÑOZ, Alejandro, “Costos de la Impunidad”, *Costos de la Impunidad*. México 2019, <http://www.costosdelaimpunidad.mx/wp-content/uploads/2019/10/Los-Costos-de-la-Impunidad-2019.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

¹²¹ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y JIMÉNEZ RODRIGUEZ, Paola Guadalupe. “Indicadores, Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2019”. *Impunidad Cero*. diciembre 2019, <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/131/contenido/1575312045F93.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

¹²²ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y JIMÉNEZ RODRIGUEZ, Paola Guadalupe. “Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2019”. *Impunidad Cero*. diciembre 2019, <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/131/contenido/1575312021S66.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

violencia que azota al país (...). La impunidad tiene efectos demoledores sobre la economía y la sociedad mexicana. No solamente daña profundamente la calidad, de por sí deficiente, democracia; drena al país de cuantiosos recursos económicos y sociales (...)"¹²³

Es por esto, que no se pueden ignorar los datos de la impunidad y mucho menos dejar que incrementen, siento un factor determinante para eliminar la violencia en México. En la actualidad, según un estudio publicado en enero del 2020 la solución no está en cambios legislativos en la estructura organizacional de las instituciones de seguridad sino en la inversión y profesionalización de las instituciones:

"La probabilidad en México de que un delito se denuncie y se esclarezca es de tan solo 1.3%. En parte es la cifra negra, en parte, el bajo desempeño de los operadores, en parte, la baja confianza de la ciudadanía en las instituciones. Esta situación no puede mejorarse con cambios legislativos. El círculo vicioso debe romperse con mayor inversión y profesionalización, no modificando la estructura institucional." ¹²⁴

Hasta el día de hoy persiste la crisis de seguridad que se viene manifestando desde ya hace varios años. En el 2019, "organismos y organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, así como analistas locales y extranjeros coinciden en que el país atraviesa por varias crisis: de seguridad, violencia, corrupción, impunidad y violaciones a los derechos humanos."¹²⁵ Al no haber mejoría alguna, la anterior afirmación sigue en pie durante lo que va del 2020.

3. Causas de la Crisis de Seguridad Pública en México

Para encontrar el porqué de la crisis de seguridad pública que derivó la creación de la Guardia Nacional, se tendrían que analizar varias cuestiones que nos alejarían bastante de la línea de investigación de la presente tesis, se podrían analizar cuestiones sociales, políticas, económicas, internacionales, de educación, de salud, entre otras, es por esto que nos vamos a enfocar en una de las principales que son las Policías Estatales y Municipales. Además, es importante el análisis para permitir al lector un mayor entendimiento la propuesta hecha en la presente tesis. La mención

¹²³DE OBESO GONZÁLEZ, Patricia y ANAYA MUÑOZ, Alejandro, "Costos de la Impunidad," *Op. Cit.*

¹²⁴IMPUNIDAD CERO. "Pronunciamiento sobre las próximas reformas al sistema de Justicia Penal Acusatorio", *Impunidad Cero*, 29 de enero de 2020, México. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=133&t=pronunciamiento-sobre-las-proximas-reformas-al-sistema-de-justicia-penal-acusatorio>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

¹²⁵DE OBESO GONZÁLEZ, Patricia y ANAYA MUÑOZ, Alejandro, "Costos de la Impunidad", *Op. Cit.*

de este antecedente será breve y general, dado que nos sirve de para entrar en contexto y entender mejor el panorama de la creación de la Guardia Nacional pero sí conlleva una línea de investigación, más extensa y compleja. Los datos estadísticos presentados en este subcapítulo la mayoría son anteriores a la creación de la Guardia Nacional, ya que se busca entender el panorama en el cual se creó la Guardia Nacional, aunque es un hecho que actualmente podría haber otros datos que pudieren cambiar el panorama de las causas de la crisis de seguridad pública.

El Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora, establece que “el principal problema en materia de seguridad pública en México es la profunda debilidad institucional de las Policías Municipales y de las Entidades Federativas que carecen de un número suficiente de elementos adecuadamente equipados y capacitados para hacer frente la delincuencia, así como la necesidad de aumentar razonablemente el número de integrantes de la Policía Federal.”¹²⁶ Los siguientes datos elaborados con el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, reflejan la debilidad institucional en el orden municipal:

“En el 2018, de los 2,463 municipios del país:

- 664 municipios (27.0%) no tiene policía, y de los 1,799 municipios (73.0%) que sí tienen policía:
 - o 684 municipios (27.8%) tienen 10 elementos o menos.
 - o 360 municipios (14.6%) tienen entre 11 y 20 elementos.
 - o 347 municipios (14.0%) tienen entre 21 y 50 elementos.
 - o 408 municipios (16.6%) tienen más de 50 elementos.”¹²⁷

Lo anterior refleja que más de la cuarta parte de los municipios de México no tenían policías y de los que sí tenían, la mayoría cuentan con un número de elementos mínimo, considerando que de la cantidad de elementos de debe de tomar en cuenta que tienen un horario de trabajo, hay personal administrativo, licencias, vacaciones, ausencias, entre otras cuestiones. En este sentido, previo a la creación de la Guardia Nacional, realmente había una carencia en número de elementos en la institución de

¹²⁶VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit. p. 24. El Dr. Vizcaíno durante la entrevista me proporciono la actuación de los datos plasmados en su libro, dicha actualización es con datos de finales de 2018. El utilizo como fuente fueron el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, a cargo del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fuentes a las que el tiene acceso con apoyo de un ingeniero para su desglose.

¹²⁷*Ibidem*, p. 54.

seguridad pública en el orden municipal, ya sea por falta de reclutamiento, presupuesto o hasta por las mismas condiciones de trabajo.

Por otra parte, en materia de evaluación de control de confianza, los siguientes datos elaborados con información del Centro Nacional de Certificación y Acreditación con base en los Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza:

“De los 128, 916 policías municipales a nivel nacional en 2018:

- 126,939 elementos (98.5%) han sido evaluados en control de confianza.
- 109 851 elementos (85.2%) tienen resultado aprobado:
 - o 97,730 (75.8%) están aprobados vigentes.
 - o 12, 121 elementos (9.4%) están aprobados no vigentes.
- 13, 650 elementos (10.6%) tienen resultado no aprobado
- 3, 438 elementos (2.7%) tienen resultado pendiente.”¹²⁸

Al considerar el factor control de confianza, la mayoría de los policías municipales a nivel nacional reduce aún más el número de elementos aptos para brindar seguridad pública, dejando ver un posible estancamiento o decadencia de las policías municipales.

En el tema de la profesionalización, los datos de la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial de 2017 fueron los siguientes:

“A nivel nacional, 80.5% de los elementos de policía recibieron al menos un curso de formación inicial al ingresar. De los elementos de policía que tomaron al menos un curso de formación inicial al ingresar a la corporación: 97.3 eran de la policía federal ministerial, 89.8 de la policía preventiva estatal, 82.8 de la policía federal, 74.1 de la policía preventiva municipal y 61.2 de la policía estatal ministerial.”¹²⁹

Lo anterior refleja un panorama de los diferentes grupos policiales en el país. Centrándonos solo en los municipales, estatales y federales, ninguno de los tres supera el 90% de los elementos con al menos un curso de formación inicial, lo que significa que no toda la fuerza policial tiene un curso de formación como policía. En el orden estatal 1 de cada 10 no tiene formación inicial, en el orden federal casi 2 de cada 10 no tiene formación inicial, mientras que en el orden municipal casi 3 de cada

¹²⁸*Ibidem*, p. 56.

¹²⁹Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial de 2017*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017_presentacion_ejecutiva.pdf. Fecha de consulta: 29 de enero de 2021.

10 policías no cuentan con una formación inicial. En este sentido, es alarmante que a nivel nacional 2 de cada 10 policías no cuentan con una formación inicial.

A continuación, brindaremos un panorama de la percepción de seguridad, para brindar al lector una noción de la falta de confianza en las autoridades del orden municipal, estatal y federal, tomando como ejemplo el Estado de Jalisco.

Sobre la percepción de la seguridad pública en el orden municipal dentro del Área Metropolitana de Guadalajara en septiembre de 2018, según el portal de “Jalisco cómo vamos”¹³⁰ del 100% de los encuestados el 52% de la población opinaba que “ninguna de las zonas de la ciudad era segura”, y al preguntarles qué opinaban de la inseguridad en lo que iba del 2018, del 100% de encuestados un 80% opinó que “aumentó”.¹³¹

Sobre el trabajo policial en particular, se les preguntó que sí con el trabajo policial coordinado entre los tres órdenes de gobierno para combatir la inseguridad en el Estado anunciado por el gobernador, ¿creen qué se recuperará la paz y la tranquilidad?, y del 100% de los encuestados un 64.0% opinó que “no” y el 38.0% opinó que “sí”. También se les preguntó ¿cuánto valoran el trabajo de las y los policías?, y del 100% de los encuestados un 36.2% opinó que “algo”, un 32.0% respondió que “mucho”, un 20.8% coincidió que “poco” y un 11.0% opinó que “nada”.¹³²

En el orden estatal de acuerdo “la complejidad del problema es alta porque el 94 % de los delitos corresponden al fuero estatal según Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2018”.¹³³

Por otro lado, en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del 2019 (ENVIPE) se estableció que “en cuanto al nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia en el estado de Jalisco 91.2% de la población de

¹³⁰Jalisco Como Vamos, *Encuesta sobre Seguridad Pública 2018*, <http://jaliscocomovamos.org/encuesta-seguridad-publica>. Fecha de consulta 20 de agosto 2020.

¹³¹*Idem*.

¹³²*Idem*.

¹³³MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial.” *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, junio 2020. https://works.bepress.com/javier_martin/86/. Fecha de consulta: 20 de diciembre 2020.

18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con mucha o algo de confianza, seguida del Ejército con 85.8 %, después la Policía Federal con 70.3%; sobre la Policía Estatal fue de 58.8 y la Policía Municipal obtuvo un 52.1%.”¹³⁴

Por otro parte, de acuerdo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia del 2019 ¹³⁵ estableció lo siguiente de acuerdo con las encuestas que se le hizo a la población sobre la efectividad de cada autoridad:

- Sobre la Marina del 100 de los encuestados un 53.0% opinó que era “muy efectivo”, mientras que el 34.9 respondió que era “algo efectivo”.
- Sobre el Ejército del 100 de los encuestados un 46.5% percibió que era “muy efectivo”, mientras que el 39.5 opinó que era “algo efectivo”.
- Sobre la Policía Federal del 100 de los encuestados un 16.3% mencionó que era “muy efectivo”, mientras que el 49.7 determinó que era “algo efectivo”.
- Sobre la Policía Estatal del 100 de los encuestados un 8.7% coincidió que era “muy efectivo”, mientras que el 45.1 opinó que era “algo efectivo”.
- Sobre la Policía Preventiva Municipal del 100 de los encuestados un 6.3% respondió que era “muy efectivo”, mientras que el 40.1 respondió que era “algo efectivo”.
- Sobre la Policía de Tránsito del 100 de los encuestados un 5.7% determinó que era “muy efectivo”, mientras que el 36.5% manifestó que era “algo efectivo”.

Lo anterior nos deja ver que en la población se tenía desconfianza de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, ya que si hay un ambiente de inseguridad quienes lo deben de mitigar en primer lugar serían las policías

¹³⁴Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del 2019 (ENVIPE)*, nivel de confianza en autoridades, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_jal.pdf. Fecha de consulta: 20 agosto 2020.

¹³⁵Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Población de 18 años y más, por tipo de autoridad que identifica según nivel de efectividad que considera sobre su trabajo*, https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/default.html#Informacion_general. Fecha de consulta 23 agosto 2020.

en el marco de sus competencias, aunado a una serie de políticas públicas que ayudaran a reducir la inseguridad, pero parecía ser que no había una buena actuación por parte del gobierno de los tres órdenes. Por lo que se confirmaba que las policías estatales y municipales, así como la policía federal se estaban desarrollando de una manera insatisfactoria para hacer frente a los problemas de inseguridad, más no totalmente en un estado de ineficacia absoluta.

Por otro lado, de acuerdo con Modelo Óptimo de la Función Policial, “el estado de fuerza se refiere al número de elementos operativos en activo (...) con los que cuenta la policía preventiva estatal, con relación a su población.”¹³⁶ En este sentido, después de la implementación de la actual Guardia Nacional, en el orden estatal había “1.02 policías por cada 1000 habitantes considerando la depuración de elementos con resultado no aprobatorio en control de confianza (...). El estándar mínimo para las policías es de 1.8 por cada 1000 habitantes,”¹³⁷ lo que nos deja ver que hay una falta de elementos confiables en el orden estatal.

Hoy en día, después de casi de dos de la implementación de la Guardia Nacional, “el estado de fuerza real operativo es de 124,360 elementos o 0.97 policías por cada mil habitantes, por lo que las entidades requieren formar 100,168 nuevos elementos para alcanzar el estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes (224,528 elementos a nivel nacional).”¹³⁸

Lo anterior nos detalla que por lo menos a nivel estatal, no ha habido avance en el número de elementos confiables que conforman las policías. La falta de profesionalización y capacitación de las policías municipales y estatales así como la falta de elementos debido a la ausencia de apoyo gubernamental ha permitido que el crimen organizado y la delincuencia en general evolucione rápidamente y sin mayores complicaciones, por lo que era -y es- una realidad que las instituciones de seguridad

¹³⁶Modelo Óptimo de la Función Policial con corte de 31 de diciembre 2019, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/MOFP_31_diciembre_2019.pdf. Fecha de consulta 17 de enero de 2021.

¹³⁷*Idem*.

¹³⁸Modelo Óptimo de la Función Policial, con corte de 30 de septiembre de 2020. <http://sesnsp.com/mofp/>. Fecha de consulta 18 de enero de 2020.

pública no daban ni iban a dar los resultados necesarios para erradicar o por lo menos contener el problema tan grave de la seguridad pública.

“Donde no existe policía; donde la policía no tiene capacidades operativas reales o, peor aún, donde la policía se encuentra corrompida o infiltrada, grupos de la delincuencia organizada han afectado el derecho humano de los habitantes de esas comunidades de dedicarse a la industria, comercio, trabajo, oficio o profesión lícita que les convenga, haciéndolos víctimas de extorsiones, robos, secuestros y homicidios, entro otros delitos.”¹³⁹

En conclusión, la crisis de la seguridad pública es multifactorial, no solo se debe a la falta de elementos, profesionalización y confianza de las policías municipales y estatales si no a varios elementos en conjunto tanto económicos, sociales, educativos, éticos, entre otros. Es una realidad que una cosa lleva a la otra y el problema se ha vuelto cíclico en conjunto con los demás factores, es por esto que la crisis de seguridad es bastante compleja, no obstante, en el presente trabajo no entraremos a fondo en este tema en específico, pero si trataremos de brindar una propuesta real que tome en cuenta estos problemas.

¹³⁹ VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op.Cit. p. 57

CAPÍTULO TERCERO III. LA GUARDIA NACIONAL COMO ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (REFORMA CONSTITUCIONAL 2019)

Una vez que agotamos el contexto previo al mandato del Presidente Andrés Manuel López Obrador de una manera genérica, es importante analizar la figura de la Guardia Nacional actual como Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

La actual Guardia Nacional no atiende al concepto de la Guardia Nacional de 1857 sino a una nueva institución híbrida, su creación fue producto del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 presentado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. De esta manera, “la iniciativa que fue presentada por integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del Congreso de la República plantea la creación de una Guardia Nacional.”¹⁴⁰

1. Justificación de la Guardia Nacional

En este sentido, volviendo a la propuesta de la Guardia Nacional de 2019, a continuación, se presentará una síntesis paso a paso de las ideas emitidas por el Presidente Andrés Manuel López Obrador y su gobierno, que justifican la implementación de la Guardia Nacional, de acuerdo con los textos (del 2018) de la

¹⁴⁰Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*. Op.Cit.

propuesta del Plan¹⁴¹ Nacional de Desarrollo¹⁴² de López Obrador¹⁴³ y la Estrategia de Seguridad emitida por su gobierno¹⁴⁴. Los siguientes puntos solo constituyen ideas sintetizadas de ambos documentos, mas no conceptos generados por la autora de la tesis.

A. Reconocimiento del Ejército

El Ejército cuenta con un amplio reconocimiento por su lealtad histórica a la sociedad, su origen eminentemente popular, su disciplina y su vocación de servicio a la población en casos de desastre. Asimismo, por la ausencia de tendencias oligárquicas en las cúpulas de las instituciones castrenses, no se han conformado minorías corrompidas, no hay grupos de intereses económicos ilegítimos. Se reconoce al Ejército como un pueblo uniformado de antes y ahora.

B. Actividades del Ejército

Las actividades y fines del Ejército se centran básicamente en velar por la seguridad y defensa nacional, así como en la integridad territorial (tanto en el espacio aéreo como patrimonial), preservación de la soberanía, asistencia a la población en casos de desastre; enfrentar, neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga. Su

¹⁴¹“Dentro de las facultades del gobierno se encuentran las que tienen que ver con el desempeño de lo que la doctrina italiana llama el *indirizzo político* (dirección política). Entre ellas se pueden mencionar la dirección de la política exterior (artículo 89 fracción X) y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado del mandato constitucional que dispone el establecimiento de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional (artículo 26).” CARPIZO, Jorge; CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa 2003, pp. 105.

¹⁴² El fundamento constitucional del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en el artículo 26 constitucional:

Artículo 26 Constitucional. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. (...)

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

¹⁴³ LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. *Plan Nacional de Seguridad y Paz*, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

¹⁴⁴Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed_1.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo 2020.

formación, equipamiento, logística y estructura de mando están diseñadas para actividades específicas de los fines anteriormente mencionados.

C. Actividades del mando civil

Las actividades y fines de las instituciones civiles se centran en las acciones prevención y persecución de delitos, participar en tareas de combate de delincuencia, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad jurisdiccional, así como la preservación y recuperación de la seguridad pública.

D. El mando civil no puede cumplir con sus funciones

Actualmente, las fuerzas públicas civiles se encuentran incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito. Las instituciones policíacas presentan carencia de profesionalidad, así como incapacidad de afrontar desafíos en materia de inseguridad y violencia. Los elementos de la fuerza civil reciben bajos salarios, carecen de seguridad y protección social para ellos y sus familias; desde su fundación no han recibido de equipo, instalaciones y cuarteles suficientes. En las misiones que tienen en diversos Estados de la República son enviados en condiciones precarias e indecorosas.

Lo mismo sucede con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales; en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A eso debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos una mínima coordinación entre ellos; en algunos casos llegan incluso a enfrentamientos para mantener plazas y defender sobornos o prebendas. Debe admitirse que presentan una descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno.

E. Mientras el Ejército se mantiene como una institución de alto nivel

Las Fuerzas Armadas constituyen una de las instituciones más confiables y profesional del país

Las Fuerzas Armadas dado su estructura, educación y valores, son la institución más fuerte en temas de seguridad en México. Han mantenido su alto nivel y confiabilidad institucional a lo largo de los años.

F. El mando civil se volvió incapaz de asumir sus funciones y el gobierno se vio en la necesidad de encomendar sus a las Fuerzas Armadas, para que trabajen en conjunto

“Se sumarán el Ejército y la Marina al esfuerzo de garantizar la seguridad pública. Actualmente, el objetivo fundamental de las fuerzas armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. Sin embargo, en las circunstancias actuales es indispensable que a este propósito de la defensa nacional se agregue el de la seguridad pública interior. No debe desaprovecharse personal, experiencia e instalaciones para garantizar a los mexicanos el derecho a vivir sin miedo y sin temores. Los tiempos han cambiado y es otra nuestra realidad. El gobierno democrático de México defenderá la soberanía con autoridad moral y política. El distintivo será la paz, no la guerra... El ejército y la Armada se convertirán en instituciones de Protección a los mexicanos”¹⁴⁵

Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, desde el 2006 aproximadamente, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno; pero en ese lapso los gobernantes no avanzaron ni mucho ni poco en tales objetivos y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en el 2006.

G. Al encomendarle tareas correspondientes del mando civil al Ejército, para las cuales no está preparado ni entrenado, se corre el riesgo de cometer violaciones a derechos humanos y atropellos a la población

Al designar a la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, debe de considerarse que un contingente militar tiene como propósito último enfrentar,

¹⁴⁵ LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, 2018 *La Salida: Decadencia y Renacimiento de México*, México, Planeta 2018, pp. 257 y 258, *Apud*, Gobierno de México, *Op. Cit.*

neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga; su formación, su equipamiento, su logística y su estructura de mando están diseñados para ello.

En este sentido, los soldados y marinos no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad jurisdiccional. Esa falta de correspondencia entre preparación y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y en atropellos a civiles por parte de algunos elementos castrenses.

Si el Ejército y la Marina han experimentado procesos de desgaste y pérdida de confianza entre la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil para realizar acciones represivas o para participar en tareas de combate a la delincuencia que le son ajenas y que no forman parte de sus funciones. Esa falta de correspondencia entre preparación, atribuciones y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y en atropellos a la población.

H. Se afirma que hay una crisis de violencia e inseguridad en donde se necesita al mando civil y castrense para contenerla

Actualmente, para enfrentar la crisis de seguridad, el mando civil es incapaz de asumir sus funciones, por lo que es indispensable contar con el Ejército para las actividades de seguridad pública y así enfrentar la crisis, sin embargo, lamentablemente la falta de preparación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública conlleva el riesgo de posibles violaciones a derechos humanos.

No obstante, ante la crisis de la violencia delictiva e inseguridad que vive el país, y dada la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública.

I. Por lo que, de acuerdo con el anterior análisis se dice que ha fallado la estrategia mas no la actuación de las Fuerzas Armadas

J. La solución para el sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue:

Sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional, integridad territorial, preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, es imperativo que nuestra Fuerza Armada participe en la construcción de la paz, principalmente en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir a mediano plazo las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas, más allá del carácter coyuntural del plan DN-III.

Tal reorientación estrechará los lazos entre los militares y la población, permitirá adicionalmente emplear todo el potencial de los institutos castrenses en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

Lo anterior constituye un resumen paso a paso de la justificación que Andrés Manuel López Obrador y su gobierno utilizaron para crear la Guardia Nacional mencionados en los textos (del 2018) de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de López Obrador¹⁴⁶ y la Estrategia de Seguridad emitida por su gobierno¹⁴⁷; justificación que podemos sintetizar en pocas palabras de esta manera (en palabras de la autora de la tesis):

Las Fuerzas Armadas constituyen instituciones de alto prestigio y calidad, así como de plena confianza por el desarrollo histórico que éstas han tenido. Mientras que por otro lado el mando civil ha tenido un enorme desgaste a través de los años por las condiciones tan precarias a las que fueron sometidos (bajo salario, prestaciones, además de la falta de capacitación y profesionalización) los elementos.

En este sentido, ante la crisis de seguridad, desde el sexenio de Felipe Calderón, se tomó la decisión involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mismas que no estaban preparadas, ya que como lo mencionamos anteriormente sus tareas y actividades, así como facultades para las cuales ellos están capacitados son diferentes. Lo anterior llevó a una serie de consecuencias, que trajeron violaciones a

¹⁴⁶ LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. *Plan Nacional de Seguridad y Paz*, Op.Cit.

¹⁴⁷ Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, Op. Cit.

los derechos humanos y atropellos a la población por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública, entre ellas el Ejército, institución que fue mayormente señalada como culpable; no obstante, no es del todo la culpa del Ejército si no del tipo de estrategia implementada.

Hoy en día, la crisis en el mando civil y de inseguridad sigue en pie y no se puede tomar la decisión de retirar al Ejército en este tipo de actividades porque conllevaría a un aumento de violencia e inseguridad, al ser la única institución que actualmente la puede contener. Por lo que, el Gobierno de López Obrador reformó la Constitución para que por un tiempo limitado se siguiera disponiendo de las Fuerzas Armadas para la capacitación, formación y estructuración de la Guardia Nacional.

Con lo anterior, podemos asumir que se estaba recurriendo a una estrategia de seguridad muy parecida a las de los sexenios anteriores, pero con algunos cambios importantes, para solucionarlo cuanto antes.

A continuación, haciendo una recapitulación de la anterior justificación¹⁴⁸ por parte del Gobierno de López Obrador, se desprende la siguiente conclusión:

Es un hecho que hay una crisis de seguridad y que ésta se viene manifestando desde hace varios años, donde la solución más efectiva según los gobiernos de los dos sexenios previos fue designar como apoyo a las Fuerzas Armadas para las tareas de seguridad pública, dado que las policías- especialmente las municipales y estatales- se encontraban desgastadas institucionalmente por varios factores tales como: la falta de elementos, de profesionalización y capacitación de los mismos, corrupción, falta de apoyo presupuestal, entre otros. Es un hecho que las policías, principalmente las municipales y estatales, han tenido un enorme desgaste a través de los años por la insuficiente falta de apoyo tanto para reclutamiento como para profesionalización y capacitación de la corporación.

¹⁴⁸Plan Nacional de Desarrollo de López Obrador y la Estrategia de Seguridad Pública del Gobierno de López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>. Fecha de consulta: 3 de febrero de 2020.

No obstante, en la justificación mencionada del actual gobierno, se establece que “no ha fallado la actuación de las fuerzas armadas sino la estrategia”, lo cual es inexcusable, dado que las fallas por parte de los elementos de las Fuerzas Armadas reclamadas por la población, no son simplemente “fallas”, sino en muchas ocasiones violaciones a los derechos humanos; es decir, que en ciertas actuaciones operativas, los miembros del ejército atentaron (directamente o indirectamente) en contra de los derechos humanos consagrados en la Constitución. En este sentido, a pesar de no ser su misión específica, el Ejército no estaba deslindado de total responsabilidad.

Sin embargo, es un hecho, que lo anterior fue consecuencia de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, para lo cual no estaba instruido ni facultado. Al contrario, sus fines radican en la defensa de la seguridad nacional, siendo así adiestrados para tareas completamente distintas a las que la seguridad pública requiere.¹⁴⁹

Los elementos de las instituciones civiles que velan por la seguridad pública tienden a tener actividades que conllevan un trato con la sociedad, mientras que los elementos del Ejército no atienden de origen, el mantener el equilibrio de seguridad con la sociedad, debido a que son capacitados para defender la soberanía de la nación y enfrentar cuando así se requiera a un enemigo externo; por ello, es una de las principales discrepancias que realiza en su adiestramiento clásico con las instituciones civiles, y que no es igual a la que normalmente requiere una institución que se va a dedicar a la seguridad pública.

¹⁴⁹Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, última reforma 21 de agosto de 2018.

Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

No obstante, el Ejército como institución federal está cumpliendo con las órdenes del poder ejecutivo, ya que como bien sabemos su mando supremo le corresponde al Presidente de la República.

En otras palabras, es un hecho que la estrategia fue la causante de designar al Ejército en tareas que no le correspondían y que, debido a esta falta de correlación entre la disciplina, entrenamiento y preparación del ejército con las tareas, actividades y fines de seguridad pública, conllevó un resultado infortunado. Por lo que, la estrategia en su conjunto ha sido implementada erróneamente afectando la defensa de los derechos humanos y seguridad de la población.

De esta manera, la justificación anteriormente desglosada implica seguir en la misma estrategia de ya hace varios años, a diferencia de que se creó una nueva institución a través de una reforma constitucional y se le dio un marco jurídico a la actuación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública; puede que estas diferencias resulten peores, ya que elevar a rango constitucional una estrategia fallida constituye el riesgo de cometer posibles violaciones a los derechos humanos, así como atentar en contra del sistema, o puede que resulte favorable la creación de la institución y sus modificaciones a la Constitución, cuestiones que se resolverán con el tiempo. Lo que se puede afirmar ahora es que darle un marco jurídico a la Fuerza Armada era necesario y favorece su actuación, pero puede que las facultades otorgadas a la institución y responsabilidades delegadas no correspondan a un correcto marco jurídico.

2. Críticas y debates de la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional

En este subcapítulo abordaremos temas previos a la aprobación de la Guardia Nacional a través de la reforma constitucional de 2019. Los temas fueron debatidos en las mesas de discusión del Parlamento abierto en el Senado de la República integrada por diferentes expertos en la materia y servidores públicos con distintos argumentos y puntos de vista que son importantes mencionar para un análisis de la presente tesis. Se mencionarán de manera genérica algunos puntos relevantes para entender el

porqué de muchos argumentos que hoy en día se discuten, asimismo también lo que implicó constitucionalmente esta reforma, de una manera también general.

Para entender elementos importantes del proceso legislativo al que fue sometido la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es primordial recordar que de acuerdo con la teoría constitucional “una Constitución es rígida si y sólo sí, en primer lugar, es escrita; en segundo lugar, está protegida (o garantizada) contra la legislación ‘ordinaria’, en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser derogadas, modificadas o abrogadas si no es mediante un procedimiento especial de revisión constitucional (más complejo respecto del procedimiento de formación de leyes).”¹⁵⁰ Lo que nos lleva a la siguiente idea que el autor Bryce explica, “las constituciones rígidas tienen un rango superior al de las leyes ordinarias y por tanto, pueden ser modificadas sólo por un método diferente a aquel por el cual esas leyes son promulgadas o derogadas.”¹⁵¹

Por lo tanto, una “Constitución es rígida en la medida en que su modificación sólo es posible a través de un procedimiento más complejo que el procedimiento legislativo ordinario.”¹⁵²

En México, cualquier reforma a la Constitución debe de ser sometida a un proceso legislativo rígido sustentado en el artículo 135 constitucional, muy diferente al plasmado en el artículo 72 constitucional para las reformas legislativas federales, sustentado esencialmente en mayorías absolutas (excepto en caso de veto presidencial), a diferencia de la mayoría calificada que requiere una reforma a la Constitución. En este sentido, el procedimiento de reforma constitucional contenida en

¹⁵⁰GUASTINI, Riccardo, “Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano en Jurídica,” *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n° 30, 2000, pp. 175-194, p. 175. Idea ésta tomada de Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1924, pp. 121 y ss. *Apud*: ALTERIO, Ana Micaela, “La relación entre rigidez y supremacía constitucional: Un análisis a la luz de las reformas constitucionales en México.” *Revista del centro de estudios constitucionales*, núm 4, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/10_Micaela_REVISTA_CEC_SCJN_NUM_4-227-249.pdf. Fecha de consulta: 25 de julio de 2019.

¹⁵¹BRYCE, James, *Studies in history and jurisprudence*, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1901, p. 19. Con sus palabras, el rasgo característico de este tipo de constituciones reside: “in the fact that every constitution belonging to it enjoys an authority superior to the authority of the other laws of the State, and can be changed only by a method different from that whereby those other laws are enacted or repealed”, pp. 198-199. *Apud*: ALTERIO, Ana Micaela, *Op.Cit.*

¹⁵²FERRES COMELLA, Víctor, *Una Defensa de la Rigidez Constitucional* Teoría del Derecho y Tribunal Constitucional, Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), Doxa, 2000. <https://doxa.ua.es/article/view/2000-n23-una-defensa-de-la-rigidez-constitucional/pdf>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2019.

el artículo 135 constitucional, define a nuestra Constitución como rígida al ser “elaborada por un procedimiento especial señalado en el mismo texto fundamental,”¹⁵³ el mismo se señala de la siguiente manera:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹⁵⁴

Aunado a lo anterior el jurista Felipe Tena Ramírez establece que:

“En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma. Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.”¹⁵⁵

Cabe mencionar el mismo jurista, Tena Ramírez, es quien le da el nombre al “Constituyente Permanente”, diferente al “Constituyente Originario” quien fue el que se reunió en Querétaro en 1916 y 1917.

“En nuestro derecho constitucional se le conoce más comúnmente como Poder Constituyente Permanente, por la gran y justificada influencia que ha tenido, el profesor Felipe Tena Ramírez en la doctrina mexicana, quien en su texto clásico lo denomina de tal forma.”¹⁵⁶ “Ese órgano -explica Tena Ramírez- tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte. Se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.”¹⁵⁷

“Como lo expone el ilustre constitucionalista citado, el alcance de las actividades de dicho órgano consiste en adicionar y reformar la Constitución. Adicionar es agregar algo nuevo

¹⁵³GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Segunda Edición, México, Universidad Iberoamericana, 2007, p. 31.

¹⁵⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁵TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19 edición, Porrúa, México, 1983. pp. 45- 46, *Apud.* BARRAGÁN B, José; CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl; MATEOS SANTILLÁN, Juan José; SOTO FLORES, Armando; FLORES TREJO, Fernando, *Teoría de la Constitución*, Octava edición, Porrúa, México, 2019, pp. 207 y 208,

¹⁵⁶GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, *Op.Cit.*, p. 52.

¹⁵⁷TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 53- 54. *Apud.* GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, *Op. Cit.* p.53

a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe (...)."¹⁵⁸

En este sentido, el artículo 135 establece la posibilidad de reformar la Constitución de una manera rígida para así defender la soberanía de la nación. Al respecto, el autor Arteaga Nava señala lo siguiente:

“La actividad reformadora, considerada en términos absolutos, es una y puede referirse tanto a la Constitución como a las leyes ordinarias. Esta se ha depositado en el poder legislativo; en todas las Constituciones que han estado en vigor a lo largo de la historia, la que tiene que ver con modificaciones a las mismas se ha reforzado. Ordinariamente se exige una mayoría especial en cada cámara y se hace partícipe en la actividad a las legislaturas de las entidades federativas; estas dos precauciones adicionales han dado lugar a que se considere que las Constituciones mexicanas son rígidas.”¹⁵⁹

Por otro lado, es preciso recordar que el presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido, en el 2019, contaba con las mayorías necesarias (más del 50%) tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores para reformar leyes federales, lo que suponía una gran ventaja política, sin embargo, no (por sí solas) para cambiar la Constitución (dado que teniendo más del 50% de las Cámaras, no alcanzaba en ninguna, los 2/3 dos tercios previstos en el Artículo 135 de la Constitución antes referido).

En este sentido, para modificar la Constitución de acuerdo con el artículo 135 constitucional, requerían aprobación de los demás partidos (en parte, mas no en su totalidad) para así obtener el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y que posteriormente la reforma sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, para así lograr la aprobación necesaria para la reforma constitucional y proceder a la sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia.

De esta manera, atendiendo al procedimiento para la reforma constitucional y con una notable ventaja política, fue que la reforma constitucional de la Guardia Nacional logró la aprobación de la mayoría calificada.

¹⁵⁸GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Op.Cit. p. 53.

¹⁵⁹ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional. Parte general*. Oxford University Press, 2017, <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/derecho-constitucional-parte-general>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

No obstante, en la discusión previo a obtener la aprobación mayoría calificada por el Congreso de la Unión, por ser un tema constitucional la figura jurídica fue sometida a varias opiniones y críticas desde diferentes ópticas. De esta manera, en la etapa de discusión, se presentaron diferentes mesas de diálogo y análisis, para analizar la creación de la Guardia Nacional, en las cuales se contó con la presencia y participación de gobernadores, presidentes municipales, gobierno federal (titulares y secretarios), academia, sociedad civil, empresariado y organismos nacionales e internacionales, ciudadanos y ciudadanas, entre otros.¹⁶⁰

Dado la densidad y variedad de información que se presentaron en las mesas de dialogo, para efectos de la presente tesis sólo se mencionará de manera descriptiva y resumida (citando el documento correspondiente donde obran las versiones estenográficas) en palabras de la autora aquellos puntos jurídicamente relevantes para este trabajo que persisten hoy en día, independientemente de las modificaciones que se realizaron para concretar la aprobación de la reforma a la Constitución o en su caso, por no haber sido modificados en la misma, ambos supuestos para el posterior análisis jurídico en el capítulo subsecuente. Asimismo, la autora realizará un breve análisis de la mayoría de información aportada en las mesas de diálogo, que se menciona en el presente trabajo.¹⁶¹

Como puntos en común, en la mayoría de las mesas se reconoció el grave problema de seguridad que hay en México, así como la necesidad de atenderlo. Lo anterior derivado de las fallidas estrategias de seguridad de los sexenios anteriores, que a su vez propiciaron el deterioro de las instituciones civiles de seguridad pública. Asimismo, hubo un reconocimiento generalizado a las fuerzas armadas por su trabajo a lo largo de los años en las diferentes tareas que se le han encomendado, sin

¹⁶⁰Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/64/1/2019-02-21-1/assets/documentos/01.-Dict_Puntos_Consti_Guardia_Nacional_190219.pdf. Fecha de consulta 16 de marzo 2020.

¹⁶¹Dado que en la presente tesis no se puede analizar toda la información (por falta de extensión y sobre todo por la acotada línea de investigación seleccionada de las mesas de dialogo, si se buscó analizar en su mayoría por lo menos la relevante para darle al lector un amplio panorama del escenario del porqué de la reforma constitucional 2019.

embargo, también se habló de la necesidad de un esquema que respalde el actuar en tareas de seguridad pública de las Fuerzas Armadas en la sociedad.

En cuanto a las opiniones encontradas, a continuación de manera descriptiva, se presentará una síntesis de los puntos jurídicos relevantes para la presente tesis que fueron discutidos en las diferentes mesas de diálogo.

1. Constitucionalidad y Convencionalidad¹⁶²

En cuanto a los principios la constitucionalidad y convencionalidad en las mesas se mencionó que la figura jurídica va en contra de estos por contradecir el artículo 129¹⁶³ constitucional, así como las resoluciones e interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se establecen que la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública debe de ser extraordinaria (temporal), subordinaría, complementaria, regulada con instrumentos legales, así como protocolos de uso de la fuerza y fiscalizada. También se manifestó que el proyecto carece de un marco de transparencia y rendición de cuentas adecuado.¹⁶⁴

Lo anterior, significa que el proyecto de la Guardia Nacional podría ser contrario a la Constitución y por ende no debería de ser aprobado, ya que al ser aprobado solo se podrían impugnar las normas generales emanadas de esta reforma, por ejemplo, la Ley de la Guardia Nacional y no en sí la reforma constitucional. Lo anterior, debido a que al ser una reforma constitucional esta va de acuerdo con los principios constitucionales y no podría haber una reforma constitucional inconstitucional.

Considerando que estos argumentos fueron vertidos durante la etapa de discusión de la reforma constitucional, de haber sido impugnada en esta etapa

¹⁶²Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional. *Op. Cit.*

¹⁶³**Artículo 129 Constitucional.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

¹⁶⁴Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

(discusión) con base en estos argumentos (inconstitucionalidad), solamente hubiera constituido una actuación aparente, como lo señala Arteaga Nava “cuando una reforma no ha sido aprobada debidamente y ella es impugnada, se está frente a un caso de actuación solo aparente;”¹⁶⁵ en este caso no fue impugnada, pero si lo hubiera sido sin ser aprobada estaríamos dentro de este supuesto.

“Una reforma puede impugnarse cuando en su elaboración no se cubrieron las formalidades previstas en la constitución; en estos casos se está sólo ante una apariencia de reforma. Si una reforma no ha sido aprobada debidamente y es impugnada, se está frente a un caso de una actuación nula; la reforma es sólo aparente. Únicamente tiene que acreditarse la omisión o el defecto”¹⁶⁶

En este sentido, al ser aprobada la reforma constitucional, únicamente podrían ser impugnadas las normas generales emanadas de ésta, a través de una acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105¹⁶⁷ de nuestra Constitución; o de manera

¹⁶⁵ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, t. III, pp. 19-31, *Apud.* GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl “Una reforma a la constitución puede ser inconstitucional” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 1998, p. 330, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/18.pdf>. Fecha de consulta: 20 junio 2020.

¹⁶⁶ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, *Op. Cit.*, pp. 763

¹⁶⁷**Artículo 105 Constitucional.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; Inciso reformado
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; Inciso reformado
- e) Se deroga
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e
- i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

individual a través del juicio de amparo previsto en el artículo 107 fracción I¹⁶⁸ de la Ley de Amparo (es importante mencionar que la misma Ley de Amparo en su artículo 61¹⁶⁹ establece la improcedencia del juicio de amparo contra adiciones o reformas a la Constitución). También en su caso, la reforma constitucional sí pudo haber sido impugnada por cuestiones de forma mas no de fondo, es decir si el procedimiento de la reforma no se llevó a cabo como debería, tal y como lo explica el jurista Tena Ramírez “el cual niega que se pueda declarar inconstitucional una reforma a la Constitución, salvo cuando se trate de incompetencia del órgano o por no haberse surtido las formalidades previstas en el artículo 135 constitucional.”¹⁷⁰ El autor Tena Ramírez citado por González Schmal explica lo siguiente:

“Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquel o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en ese caso, en que se podría comprobar objetivamente el vicio de la reforma, sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad.”¹⁷¹

En este sentido, cumpliendo con todas las cuestiones de forma y de fondo, la reforma sí fue aprobada e implementada correctamente, así como las leyes reglamentarias sin declararse la inconstitucionalidad de alguna de ellas. Sin embargo, se podría dar un debate sobre la inconstitucionalidad de la Guardia Nacional, resumiéndose en la siguiente pregunta: ¿Podría haber una reforma constitucional inconstitucional dentro de la misma Constitución? Actualmente hay un debate doctrinal muy extenso sobre el tema, en donde varios autores sumamente reconocidos tienen opiniones encontradas, algunos establecen que hay reformas constitucionales

¹⁶⁸ **Artículo 107 de la Ley de Amparo.** El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso. Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
b) Las leyes federales;
c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
e) Los reglamentos federales;
f) Los reglamentos locales; y
g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general; (...)

¹⁶⁹ **Artículo 61 de la Ley de Amparo.** El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁷⁰ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Op. Cit. p. 54.

¹⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975, pp. 63-68. Apud. GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl “Una reforma a la constitución puede ser inconstitucional” *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 1998, p. 330, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/18.pdf>. Fecha de consulta: 20 junio 2020.

inconstitucionales y estas pueden ser definidas como un fraude a la Constitución al violar derechos fundamentales; mientras que otros establecen que no pueden existir reformas inconstitucionales dentro de la Constitución, al precisar que no hay jerarquía de normas dentro de la misma Constitución.

El tema es muy interesante y enriquecedor, pero no será abordado en la presente tesis al tener una línea de investigación distinta; sin embargo, la autora de esta tesis se inclina por considerar que sí puede haber reformas inconstitucionales alojadas dentro de la misma Constitución.

Aparte de la supuesta contradicción al artículo 129 constitucional que formulaban los participantes de las discusiones¹⁷², también exponían que se planteaba disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública sin tomar en cuenta las características planteadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“(...) cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces (...).”¹⁷³

Recordemos que existe una obligatoriedad (por vía tratado) que tienen las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México al ser el

¹⁷²Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

¹⁷³Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia 28 de noviembre de 2018, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_370_esp.pdf. Fecha de consulta 15 de junio de 2020.

mismo Estado, parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷⁴. Tal y como lo señala el autor Marcos del Rosario Rodríguez:

“Es un hecho que el reconocimiento de la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana, como un condicionante para la eficacia mínima del contenido de la Convención Americana, y por ende de los derechos humanos albergados en ella, no sólo refleja el cumplimiento estricto del Estado mexicano de sus obligaciones contraídas al momento de su ratificación, por vía del principio *pacta sunt servanda*, sino que refiere un esfuerzo permanente por parte de todo operador jurídico, de reducir cualquier déficit normativo que puede existir en las normas vigentes del sistema, y de esta forma, llevar a cabo una labor de compatibilización idónea.

Para ello, es indispensable un conocimiento de las jurisprudencias nacionales e interamericanas, así como una aguda sensibilidad para advertir en qué casos y hasta qué grado debe hacerse una aplicación de la jurisprudencia, sin que se ponga en riesgo real, tanto la unidad y cohesión del sistema jurídico, pero sobre todo, la vigencia del derecho humano que esté tratándose en el caso en cuestión.”¹⁷⁵

Es preciso señalar que México al ser parte se obliga lo establecido en la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos, como son los artículos 1 y 2:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”¹⁷⁶

“Es precisamente en el artículo 2 donde emerge el deber de los estados de armonizar y adecuar sus ordenamientos jurídicos, conforme a los contenidos de la Convención. A esto se le ha denominado el mínimo de efectividad (...), mismo que es

¹⁷⁴Convención Americana sobre Derechos Humanos, Firmas y ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2020.

¹⁷⁵DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, “El Mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” *Revistas jurídicas de la UNAM, Quid Iuris*, año 9, volumen 29, junio- agosto 2015, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17560/15768>. Fecha de consulta: 7 de septiembre 2020.

¹⁷⁶Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fecha de consulta 7 de septiembre 2020.

indispensable para garantizar la eficacia de la norma convencional, pero sobre todo de los derechos humanos reconocidos en está”.¹⁷⁷

Asimismo, la vinculatoriedad de las resoluciones y criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han reconocido la obligatoriedad de aquellas sentencias emitidas por el tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio. Para robustecer el argumento es importante señalar algunas tesis y jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación:

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EFECTOS DE SUS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.¹⁷⁸

El Estado Mexicano se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999. En ese sentido, los artículos 133 y 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen la vigencia de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico interno y establecen la obligación de las autoridades nacionales de aplicar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales vigentes en nuestro país. Por lo anterior, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, generan como una consecuencia ineludible que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resulten obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales. Esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas.

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES.¹⁷⁹

La jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es aceptada por el Estado Mexicano y, en esa medida, en tanto se esté frente al incumplimiento de obligaciones expresamente contraídas por éste, no corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por aquel organismo internacional es correcta o no, lo que debe entenderse en forma unímoda y

¹⁷⁷DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, “El Mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” *Op. Cit*

¹⁷⁸CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EFECTOS DE SUS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Febrero del 2012, p. 650.

¹⁷⁹SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo I, septiembre de 2015, p. 337.

dogmática, ya que la competencia del Máximo Tribunal Constitucional del país, como garante de la supremacía constitucional, descansa ontológica e inmanentemente en su actuación, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, para establecer y concretar las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial de la Federación en atención a las sentencias internacionales, se estima necesario analizar siempre: (I) los débitos que expresamente se desprenden de tales fallos para el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado Mexicano; y, (II) la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar. En el entendido de que si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional, ésta deberá prevalecer, en términos de la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) .

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS.¹⁸⁰

El Poder Judicial de la Federación tiene la obligación de acatar una orden que le incumba por estar contenida en una sentencia de un tribunal internacional, como sería el caso de juzgar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos declaradas por el organismo internacional. Así, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas soberanamente por México, todos sus Poderes deben cumplir con lo ordenado en las sentencias emitidas contra el Estado Mexicano. Esto tiene su fundamento en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*, y que prescribe que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y, para el caso específico del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que los Estados Parte se comprometen a cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean partes.

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.¹⁸¹

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado

¹⁸⁰SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, abril de 2014, p. 283.

¹⁸¹SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo I, diciembre de 2011, p. 556.

Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.

Con lo anterior, se puede observar que las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para México y por ende el Estado Mexicano debe velar por que sean cumplidas. En este caso, los criterios emitidos sobre los militares en tareas de seguridad pública por la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben ser previstos y acatados.

Por otro lado, estos criterios fueron establecidos como criterios obligatorios por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al incluirlos en la sentencia de la acción inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior:

“El mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes e independientes.”¹⁸²

Así, la sentencia nos permite entender la importancia de estos criterios para ser incluidos dentro de la reforma constitucional, así como en nuestro ordenamiento constitucional. “Se trata de criterios precisos y obligatorios por triple vía: i) por estar contenidos en una sentencia de la Corte IDH, en la que además el Estado mexicano fue parte; ii) por el hecho de que los cinco parámetros fueron incorporados

¹⁸²Diario Oficial de la Federación. Decreto sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, párr. 155, el 15 de noviembre de 2018. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019. Fecha de consulta: 22 de junio de 2020.

expresamente al texto constitucional, y iii) por estar reiterados en sentencias con criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”¹⁸³

Actualmente los criterios están expresos en el texto constitucional a partir de la reforma constitucional, se incluyeron en la Constitución al expedir el decreto que dio vida a la reforma sobre la Guardia Nacional. Es así como los criterios se encuentran respaldados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al expedirlos, la sentencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y la integración de los criterios en la misma Constitución, estas características ya se ostentan con carácter constitucional.

Por otra parte, entre los argumentos vertidos en las mesas que sustentan la posible inconstitucionalidad, se encuentra el que plantea que el modelo actual de Guardia Nacional centraliza la política de seguridad y atenta contra el régimen federal al carecer de coordinación de los tres órdenes. Lo anterior por básicamente dos razones, (i) primero, porque la Guardia Nacional depende directamente del Poder Ejecutivo y su injerencia será en los tres órdenes de gobierno, realizando tareas que le corresponden a las Entidades Federativas y Municipios, (ii) segundo, porque dispone de manera prolongada el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública quienes también realizaran actividades en los tres órdenes de gobierno y como sabemos también su titular es el Presidente.

Las Fuerzas Armadas deben atenerse a sus facultades y límites establecidos en la Constitución, y las instituciones civiles que tienen como objetivo la seguridad pública de cada orden de gobierno deben coordinarse entre ellas para realizar las tareas pertinentes para el mantenimiento del orden público de acuerdo a sus facultades, cumpliendo cada una con sus obligaciones.¹⁸⁴ La actual Guardia Nacional en México, primero se constituye en el orden federal y posteriormente, tiene injerencia en

¹⁸³MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial.” *Op.Cit.*

¹⁸⁴Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional. *Op. Cit.*

actividades en las distintas Entidades Federativas y Municipios, debilitando así sus autonomías y por ende, el federalismo mexicano.

En relación con la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se determinó (por muchos asistentes) que es indudablemente necesaria. Sin embargo, se expresó que su participación debe ser como lo afirma el ex Secretario de la Defensa¹⁸⁵, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, perteneciente al gabinete del presidente de Enrique Peña Nieto:

“En principio la participación de las Fuerzas Armadas, en materia de seguridad pública, debe ser siempre en apoyo y como complemento de las autoridades policiales, judiciales y ministeriales. Hacerlo de otra manera implica el que nos aproximemos a riesgos de actuar fuera de la ley por no ser autoridad designada, dicho de otra manera, siempre en coordinación y apoyo de la autoridad.”¹⁸⁶

Lo anterior, cobra vida ya que se advertía por muchos asistentes en las mesas de diálogo que en el proyecto de reforma constitucional, las Fuerzas Armadas de no estaban reguladas como apoyo ni complemento a las instituciones civiles, sino como sustitución de las mismas, lo cual atentaba al orden constitucional.¹⁸⁷ Lo anterior, al plantear la desaparición de la Policía Federal y crear una Guardia Nacional en donde al principio la mayoría de los integrantes serían de las Fuerzas Armadas y aparte, tendrían el apoyo de las Fuerzas Armadas; cuestión que actualmente persiste.

También se habló mucho de la ausencia de análisis *ex ante* de las intervenciones de la Guardia Nacional que requeriría de controles y autorizaciones parlamentarias y judiciales para activarse, evitando así gran discrecionalidad al Ejecutivo Federal. La concentración de ese poder en el Ejecutivo Federal amerita un detrimento de la soberanía de las Entidades Federativas y Municipios.¹⁸⁸

¹⁸⁵Dicho argumento por el General Cienfuegos no fue vertido en el dictamen, sino aparte en una entrevista realizada por la autora de esta tesis por medio de correo electrónico, que se incluye como Anexo B. Se cita para dar más profundidad en el tema de los argumentos que sostenían que era necesaria la participación de las Fuerzas Armadas.

¹⁸⁶Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de Junio de 2020. Anexo B.

¹⁸⁷Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

¹⁸⁸*Idem.*

En cuanto a otros argumentos en relación con la constitucionalidad, se expuso que el mantener al Ejército en las calles constituye un riesgo latente de violaciones a los derechos humanos de las personas, pero es importante aclarar que la violación a los derechos humanos se comete desde la aprobación de una reforma que no respeta el orden constitucional hasta las situaciones particulares entre policías (civiles y militares) con la población.

2. Militarización ¹⁸⁹

En cuanto al tema de la militarización, abordaremos ciertas cuestiones generales que se discutieron en las mesas, para posteriormente, en el capítulo subsecuente analizar con mucho más detenimiento los puntos medulares sobre la militarización y la Guardia Nacional.

Durante las mesas de debates los asistentes manifestaron que la Guardia Nacional, se trata de un sistema híbrido orientado a la militarización de la seguridad pública, al tener una dirección operativa de mando civil mientras que su estructura, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingresos, educación, capacitación, profesionalización, cumplimiento de responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional atienden a los ámbitos de una Fuerza Armada permanente. Lo anterior habla en su totalidad de un cuerpo militar independientemente de la injerencia de la titularidad que residen en el Secretario de Seguridad Pública.¹⁹⁰

Por otro lado, como puntos en contra del proyecto, los asistentes manifestaron que la Guardia Nacional además de atentar contra el orden constitucional constituyéndose como una institución militar por sus características y estructura (independientemente del mando), su involucramiento en tareas de seguridad pública propicia un ambiente de violencia por el mismo entrenamiento, capacitación y tareas

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ *Idem.*

que tienen, asimismo por los enfrentamientos que llegan a tener, ya que como bien sabemos su entrenamiento principalmente es para la guerra e invasiones.¹⁹¹

En contraste, como opiniones a favor del esquema militar que se propone, los asistentes manifestaron que el Ejército constituye una institución sumamente respetada por la población y, por ende, la consideran solución efectiva para enfrentar la violencia del país. Asimismo, manifestaron que el gobierno -en sus tres órdenes- es incapaz de sobrellevar la crisis de seguridad, por lo que es necesario este modelo -el cual en su mayoría es un modelo militar.¹⁹²

Sin embargo, el debate sobre la militarización persiste hoy en día, por la misma estructura y actividades en las que se ven involucrados tanto los miembros de la Guardia Nacional y Fuerzas Armadas, sin una respuesta concreta de si constituye o no una militarización del país, cuestión que más adelante abordaremos.

3. Instituciones civiles dedicadas a la seguridad pública¹⁹³

En cuanto a las instituciones civiles que tienen como objetivo la seguridad pública, como las policías (en los tres órdenes), fiscalías, sistema penitenciario y ministerios públicos, se manifestó que están sumamente deteriorados al no contar con una buena capacitación, entrenamiento y, por ende, funcionamiento, pero sobre todo porque ya no son instituciones que inspiran confianza. También se manifestó que algunos elementos se encuentran ligados al narcotráfico y/o a actos de corrupción.¹⁹⁴

Lo anterior podemos entenderlo más a fondo con base en lo descrito en el subcapítulo “Causas de la Crisis de Seguridad Pública en México” de esta tesis, en donde en pocas palabras podemos afirmar que sí había un debilitamiento institucional, número de elementos, capacitación y profesionalización insuficientes debido a la falta de apoyo económico para su mantenimiento y crecimiento.

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

Por otro lado, regresando a los argumentos vertidos en las mesas de diálogo, a pesar de que se manifestó anteriormente que las instituciones de seguridad pública no eran del todo efectivas, se evidenció la imperiosa necesidad de respetar el orden constitucional y no eliminar una de las instituciones pilares del sistema de seguridad pública, como la Policía Federal. Es por esto, que manifestaron que se debe invertir en las instituciones civiles y no eliminarlas, en este caso la Policía Federal. En otras palabras, explicaron que se debe priorizar la profesionalización, fortalecer y capacitar a las instituciones civiles; así como darles una formación completa en la prevención y persecución del delito, y ejecución de penas, para así tener resultados efectivos y positivos, pero no eliminar las instituciones civiles, en especial la Policía Federal, que es lo que planteaba la reforma constitucional y lo que se terminó haciendo.¹⁹⁵

También, en las mesas se expresó que es necesario fortalecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y a su vez implementar mecanismos de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas para las instituciones y elementos de ésta; así como el incluir entre sus pilares la perspectiva de género y derechos humanos. Otra cuestión relevante en los debates fue la importancia de brindarles a las instituciones una digna seguridad social, ya que parte de las causas del desgaste de estas instituciones fue el hecho de mantener a sus integrantes con condiciones de seguridad social precarias.¹⁹⁶

4. Investigación de delitos¹⁹⁷

En cuanto al tema de los delitos, se discutió que el proyecto faculta a la Guardia Nacional -y por ende a los elementos de las Fuerzas Armadas incorporados a la Guardia Nacional- a realizar tareas de investigación del delito con la justificación de tener un sistema de justicia penal adecuado y fortalecido.¹⁹⁸

Posteriormente, al aprobarse la reforma, efectivamente se le dotó a la Guardia Nacional facultades para realizar investigaciones de prevención de delitos, así como

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

para actuar activamente en la investigación de la comisión de un delito, el último supuesto siempre a petición del Ministerio Público, trabajando así bajo su mando y conducción. Lo anterior no es algo nuevo, ya que la Policía Federal anteriormente realizaba dichas tareas; sin embargo, la novedad radica en que los integrantes de la Guardia Nacional, que como ya sabemos principalmente son militares, realizarán tareas de investigación de la comisión de delitos, siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público, cuestión que abre la puerta a una posible militarización. Lo anterior, sí constituye una novedad para nuestro sistema de seguridad pública y de justicia penal, que constituye un posible riesgo para nuestros principios constitucionales por su posible centralización de poder.

A pesar de haber sido discutido en las mesas la posible centralización, se mantuvo la misma postura, quedando así el texto en el publicado en decreto el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación:

“Artículo 21. (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos 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.”¹⁹⁹

Posteriormente, en la ley reglamentaria²⁰⁰ se establecieron las siguientes disposiciones -entre otras- relativo a lo anterior:

“Artículo 7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:
(...)

III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;

¹⁹⁹Diario Oficial de la Federación, decreto emitido el 26 de marzo de 2019 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019. Fecha de consulta: 20 de mayo 2020.

²⁰⁰Ley de la Guardia Nacional, última reforma 27 de mayo de 2020.

(...)

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

(...)

III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

(...)

VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;

(...)

VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables;

(...)

XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos;

XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;

(...)

XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia;

XXIV. Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales;

(...)

Artículo 94. En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.

(...) ²⁰¹

Por otra parte, los expertos manifestaron que de aprobarse la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional (misma que al final se aprobó y dio vida a la actual Guardia Nacional), esta debe de ir acompañada de estrategias integrales con las instituciones de procuración de justicia, junto con una adecuada formación en prevención y persecución del delito, así como en ejecución de penas. También, se manifestó que debe de ir de la mano de una legislación adecuada del uso legítimo de la fuerza y del registro nacional de detenciones. ²⁰² Actualmente, dichas leyes sí fueron

²⁰¹Ley de la Guardia Nacional, última reforma 27 de mayo de 2020.

²⁰²Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op.Cit.*

expedidas dada su necesidad, ambas siguen vigentes y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo del 2019.

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza tiene como fin “regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.”²⁰³ Por otro lado, la Ley del Registro Nacional de Detenciones tiene por objeto “regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.”²⁰⁴

Casi un año después, el día 11 de mayo de 2020, se expidió un decreto en el cual se determina las tareas que realizarán las Fuerzas Armadas en colaboración con la Guardia Nacional, sin incluir la facultad de investigar delitos:

“SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.”²⁰⁵

Así, de acuerdo con las fracciones señaladas por el decreto anterior y el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas podrán: (i) prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas correspondientes, salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio, así como garantizar, mantener y restablecer el orden y paz social; (ii) realizar la detención de personas y aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos, siempre conforme a lo dispuesto en la Constitución y Código Nacional de Procedimientos Penales; (iii) en caso de detención, informar a la persona detenida sus derechos establecidos en la Constitución y

²⁰³**Artículo 1 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen en las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.

Cuando las autoridades a que se refiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley.

²⁰⁴**Artículo 1 de la Ley del Registro Nacional de Detenciones.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.

²⁰⁵Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 11 de mayo del 2020 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020. Fecha de consulta: 1 de julio 2020.

ponerlas a disposición de las autoridades competentes, asimismo realizar el registro inmediato de las personas de acuerdo con la ley correspondiente; (iv) preservar el lugar de los hechos o del hallazgo (en caso de delitos), así como la integridad de los indicios, huellas o vestigios así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público; (v) colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas, de la misma manera con autoridades locales y municipales cuando sea formalmente requerida de conformidad con la ley para la protección de la integridad física de las personas y preservación de sus bienes en situaciones de peligro; (vi) participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos relativos al Sistema Nacional de Seguridad Pública; (vii) y por último colaborar a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.²⁰⁶

²⁰⁶ **Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
- II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 - b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
 - e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 - f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;
- IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;
- XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
- XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
- XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;
- XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que

En este sentido, los elementos de la Guardia Nacional -mayormente militares-sí pueden realizar tareas de investigación del delito, sin embargo, las Fuerzas Armadas no tienen facultades en ese ámbito, lo cual resulta vago y hasta cierto punto fuera de ley, porque realmente en la práctica los militares adscritos a la Guardia Nacional están realizando actividades de investigación de delitos, siempre a petición y bajo la observación del Ministerio Público. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la misma ley tiene ciertas incongruencias en cuanto que los militares realizan tareas de investigación de comisión de delitos, cuando la misma ley no los faculta para ello; sin embargo, es un hecho que siempre están bajo el mando del Ministerio Público como institución civil.

5. Los diferentes objetivos entre las Fuerzas Armadas e instituciones de orden civil²⁰⁷

El tema de la Guardia Nacional involucra a dos grandes grupos de instituciones, las de orden civil y militar, así muchos de los argumentos vertidos en las mesas trataron de aclarar las diferencias entre las dos instituciones, principalmente conforme a su objetivo constitucional, siendo para las Fuerzas Armadas, la seguridad nacional e interior; mientras que las instituciones civiles (tomando como ejemplo las policías) la seguridad pública.²⁰⁸

Primeramente, en las mesas se manifestó que el programa de estudios del Ejército y Marina, resulta distinto al programa de formación de los cuerpos policiales al contar con diferencias fundamentales, tales como la estructura, objetivos, disciplina, y sobre todo la capacidad de investigación y prevención del delito. Así, a causa de estas

impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;

XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

²⁰⁷Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

²⁰⁸*Idem.*

diferencias que derivan de su misma naturaleza, no se le puede delegar a los militares a hacer funciones policiales, en su totalidad y en calidad de sustitución, ni viceversa.

209

Asimismo, acorde a lo mencionado en las mesas, puede que la institución de mayor confianza sean las Fuerzas Armadas (como varios a favor de la reforma constitucional lo manifestaron), pero por sus mismos objetivos y facultades (seguridad nacional e interior), resulta peligroso que una institución que no tiene dichas características sea la que tenga mayor relación con la población siempre y de primera mano. Las Fuerzas Armadas no debe de constituir –salvo excepciones-la primera instancia para que los ciudadanos acudan por mayor confianza, facilidad y vinculación, ya que eso es tarea de a las instituciones de seguridad del orden civil.²¹⁰

Analizando lo anterior y situándonos en el contexto actual, podemos establecer que las Fuerzas Armadas de acuerdo con sus objetivos institucionales no están capacitados ni facultados para prevenir e investigar delitos; identificar, ubicar y capturar a presuntos delincuentes para presentarlos a las autoridades jurisdiccionales, a menos que se trate de algún tema de seguridad nacional e interior (esto bajo la lógica de sus objetivos principales); sin embargo, la reforma constitucional sí faculta a los elementos de la Guardia Nacional -que como ya lo comentamos son principalmente militares- a realizar estas actividades, y del mismo modo bajo su esquema de cooperación con las Fuerzas Armadas, a las últimas también se les faculta a realizar las actividades mencionadas en el segundo punto del decreto del 11 de mayo de 2020²¹¹, siempre en apoyo a la Guardia Nacional.

En otras palabras, a pesar de que las Fuerzas Armadas e instituciones civiles se dedican a la seguridad, las tres tienen diferentes enfoques, ya sea en seguridad nacional, pública, o interior, los cuales cambian totalmente su tipo de formación,

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Idem.*

²¹¹ **Segundo acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

capacitación, estructura y funciones, por lo que cohesionar culturas organizacionales distintas de una manera poco estructurada y delineada conllevaría a una serie de resultados pocos eficientes y acertados, y hasta en algunas ocasiones violatorios a derechos humanos.

De acuerdo con el orden Constitucional, la seguridad pública es tarea de policías de acuerdo con en el artículo 21 en donde se establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Por otro lado, las Fuerzas Armadas están dedicadas a la seguridad nacional, seguridad interior y defensa del exterior de acuerdo con el artículo 79 fracción VI. De la misma forma, como ya lo mencionamos en el capítulo primero, el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora detalla lo siguiente:

“Las policías tienen como misión principal proteger el orden público salvaguardando a las personas y a sus bienes. Los ejércitos por su parte deben salvaguardar la seguridad interior y exterior de un país. Estamos frente a la distinción entre seguridad pública como misión de las policías, por una parte, y la seguridad interior y exterior de un país, como misión de los ejércitos, por la otra. Son dos instituciones diferentes con misiones distintas. Las policías tienen enfrente a ciudadanos que esperan que se les brinde seguridad y, en su caso, están frente a presuntos responsables de la comisión de un delito que deben ser procesados por un juez, que resolverá sobre su culpabilidad o ausencia de culpabilidad conforme con un debido proceso y con base en el principio de presunción de inocencia.”²¹²

Regresando a las mesas de diálogo, en la propuesta de reforma constitucional se buscaba homologar rangos, sueldos, prestaciones y regímenes de seguridad social de cuerpos militares y civiles -cuestión que finalmente no se concretó en la reforma constitucional 2019-, lo cual fue duramente criticado por no ser congruente con la idea de eliminar las Fuerzas Armadas de las calles, y por otra parte, por la idea poco coherente de homologar dichas cuestiones en dos instituciones con objetivos, capacidades, competencias y requisitos distintos.²¹³

Finalmente, en las modificaciones no se realizó la homologación en cuanto a prestaciones, rangos y estructura; pero, sigue sin resolverse el problema de

²¹²VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, Op. Cit., p. 52.

²¹³Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, Op. Cit.

cohesionar culturas institucionales diferentes y aparte, se creó un nuevo problema al enrollar militares como elementos de la Guardia Nacional cuando estos reciben el salario y las prestaciones por medio de la Secretaría de Defensa, es decir, trabajan en la Guardia Nacional a la cual le deben de rendir cuentas de su actuar por la misma disposición de un mando civil, pero reciben su salario y prestaciones por otra; esta cuestión la abordaremos en el capítulo subsecuente.²¹⁴

6. Estrategias de seguridad pública²¹⁵

En cuanto a la estrategia de seguridad pública que dio vida a la Guardia Nacional, se habló de varios puntos tanto a favor como en contra, de los cuales seleccionaremos solo algunos que convengan con la línea de investigación de la tesis para analizarlos de manera general sin agotar el tema.

Primeramente, como punto en contra se cuestionó el ¿por qué constitucionalizar una reforma que busca darle marco legal a una estrategia de seguridad que consiste en utilizar las Fuerzas Armadas, la cual ha sido un fracaso durante varios años por el incremento de violaciones a los derechos humanos y violencia en el país? Algunos manifestaron que no era necesario constitucionalizarlo, sino que podría llevarse esta estrategia de manera temporal a través de disposiciones transitorias y no permanentemente a través de una reforma constitucional, dado que se está atendiendo una situación coyuntural.²¹⁶

La anterior interrogante dentro de las sesiones y años después ya aprobada la reforma constitucional parece no tener respuesta totalmente sostenible aún por parte del Poder Ejecutivo Actualmente, el argumento principal para seguir con la estrategia de la Guardia Nacional impera en la necesidad de que las Fuerzas Armadas, a falta de una institución capaz de combatir al crimen y procurar la seguridad pública, funja como apoyo temporal de las instituciones policiacas mientras éstas se fortalecen; sin embargo, la realidad es que no se está privilegiando el fortalecimiento del mando civil

²¹⁴*Idem.*

²¹⁵*Idem.*

²¹⁶*Idem.*

y se sigue recurriendo constantemente las Fuerzas Armadas para las tareas de seguridad pública, sobre el último elemento, su temporalidad parece un elemento relativo, ya que a un año de la creación de la Guardia Nacional, se establecieron 4 años más con la participación de las Fuerzas Armadas, durando así la mayoría del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador²¹⁷ (en el decreto se establecen la participación de las Fuerzas Armadas durante 5 años a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional sobre la Guardia Nacional.). De este modo, el Presidente López Obrador a pesar de constantemente criticar en medios públicos la estrategia de seguridad de Peña Nieto y Calderón, en los hechos, imita dicha estrategia.

A continuación, nos remontaremos a datos posteriores a la entrada en vigor de la reforma constitucional 2019 para actualizar el argumento vertido sobre la estrategia de seguridad pública.

En cuanto a la temporalidad y el carácter extraordinario, (lineamientos que se establecen en el decreto de 26 de marzo de 2019 así como en las mesas de discusión²¹⁸) estos elementos son poco creíbles ya que al emitirse el decreto en el Diario Oficial de la Federación por el presidente Andrés Manuel López Obrador el día 11 de mayo del 2020 se estableció un plazo máximo de 5 años el uso de la Fuerzas Armadas a manera de apoyo a la Guardia Nacional a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 26 de marzo del 2019²¹⁹. En otras palabras, se establece “al límite máximo la intervención de marinos y soldados en tareas de seguridad pública,

²¹⁷**Primer acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

²¹⁸**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

²¹⁹**Primer acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019.

sin brindar ningún tipo de justificación.”²²⁰ Es cierto que establecen el plazo en el cual se utilizará a las Fuerzas Armadas, más no justifica el porqué de su actuar, es decir, no se cumple el criterio de extraordinario y temporal a los que se apegó la reforma constitucional. Aunque es una disposición aparentemente transitoria, significa todo el sexenio de López Obrador que concluirá el 30 de septiembre de 2024.

Es importante mencionar que durante la investigación no se encontró información lo suficientemente completa y concisa sobre el plan o la estrategia de desarrollo de la Guardia Nacional, en cuanto a las 266 regiones que establece la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, las capacitaciones, los cuarteles, entre otros datos; la única fuente de información son los reportes que la Secretaría de Seguridad Pública que emite cada cierto tiempo y las conferencias de prensa mañaneras del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Actualmente no se encontró una justificación lo suficientemente fuerte para la extemporaneidad, temporalidad y desarrollo de la Guardia Nacional, aunque principalmente el problema es que simplemente no fueron incluidos en el decreto de 11 de mayo de 2020.

Por otro lado, el fortalecimiento de las instituciones civiles es esencial para que las Fuerzas Armadas dejen de participar en actividades de seguridad pública en una supuesta colaboración; por eso mismo se debe priorizar la profesionalización, capacitación y fortalecimiento de instituciones civiles que procuren la seguridad pública. Contrario a la idea anterior, el decreto del 11 de mayo del 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación amplió el catálogo de atribuciones y obligaciones de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Guardia Nacional, a la luz del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

“El acuerdo establece un amplísimo catálogo de funciones que realizarán marinos y militares. Lo emitido por el presidente asume que las fuerzas armadas podrán realizar una serie de funciones que ordinariamente corresponden a la Guardia Nacional. En concreto señala que se trata de las acciones contempladas en doce fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. El catálogo es amplísimo, pero basta con decir que marinos y militares podrán prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes; poner a detenidos y bienes a

²²⁰GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLÁ, Issa; MARTÍN REYES, Javier; SALAZAR UGARTE, Pedro, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial,” Nexos, 18 mayo 2020. https://www.nexos.com.mx/?p=48138#_ftn6. Fecha de consulta: 22 de junio 2020.

disposición de las autoridades competentes; llevar el registro inmediato de las detenciones; participar en operativos conjuntos con autoridades federales, locales o municipales; así como colaborar en servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales, entre muchas otras. Como puede verse, el acuerdo poco abona en la construcción de un modelo operativo y articulado de seguridad pública y procuración de justicia.”²²¹

Por último, en relación con la justificación que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador dio para implementar la estrategia, fue que las Fuerzas Armadas entran como apoyo a la Guardia Nacional; en palabras del decreto la “complementariedad enuncia que la seguridad pública sigue estando a cargo de la Guardia Nacional y que las Fuerzas Armadas permanente es su auxiliar, más allá de que el auxiliador haya sido llamado para apoyar a un todavía incapaz auxiliado.”²²²

Retomando lo aportado en las mesas, algunos especialistas manifestaron que la estrategia de seguridad debe de ser estrictamente civil (con o sin Guardia Nacional) en todo momento y a la par fortalecer las instituciones civiles. Asimismo, expresaron que una institución intermedia entre policías y ejército es la solución, como lo es la Gendarmería²²³, ya que se necesita del tinte militar en las corporaciones civiles. La institución intermedia figura entre las instituciones de seguridad pública y de seguridad nacional, siendo ésta una corporación que cuenta con habilidades y capacidades militares, pero sus facultades se limitan a las de la seguridad pública con mando civil, es decir, una gendarmería.²²⁴

Sin embargo, la reforma constitucional no trata de una gendarmería, como la de España y Italia, tal y como lo explica el analista en seguridad Alejandro Hope: “las gendarmerías complementan al mando civil, tienen misiones limitadas geográficamente, y en la mayoría, el control administrativo lo tienen los ministerios del interior”²²⁵ y en contraste “la Guardia Nacional sustituye a la Policía Federal, no la

²²¹Idem

²²²COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares”, *El País*, 12 de mayo de 2020 <https://elpais.com/opinion/2020-05-12/militarizar-la-seguridad-publica.html>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

²²³Dentro del dictamen no hablan en sí de una gendarmería, pero sí describieron las características esenciales como institución intermedia que normalmente la gendarmería cuenta, por lo que la autora de la tesis la comparo con una gendarmería.

²²⁴Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

²²⁵HOPE, Alejandro, “Guardia Nacional: preguntas y respuestas,” *Nexos*, 1 de febrero 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=46654>. Fecha de consulta: 24 de junio 2020.

complementa. Su despliegue no se limita a espacios rurales, sino que cubre (o intenta cubrir) todo el territorio nacional. Su mandato no se limita a delitos federales: puede, mediante convenio con autoridades estatales y municipales, conocer de delitos del fuero común.”²²⁶ Por otro lado, Alejandro Hope nos explica que tampoco estamos hablando de una institución intermedia que ya conocemos en otros países:

“En efecto, en algo más de 40 países existen cuerpos intermedios. Es decir, instituciones con origen, disciplina y *ethos* militar que realizan funciones de policía. En nuestro entorno inmediato están Chile y Colombia como ejemplos. Pero hay una diferencia fundamental entre esos casos y la Guardia Nacional: se trata allí de policías con formación militar, no de soldados metidos a policías. El matiz es sutil pero importante: en el trayecto formativo de un carabinero chileno o de un policía nacional colombiano, se privilegia la capacitación policial. En nuestra Guardia Nacional, al menos de arranque, los conocimientos policiales van como incómodo anexo en una carrera netamente militar.”²²⁷

Por otro lado, el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora explicó que “en los hechos, es un cuerpo especial de las Fuerzas Armadas – como en su momento lo propuso Calderón- pues la gran mayoría de sus integrantes son militares, tienen formación y doctrina policial y cobran en la nómina de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, no en la de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana”.²²⁸

Sobre el tema de las Gendarmerías (institución intermedia) y Guardia Nacional, podemos concluir que la actual Guardia Nacional no es una ni otra, sino una figura única en su especie, con algunos tintes de la Gendarmería como lo analizamos en el primer capítulo.

Por otra parte, a favor de la creación de la Guardia Nacional, se concluyó que el retirar a la fuerza militar de manera inmediata no es factible por que, dada la actual crisis de seguridad, eso conllevaría un peligro a la seguridad del ciudadano. Sin embargo, muchos concordaron que debería ser un cambio fundamentado con un

²²⁶ *Idem.*

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

marco jurídico que estableciera un plazo y procedimientos para el retiro gradual de militares de las tareas de seguridad pública.²²⁹

En cuanto al modelo de estrategia (sea cual sea), se determinó que se necesita una coordinación de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno para respetar la Constitución, así como incrementar la efectividad de la estrategia, proporcionándoles a los elementos de la institución una profesionalización adecuada, fundamentada en los derechos humanos y equidad de género; y acompañar a la estrategia de políticas públicas y formación social. También se necesita mejorar las condiciones laborales y de seguridad social de las policías y de la Guardia Nacional, así como el implementar un modelo adecuado de rendición de cuentas para evitar así la corrupción e impunidad.²³⁰

En conclusión, la historia del porqué de la Guardia Nacional se viene gestando desde hace casi dos sexenios, de acuerdo con lo establecido por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Su gobierno consideró que la estrategia de la Guardia Nacional es la solución viable y efectiva dado las condiciones del país; sin embargo, es una realidad que la Reforma Constitucional se vio envuelta de diferentes opiniones y argumentos, tanto a favor como en contra, mismos que hoy en día siguen siendo cuestionables.

²²⁹Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, *Op. Cit.*

²³⁰*Idem.*

CAPÍTULO CUARTO IV. LA ACTUAL GUARDIA NACIONAL

1. Reforma Constitucional

En este apartado abordaremos en qué consistió la reforma constitucional de 2019 relativa a la Guardia Nacional, de una manera genérica para explicar los cambios sustanciales dentro de la sociedad mexicana a partir de la misma.

La reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional consistió en la creación de la actual Guardia Nacional, así como su regulación correspondiente. Previa a su aprobación fue sometida a un Parlamento abierto en el Senado de la República con diferentes expertos en la materia y servidores públicos. Posterior al parlamento, atendiendo a las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expertos del tema y servidores públicos, se realizaron los respectivos cambios correspondientes para poder aprobarla. Fue así como se emitió el decreto por el cual se reformaron adicionaron y derogaron varios artículos constitucionales²³¹ en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo del 2019²³², mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La Reforma Constitucional consistió en crear y dar marco jurídico constitucional a la Guardia Nacional (resulta fundamental no confundir la existencia en el texto constitucional previo, de una “Guardia Nacional” de carácter estatal – y no federal y con naturaleza y funciones completamente diferentes– que en la práctica era letra muerta, con la que se creó a partir de 2019 y que solo se asemeja a aquella en el nombre), así como determinar la creación de la Ley de la Guardia Nacional que brindará las pautas normativas de la institución; por otro lado, también a través de la

²³¹Se reforman los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, 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.

²³²Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019. Fecha de consulta 20 de junio de 2020.

reforma constitucional del 2012²⁹, se le brindó un marco jurídico a las intervenciones de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Es importante mencionar que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se determinan las atribuciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, sin embargo, la misma ley no fue reformada al crear la Guardia Nacional:

“Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: (...)

III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;

La Policía Federal ya no existe, no obstante dada que fue remplazada por la Guardia Nacional, este artículo le corresponde. Sin embargo, como en el Derecho no deben de existir las suposiciones y todo debe de ser respaldado en ley, este artículo debe ser reformado para dar seguridad jurídica al ciudadano e instituciones.”²³³

La anterior cuestión es legislativamente importante, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encarga de otorgar atribuciones a dicha Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Sin embargo, se podría entender que la Guardia Nacional al absorber a la Policía Federal, también quedaría a cargo de la Secretaría, pero de acuerdo con el principio de seguridad jurídica y legalidad, el mismo debe ser reformado. Asimismo, en el artículo 29 de la misma ley se determina que la Guardia Nacional está bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional y no de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana como debería. Lo anterior persiste desde que se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976²³⁴ (posteriormente solo sufrió una reforma en el 2018²³⁵ pero que no cambió su

²³³Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

²³⁴**Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; (...)

XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con el objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del Artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

²³⁵**Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020 reformado en 2018).** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; (...)

esencia), es decir, la facultad de la Secretaría de la Defensa de estar a cargo de la Guardia Nacional estaba antes de que se creara la actual Guardia Nacional, por lo que es evidente que no se estaba hablando de la actual, sino de la anterior Guardia Nacional. Lo anterior refleja un error jurídicamente importante entre la Reforma Constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, se esperaría ver algún artículo transitorio en el decreto emitido 26 de marzo del 2019 por el Diario Oficial de la Federación, en el que explicara que las atribuciones de la Secretaría de Defensa Nacional en temas que atañen a la Guardia Nacional, contenidas en las leyes, reglamentos y otros instrumentos se entenderán a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (aunque jurídicamente lo correcto sería reformarlos), sin embargo, no se cuenta con él ni en el transitorio del 26 de marzo del 2019, ni en los transitorios la Ley de la Guardia Nacional.²³⁶

Por otro lado, la reforma el artículo 21 constitucional²³⁷ determina que la seguridad pública es una función del Estado y debe estar a cargo de los tres órdenes

XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

²³⁶Transitorios de la Ley de la Guardia Nacional, última reforma 27 de mayo 2020: “**Sexto.** La Secretaría contará con una Unidad de Transición dotada de los recursos necesarios para cumplir con las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere el presente artículo y los demás relativos, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.

Los recursos humanos, financieros y materiales que tenga asignados la Policía Federal, se transferirán a la Guardia Nacional de manera gradual, conforme a los acuerdos de transferencia que para tal efecto suscriban los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de la Policía Federal y de la Guardia Nacional, en términos de las directrices que al respecto establezcan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. (...)”

Séptimo. Los derechos y obligaciones que, en su caso, tuviere la Policía Federal, se asumirán por la Guardia Nacional en los términos previstos en el presente Decreto. (...)”

Décimo Segundo. Todos los convenios y actos jurídicos celebrados por la Policía Federal, se entenderán vigentes y obligarán en sus términos a la Guardia Nacional, sin perjuicio de su revisión por parte del área administrativa correspondiente de esta última

²³⁷**Artículo 21 Constitucional**- (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos 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:

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, proporcionarán 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 certificada y registrada en el sistema.

de gobierno (federal, estatal y municipal). La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social de conformidad con la Constitución y las leyes secundarias. Las instituciones que velan por la seguridad pública deben regirse por los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional.

En el mismo artículo se establece que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, según determine la ley. Es importante mencionar que, en el caso específico de la Guardia Nacional, si bien se establece que cuenta facultades de investigación y persecución de los delitos (en el orden federal), ésta deberá ser siempre bajo el mando y conducción del Ministerio Público.²³⁸ De esta manera “se elimina toda posible discrecionalidad de la actuación de la Guardia Nacional en asuntos que pudieran causar controversia si no se desarrollan bajo la conducción y mando del Ministerio Público”.²³⁹

En el orden federal la institución dedicada a la seguridad pública es la Guardia Nacional y ésta debe coordinarse y colaborar con las Entidades Federativas y Municipios. Asimismo, se determina que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional son de carácter civil, disciplinado y profesional. Las

c) a e) ...

La Federación contará 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 determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará 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.

²³⁸**Artículo 102 Constitucional.** (...)Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

²³⁹Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la ley de la Guardia Nacional. Senado de la Republica “Exposición de motivos” https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/64/1/2019-05-21-1/assets/documentos/Dic_Guardia_Nacional.pdf. Fecha de consulta: 29 de junio del 2020.

mismas instituciones comprendidas en los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para alcanzar los objetivos para la seguridad pública, y en conjunto conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

En la exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 21 se manifestó que “se establece que la federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para garantizar el carácter estrictamente policial de la misma, y se adicionó en su último párrafo que sus integrantes se regirán por una doctrina policial.”²⁴⁰ Lo anterior para justificar que la misma Guardia Nacional será de mando civil con doctrina policial y apegada a los derechos humanos -que tanto se debatió-, sin embargo, actualmente el mando es militar en la práctica, cuestión que abordaremos más adelante.

Por otro lado, en el segundo artículo transitorio²⁴¹ del decreto emitido por el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2019, se determinó que la Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del mismo decreto con los elementos de la Policía Federal, Militar y Naval; asimismo las atribuciones, objetivos y obligaciones de la Policía Federal ahora le corresponderán a la Guardia Nacional con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que le correspondan, eliminando así

²⁴⁰Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la ley de la Guardia Nacional. Senado de la Republica “Exposición de motivos”. *Op.Cit.*

²⁴¹**Segundo transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval 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 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.

cualquier posibilidad de que la Guardia Nacional sea un complemento de la Policía Federal, ya que realmente se está sustituyendo a la Policía Federal por la Guardia Nacional. Lo anterior es relevante ya que muchos comparan la Guardia Nacional con la gendarmería, pero la diferencia radica en que la gendarmería es una institución diferente a la policía y al ejército, es un mando intermedio, no un sustituto.

Además, se determina que el Ejecutivo Federal podrá disponer de los elementos de las Fuerzas Armadas para la conformación de la Guardia Nacional y designará al titular del órgano del mando superior e integrantes de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

En el tercero transitorio²⁴² determina que los elementos de la Policía Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional conservarán sus rangos y prestaciones, (militares en funciones de seguridad pública) mientras estén asignados a la Guardia Nacional y cuando fueren reasignados a su cuerpo de origen (Fuerzas Armadas).

Asimismo, el cuarto transitorio,²⁴³ establece los puntos que deberá contemplar las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como

²⁴²**Tercero transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** 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, conservarán 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 adscritos a la Guardia Nacional.

²⁴³**Cuarto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** 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 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, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;

4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;

5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;

6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;

los aspectos básicos que deberá contener la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En cuanto a la temporalidad en el quinto transitorio²⁴⁴ se determina que solo serán cinco años a partir de la entrada en vigor del decreto (es decir a partir del 27 de marzo del 2019 al 27 de marzo de 2024) que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Lo cual nos permite determinar que se estaba siguiendo con la misma estrategia que los dos anteriores presidentes habían utilizado, pero ahora con un marco normativo y con una nueva institución. Este es justamente el polémico artículo transitorio cuya vigencia se puso en marcha por el Presidente Andrés Manuel López Obrador.

7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y

8. Los componentes 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 los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;

3. La sujeción del uso de la fuerza 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 hacer 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 su base de datos.

²⁴⁴ **Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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.

Posteriormente en el sexto transitorio²⁴⁵, se establece que durante los 5 años que se dispondrá de la Fuerza Armada, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de la Defensa Nacional y Marina participarán, con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el establecimiento de su estructura, disciplina, cumplimiento de responsabilidades, tareas, servicios, así como para las normas de ingreso, capacitación, educación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán en lo conducente ser homologados a las disposiciones de la Fuerza Armada permanente.

Con lo anterior, podemos definir a grandes rasgos la Guardia Nacional, sus generalidades, funciones y objetivos; sin embargo, en la realidad la institución tiende a ser diferente cuando se lleva a la práctica la Guardia Nacional. Posteriormente, se hará un análisis profundo del tema.

2. Ley de la Guardia Nacional

Meses después de la reforma constitucional, se creó la nueva Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es de orden público y aplicable en todo territorio nacional. Fue publicada el 27 de mayo de 2019 y entró en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Reglamento de esta ley fue expedido en julio 2019.

En la misma ley artículo 4²⁴⁶ se define a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública de carácter civil (cuando menos desde su definición legal), disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

²⁴⁵**Sexto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

²⁴⁶**Artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

El objeto de dicha institución se define en el artículo 5²⁴⁷, es decir, realizar la función de seguridad pública a cargo de la federación, y en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios. Como se advertirá posteriormente, esto constituye un eslabón más de las muchas atribuciones que antes correspondían a las entidades federativas y que con el paso del tiempo, se han ido delegando más a la federación, lo que podría representar un poder excesivo de la federación y una falta de responsabilidad por parte de las entidades federativas y municipios.

Los fines de la Guardia Nacional definidos en el artículo 6²⁴⁸ son salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; velar por los bienes y recursos de la Nación, y llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

La Guardia Nacional para materializar sus fines tendrá que llevar a cabo las siguientes acciones de acuerdo con el artículo 7 de la misma ley:

- I. Aplicar, de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;
- III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;
- IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;

²⁴⁷ **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.** El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

²⁴⁸ **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:

- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

- VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y
- VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Asimismo, para seguir definiendo fines y principios de la Guardia Nacional, la misma ley en su artículo 8²⁴⁹ establece que su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Entre los artículos más importantes de la Ley de la Guardia Nacional se encuentra el artículo 9²⁵⁰ en donde se determinan las múltiples atribuciones y

²⁴⁹**Artículo 8 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional regirá su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

²⁵⁰**Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
- II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 - b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
 - e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 - f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;
- III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;
- IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;
- V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;
- VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;
- VII. Realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;
- VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables;
- IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;
- XI. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables;
- XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público;
- XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
- XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

-
- XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
- XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;
- XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos;
- XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
- XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos relativos a sus investigaciones y, en su caso, remitirlos al Ministerio Público;
- XXI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:
- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
 - b) Procurar que reciban atención médica o psicológica, cuando sea necesaria;
 - c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en riesgo su integridad física o psicológica, en el ámbito de su competencia;
 - d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto, para que éste acuerde lo conducente, y
 - e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del indiciado sin riesgo para ellos;
- XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;
- XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia;
- XXIV. Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales;
- XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
- XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;
- XXX. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;
- XXXI. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;
- XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional;
- XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;
- XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;
- XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren;
- XXXVII. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;
- XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;
- XXXIX. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

obligaciones que esta institución tendrá. La autora Loretta Ortiz Ahlf (autora de uno de los textos más relevantes de Derecho Internacional Público en México y quien ha formado parte de una terna para ser designada Ministra de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación) las clasifica en 4 grandes grupos:

“Las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional pueden clasificarse en cuatro grandes grupos. En el primero las atinentes a prevención de delitos y faltas administrativas, en el segundo las vinculadas a la salvaguardia e integridad de las personas y su patrimonio, además de atención a las víctimas; en el tercer grupo ubicamos la investigación de los delitos, detención de los presuntos responsables y todas aquellas obligaciones ligadas al proceso penal acusatorio; y por último, en el cuarto grupo, encontramos las referentes a la suscripción de los convenios de colaboración con la policía de gobiernos extranjeros o con la policía de los otros órdenes de Gobierno de México y organizaciones no gubernamentales. Además de aquellas pertenecientes a las previsiones de seguridad emitidas en relación con la importación o exportación de toda clase de bienes o productos en el territorio nacional.”²⁵¹

Lo anterior ayuda a visualizar cuales serían las tareas de la Guardia Nacional. El listado de atribuciones es bastante extenso pero sobre todo delicado por la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en las tareas ya sea integrando la Guardia Nacional o por medio de las atribuciones contenidas en el decreto del 11 de mayo de 2020.

Por otro lado, es importante señalar que la prevención de delitos y faltas administrativas²⁵², así como las investigaciones para la prevención de delitos, son atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional directamente, es decir en estas actividades están bajo las instrucciones del Ministerio Público, a diferencia de la investigación de delitos y combate a los delitos, tal y como lo señala el artículo 94 de la Ley de la Guardia Nacional.

XL. Integrar al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública los datos que se recaben para identificar a las personas ;
 XLI. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

XLII. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia;

XLIII. Ejecutar las previsiones que, por motivos de seguridad o de policía, se dicten con base en el párrafo primero del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de circulación de bienes en el territorio de la República, y

XLIV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

²⁵¹ORTIZ AHLF, Loretta, *Guardia Nacional y Derechos Humanos*, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2020, p. 29

²⁵² **Artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá: (...)

II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas.

Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

Artículo 94. En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.

Por otro lado, es importante señalar una inconsistencia en la Ley de la Guardia Nacional, la misma se da entre su artículo 9, fracción II, inciso a y las fracciones XXXII y XXXIII del mismo artículo, que establecen lo siguiente:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: (...)

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, **con excepción** de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; (...)

XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional; (...)

La fracción II inciso a) establece como excepciones para las tareas de la Guardia Nacional, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; mientras que en la fracción XXXII) establece que la Guardia Nacional debe determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

Posteriormente en la fracción XXXIII) se establece que la Guardia Nacional, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

Por lo tanto, se muestra una contradicción entre la fracción II y las fracciones XXXII y XXXIII del artículo 9, no queda claro si pueden o no pueden realizar dichas actividades. La única excepción que después en los incisos ya mencionados no se contrapone es la del espacio aéreo, sin embargo, la entrada y salida de mercancías y personas en el aeropuerto sí. Lo anterior puede ser una mala redacción de la disposición jurídica o posiblemente quieran dotar a la Guardia Nacional de un todo y nada a la vez, sin embargo, es necesaria la aclaración del artículo y sus incisos.

Otro artículo sumamente importante es el 25 fracción IX, ya que establece que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere en su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.²⁵³ Lo que significa que los elementos de las Fuerzas Armadas adscritos a la Guardia Nacional, serán sujetos al fuero civil.

Sobre la Integración de la Guardia Nacional de acuerdo con el título segundo se determina que “con la autoridad y mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, está integrada por un comandante, las Jefaturas Generales de Coordinación Policial, las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales, las Unidades, las Jefaturas de Coordinación Policial, la Coordinación de Administración y Finanzas y los servicios técnicos y administrativos.”²⁵⁴

²⁵³ **Artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional:** (...)

IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.

²⁵⁴ ORTIZ AHLF, Loretta, *Guardia Nacional y Derechos Humanos*, Op.Cit.

Posteriormente la Ley de la Guardia Nacional, en el título tercero sienta los lineamientos para la Carrera de la Guardia Nacional, es decir el ingreso y permanencia de los elementos, los grados, el personal, la profesionalización y la seguridad social. El armamento se regula en el título cuarto, sus generalidades, posesión, portación y uso; control y vigilancia de este.

El título quinto determina el Régimen Disciplinario, de acuerdo con la autora Loretta Ortiz Ahlf este se puede clasificar de la siguiente manera:

“Pueden clasificarse los deberes y responsabilidades del personal de la Guardia Nacional en tres grupos. En el primero ubicamos las vinculadas a la protección efectiva de los derechos humanos y la atención de las víctimas del delito; en el segundo, todas aquellas obligaciones dentro del ámbito de la disciplina y orden; y en el tercero, los deberes técnicos relacionados con el proceso penal acusatorio”²⁵⁵

En el título sexto de la misma ley podemos encontrar los artículos relativos a la Coordinación y Colaboración, los cuales se dividen en dos vertientes, la primero determina la Coordinación Operativa Interinstitucional la cual se encarga de “optimizar las funciones a cargo de las Secretarías que la integran, con las demás dependencias de la administración pública federal y la Guardia Nacional, en materia de seguridad pública del país. Está integrada por los representantes de las Secretarías de la Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina”²⁵⁶; y la segunda, la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios, trata de aquella participación “con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas”²⁵⁷. “El instrumento fundamental que contempla la ley para restablecer la seguridad en el territorio nacional son los convenios de colaboración con las entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública por un tiempo determinado”²⁵⁸.

²⁵⁵*Ibidem*, p. 39.

²⁵⁶*Ibidem*, p. 49.

²⁵⁷ **Artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

²⁵⁸*Ibidem*, p. 49.

Finalmente, el último título se refiere a los controles para la Guardia Nacional, los cuales son básicamente dos, el control parlamentario y judicial. El control parlamentario se “centra en la presentación de un informe de actividades que deberá rendir el Ejecutivo Federal al inicio del segundo periodo de sesiones al Senado de la República, el cual deberá cubrir los rubros señalados en el artículo 96 de la Ley. El Senado analizará el informe y, en su caso, lo aprobará en el mismo periodo de sesiones.”²⁵⁹ El segundo control de las “actividades de la Guardia Nacional se vincula a la intervención de las comunicaciones privadas para dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 16 y 21 constitucionales”²⁶⁰, es decir que “las autoridades responsables de efectuar las intervenciones se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a los derechos humanos previstos en la Constitución”²⁶¹ y por extensión implícita en el artículo 1º constitucional, a los previstos en los tratados internacionales de los que México sea parte y que están regulados por la Ley Sobre la Celebración de Tratados así como por la Convención de Viena de 1969 sobre la Celebración de Tratados.

3. Decreto del 11 de mayo 2020

Al año siguiente de la creación de la Guardia Nacional, se emitió un decreto en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo del 2020²⁶² sustentado en el artículo quinto transitorio del decreto emitido el 26 de marzo de 2019²⁶³. Este Decreto de 2020 establece que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria durante los cinco años siguientes a la

²⁵⁹*Ibidem*, p. 50.

²⁶⁰*Idem*.

²⁶¹**Artículo 101 Constitucional.** Las autoridades responsables de efectuar las intervenciones, deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶²Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido el día 11 de mayo del 2020 en el diario oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020. Fecha de consulta: 1 de julio 2020.

²⁶³**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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.

entrada en vigor del decreto (hasta el 27 de marzo de 2024), mientras que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. A continuación, explicaremos en que consiste el decreto, independientemente de que posteriormente lo analizaremos a profundidad.

El decreto del 11 de mayo de 2020 establece lo siguiente:

“PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.”²⁶⁴

Así pues, el Presidente “dispuso de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública. Tan delicada decisión pretende justificarse con el recordatorio de que la protección de personas y bienes es una tarea esencial de cualquier Estado, y con el reconocimiento de que la Guardia Nacional no está en posibilidad de cumplir cabalmente con sus funciones”.²⁶⁵ Resulta contradictorio entonces advertir que el

²⁶⁴Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 11 de mayo del 2020 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020. Fecha de consulta: 1 de julio 2020.

²⁶⁵COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública, el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares.” *El País*, México 12 de mayo 2020. <https://elpais.com/opinion/2020-05-12/militarizar-la-seguridad-publica.html>. Fecha de consulta: 20 agosto 2020.

Presidente de la República critica de manera enfática la estrategia de seguridad de los Presidentes Peña Nieto y Calderón, solo para replicarla corregida y aumentada en este decreto (aunque de manera “transitoria” con un período que cubre la totalidad del sexenio del Presidente López Obrador).

En el decreto se reafirman las condiciones que permiten que las Fuerzas Armadas se involucren en tareas de seguridad pública, es decir que su actividad sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sobre el carácter extraordinario, el decreto de 11 de mayo del 2020 a diferencia de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019, cambió el “podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública”²⁶⁶ por el “se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública”²⁶⁷. Es decir, ya no es una opción de carácter extraordinario el complementar a la Guardia Nacional sino una obligación participar en las tareas de la Guardia Nacional durante 5 años máximo. “Lo extraordinario de la acción armada no se refiere al modo particular de operación caso por caso, sino a la condición excepcional del conjunto de actuaciones. Es decir, que todo lo que haga el Ejército o la Armada está determinado en el contexto de lo extraordinario, con lo cual, las operaciones individuales están justificadas de antemano como ordinarias.”²⁶⁸

Sobre la complementariedad, el decreto “enuncia que la seguridad pública sigue estando a cargo de la Guardia Nacional y que la Fuerza Armada permanente es su

²⁶⁶**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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.

²⁶⁷**Primer acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶⁸COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública, el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares.” *Op. Cit.*

auxiliar.”²⁶⁹ Lo anterior bajo el entendido que la Fuerza Armada apoyará a la Guardia Nacional en ciertos aspectos para salvaguardar la seguridad pública. Es decir, lo establecido en el artículo segundo del decreto de 11 de mayo de 2020 en relación con las fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que como ya habíamos mencionado, son las siguientes acciones:²⁷⁰

- Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas correspondientes, salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio, así como garantizar, mantener y restablecer el orden y paz social;

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
 II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
 e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;
 IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;
 XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
 XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
 XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
 XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;
 XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
 XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
 XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;
 XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

- Realizar detención de personas y aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos, siempre conforme a lo dispuesto en la Constitución y Código Nacional de Procedimientos Penales;
- En caso de detención, informar a la persona detenida sus derechos establecidos en la Carta Magna, así como ponerlas a disposición de las autoridades competentes, asimismo realizar el registro inmediato de las personas de acuerdo con la ley correspondiente;
- Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo (en caso de delitos), así como integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público;
- Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas, así como con autoridades locales y municipales cuando sea formalmente requerida de conformidad con la ley, para la protección de la integridad física de las personas y preservación de sus bienes en situaciones de peligro;
- Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos relativos al Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.

También es importante recalcar que el artículo cuarto del mismo decreto determina que el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana debe coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la manera en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán a la Guardia Nacional. De esta manera, supuestamente las Fuerzas Armadas estarían complementando a la Guardia Nacional en algunas – la mayoría- de las atribuciones de esta.

La fiscalización y subordinación buscan, “más allá de la vaguedad y falta de especificidad del acuerdo, determinar que las Fuerzas Armadas estarán subordinadas

a las autoridades civiles en el ejercicio de sus tareas.”²⁷¹ Tan es así que el artículo quinto del decreto en mención determina que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento de lo establecido en el mismo (las fracciones mencionadas en el transitorio segundo) estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda, sin mencionar nada más acerca de la fiscalización y subordinación en concreto.

Sobre la regulación, el artículo tercero transitorio determina que las tareas de la Fuerza Armada “deberán realizarse de manera que se salvaguarden los derechos humanos y conforme a lo establecido en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.”²⁷²

Otras cuestiones que mencionar del presente decreto son primeramente la cuestión de forma:

“En efecto, en el artículo quinto del decreto publicado en el Diario Oficial del 26 de marzo de 2019, se le confirió al presidente de la República la facultad de utilizar, en los términos del acuerdo, a la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad nacional. Dicho de otra manera, fueron los senadores federales, junto con los diputados federales y locales, quienes permitieron lo que hoy simplemente está ejecutando el presidente.”

Por lo que, el Presidente de la República realmente sí tiene la facultad de emitir el decreto con base en el artículo quinto transitorio. Como segundo punto a analizar sería lo que detalla el Ministro en retiro Cossío Díaz:

“la condición en la que se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas al realizar las tareas impuestas por el acuerdo presidencial. Como apunté y entre otros ordenamientos, sus actuaciones deben regirse por la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Ello provoca que la acción de los cuerpos militares en tareas de seguridad pública no se encuentre protegida por el fuero castrense previsto en el artículo 13 constitucional, por lo que sus conductas deberán ser juzgadas por tribunales ordinarios. Adicionalmente, que los miembros de las Fuerzas Armadas deberán sujetar su actuación a los protocolos que emitan las instituciones de seguridad, para el caso, la Secretaría de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.”

Lo anterior es importante al crear una confusión de mando para los miembros de la Fuerza Armada y la Guardia Nacional, al depender de una institución en cuanto a sueldos y prestaciones, y realizar en otra institución sus actividades diarias y ser

²⁷¹COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública, el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares,” *Op. Cit.*

²⁷²*Idem.*

juzgado por esta misma. El acuerdo cumple con los requisitos de mantener un mando civil, pero en la realidad la dinámica es otra, cuestión que analizaremos más adelante.

En conclusión, la militarización de las funciones de seguridad pública viene desde sexenios previos y terminó en la creación de la Guardia Nacional con algunas posturas en contra y a favor, creando así una institución muy centralizada, poco federalista, en un ambiente de necesidad, confusión e inmediatez, que no ha permitido entender del todo la figura jurídica, o tal vez realmente no está bien delimitada. La Guardia Nacional parece estar cumpliendo con los principios constitucionales e internacionales, sin embargo, en el siguiente capítulo analizaremos más a detalle algunas cuestiones jurídicas que nos podrán permitir entender el alcance y la realidad de la Guardia Nacional.

CAPÍTULO V. LA REALIDAD SOBRE LA GUARDIA NACIONAL BAJO UN ANÁLISIS CRÍTICO- JURÍDICO

Los capítulos anteriores reflejan una visión amplia de algunos antecedentes que deben de ser tomados en cuenta para analizar jurídicamente la actual Guardia Nacional en México; como lo son, el derecho comparado con las gendarmerías y milicias, el contexto histórico y constitucional en México de la Guardia Nacional y las Milicias provinciales, así como antecedentes políticos y fácticos de la realidad social con la crisis de seguridad pública, y por supuesto, a grandes rasgos el proceso de reforma Constitucional y el legislativo posterior, específicamente en los diálogos previos a la aprobación de la Guardia Nacional en México.

Primeramente, es importante razonar la vocación de la Guardia Nacional conforme a la reforma constitucional, es decir su razón de ser, su papel en la sociedad y el porqué de su existir, pero para eso necesitamos entender un poco el contexto y antecedentes anteriormente relatados.

Como lo desglosamos en el capítulo segundo, en específico los temas de la crisis y causas de seguridad en México, efectivamente hay una crisis de seguridad pública que se viene desarrollando y permeando desde hace ya varios años. Hay que recordar que la crisis de seguridad es multifactorial, es decir, no se debe solo a una causa sino a varias en conjunto, lo que la hace más completa. Sin embargo, una de las causas principales son el estado de las instituciones dedicadas a la seguridad pública, en específico las policías municipales y estatales, ya que no han respondido de la manera más efectiva, catalogándose como poco efectivas en la tarea que procuran el derecho a la seguridad pública.²⁷³ Es por eso que a partir del sexenio de Felipe Calderón se agudizó el apoyo de la Fuerza Armada - específicamente el Ejército - en tareas de

²⁷³Primero, seguridad pública es un derecho humano. Sin seguridad (pública o nacional) además sería imposible ejercer cualquier otro derecho humano. Si los ciudadanos no pueden gozar de su vida e integridad física; de sus propiedades, bienes y posesiones y de derechos fundamentales como el derecho al trabajo que les permite tener un modo lícito de vivir, entonces se dificulta o impide el ejercicio de esos y otros derechos humanos. La seguridad pública constituye un prerequisite para el goce y ejercicio de otros derechos humanos. VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la seguridad pública y la seguridad interior*, Op.Cit. p. 33.

seguridad pública (aunque es importante resaltar que ya desde hace varios años se había recurrido a la institución castrense como apoyo a la seguridad pública pero nunca a tal escala) a tal grado que hasta el día de hoy es imprescindible la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública para contener la crisis de seguridad pública.

Lo anterior fue resultado de un andamiaje histórico de más de 14 años en donde las instituciones de seguridad pública se fueron desgastando a falta de inversión, capacitación, priorización y profesionalización suficiente para mantenerlas en un estado aceptable y a la par el crimen organizado fue creciendo y potencializándose a un grado alarmante, lo que llevó con frecuencia a recurrir a las Fuerzas Armadas para brindar auxilio, cuestión totalmente fuera del marco constitucional - hasta la reforma constitucional de Guardia Nacional - pero que a través de interpretaciones tales como las siguientes jurisprudencia permitieron su uso en actividades de seguridad pública:

“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.²⁷⁴”

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN

²⁷⁴EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 549.

ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133."²⁷⁵

Sobre la primera jurisprudencia, es importante mencionar que fue emitida bajo una *litis*, tiempo y antecedentes completamente diferentes a los casos en donde la jurisprudencia ha sido tomada como precedente, ya que su emisión fue para justificar la participación de los comandantes de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública como burócratas subordinados al presidente con funciones auxiliares, es decir con meramente funciones consultivas que no conllevaban un despliegue táctico de la institución castrense para salvaguardar la seguridad pública²⁷⁶.

²⁷⁵ EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 552.

²⁷⁶ La acción de inconstitucionalidad 1/1996 no versó acerca de la guerra contra las drogas, ni de la militarización de la seguridad como función estatal o derecho fundamental, sino que esta surgió cuando una minoría legislativa de diputados impugnó el artículo 12 de la hoy abrogada *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. La disposición era controversial pues incluía a miembros de las fuerzas armadas, así como a los secretarios de defensa y de marina, como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública. La cuestión jurídica que dirimir jamás fue si el ejército está o no facultado para realizar funciones de seguridad interior. Por esto, la SCJN resolvió que los secretarios pueden formar parte del Consejo, pues este era un órgano *administrativo* que carecía de las facultades ejecutivas que pudieran afectar a los gobernados. Los argumentos de las partes tampoco estaban relacionados con la militarización de la seguridad, ya fuese pública o "interior". El presidente argumentó que las fuerzas armadas cumplían una función administrativa, no militar. Los diputados consideraron que el Consejo era de naturaleza programática, no ejecutiva. Incluso los senadores, quienes propusieron una nueva lectura del 129 constitucional, que permitía que las fuerzas armadas intervinieran en asuntos no estrictamente castrenses, afirmaron que "[l]a simple inclusión de los Secretarios de Defensa y de Marina no implica la movilización de tropas, ni el despliegue de fuerza militar alguna, ni es el signo de militarización de la seguridad pública en tiempos de paz". (...) La pregunta en la acción de inconstitucionalidad 1/1996 simplemente fue: ¿es constitucionalmente válido que los jefes de las fuerzas armadas formen parte del Consejo de Seguridad Pública? La única tesis que aborda esta cuestión es la que expresa que este órgano era una "instancia consultiva" sin "funciones ejecutivas". Las tesis que mencionan que las fuerzas armadas están facultadas para auxiliar con el "apoyo de la fuerza" o que pueden salvaguardar la seguridad interior, aun sin que se hubiera decretado suspensión de derechos prevista por el artículo 29 constitucional, no son vinculantes pues no son las razones que fundan los resolutivos de la decisión." CAMARENA GONZÁLEZ, Rodrigo, "¿Los precedentes de la Suprema Corte justifican la militarización del país?", *Revista Nexos*, 30 de octubre de 2018. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=rodrigo-camarena-gonzalez. Fecha de consulta: 24 de noviembre 2020.

La Corte determinó que es constitucional la participación de los comandantes de las Fuerzas Armadas dentro del Consejo Nacional de Seguridad pública realizando funciones consultivas y no operativas. Por lo tanto, dentro del contexto que fue emitida la jurisprudencia, no constituía – ni constituye- un precedente adecuado para argumentar el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de manera operativa como se justificó en los siguientes años.

Además, es indispensable mencionar que primeramente fue emitida como una tesis aislada, pero en el año 2000 se emitió el acuerdo 4/1996²⁷⁷ el cual determinaba que las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, se publicarán como jurisprudencia, como en este caso. Por lo que, primeramente, sus afectos eran los mismos que una tesis aislada y a partir del 2000 tuvo efectos de jurisprudencia.

Sobre la segunda jurisprudencia, la misma fue usada por el Presidente Felipe Calderón para justificar las intervenciones de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, sin embargo, contenía la siguiente condición: “es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma.”²⁷⁸ Dicha cuestión fue muy cuestionada por la no subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles en la realidad, así como su uso regular y generalizado en el país.

Lo anterior, nos lleva a cuestionarnos las interpretaciones jurisprudenciales hechas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los alcances de éstas en el

²⁷⁷ACUERDO RELATIVO A LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS DE LAS RESOLUCIONES (APROBADAS POR CUANDO MENOS OCHO VOTOS) DE LOS RECURSOS DE RECLAMACION Y DE QUEJA INTERPUESTOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo IV, septiembre de 1996, p. 773.

²⁷⁸EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ERICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 552.

Poder Ejecutivo para realizar dichos actos en materia de seguridad pública. La jurisprudencia es entonces:

“De acuerdo con Ezequiel Guerrero Lara es: La interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento. Luego, el mismo autor precisa que la jurisprudencia es el conjunto de tesis “...que constituyen valioso material de orientación y enseñanza; que señalan a los jueces la solución de la multiplicidad de cuestiones jurídicas que contemplan; que suplen las lagunas y deficiencias del orden jurídico positivo; que guían al legislador en el sendero de su obra futura (...)

Por otra parte, se ha discutido si la jurisprudencia en amparo debe tener una función de mera interpretación de la ley, a fin de fijar el contenido de una norma preexistente, o también puede ser integradora, creando una norma nueva para colmar los vacíos de la ley. En el Poder Judicial de la Federación ha asumido sólo la primera de las posturas. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, resulta claro que en la práctica ese Poder no se ha limitado a ser el simple repetidor de la norma en caso concretos, sino que también ha asumido plenamente su tarea integradora, en los casos en que la Constitución así lo permite (art. 14, párrafos tercero y cuarto), pues es claro que la analogía y los principios generales de derecho, e incluso la equidad también son métodos de integración del derecho.”²⁷⁹

“JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES.

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.”²⁸⁰

“Con base en lo expuesto, podemos concluir que la jurisprudencia procesal es una fuente formal de derecho producto de la interpretación e incluso integración, con carácter obligatorio, de la Constitución, las leyes secundarias, los reglamentos y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, cuando es realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o por los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley de Amparo.”²⁸¹

²⁷⁹RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*. Oxford University Press, México 2007, pp. 857 – 858 <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/curso-general-de-amparo?location=857>. Fecha de consulta: 25 de noviembre 2020.

²⁸⁰JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre, 2003, p. 1039.

²⁸¹RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, Op.Cit.

“La jurisprudencia es el criterio u opinión que deriva de la interpretación uniforme y reiterada que sobre disposiciones legales o cuestiones de derecho positivo hace un determinado órgano judicial con motivo de cierto número de asuntos iguales o semejantes, y cuya aplicación resulta obligatoria por ordenarlo así la ley de la materia.”²⁸² Las jurisprudencias se pueden crear a través de reiteración de criterios, contradicción de criterios y sustitución de criterios de acuerdo con la Ley de Amparo.²⁸³ Sobre los alcances de la jurisprudencia de acuerdo con la Ley de Amparo:

“La jurisprudencia se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, por los Plenos de Circuito o por tribunales colegiados de circuito según corresponda. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el pleno, además para los Plenos de Circuito los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y de la Ciudad de México, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.”²⁸⁴

Con lo anterior se afirma que la jurisprudencia es obligatoria para los inferiores dependiendo del órgano de quién lo emita.²⁸⁵ Sin embargo, importante precisar qué la

²⁸²ESPINOZA BARRAGÁN, *Manual, Juicio de Amparo*, Oxford University Press, México 2015, <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/juicio-de-amparo?location=eyJjaGFwdGVySHJlZil6InxNF9KQV9DOVAYMl8yNjRhMjcX1BGLW51ZXZvliwY2ZpljoiLzRbeDE0X0pBX0NBUDlyXzI2NGEYnZnFUEYtbnVldm9dLzlvMjQvMTowIn0=>. Fecha de consulta: 25 de noviembre 2020.

²⁸³**Artículo 215 Ley de Amparo.** La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

²⁸⁴CACHO PÉREZ, Luis Norberto, “Derecho Cultural, Colección INEHRM,” *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de investigaciones jurídicas- UNAM*, México 2016, p.199, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4459/13.pdf>. Fecha de consulta: 21 de noviembre 2020.

²⁸⁵**Artículo 217 de la Ley de Amparo.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

jurisprudencia no es obligatoria para órganos administrativos, tal y como lo menciona la siguiente jurisprudencia:

“JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y no, en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.”²⁸⁶

En este sentido, los alcances obligatorios de las jurisprudencias son dentro del mismo Poder Judicial y no tiene efectos obligatorios para las autoridades administrativas; sin embargo, es un hecho que al considerarse interpretaciones a la Constitución o alguna ley secundaria, permiten tener un mejor entendimiento de la norma en una situación y *litis* en específico, bajo este entendido las autoridades administrativas pueden usarlas como guías y precedentes de encontrarse en una situación similar.

Después de una breve explicación de las jurisprudencias y su alcance, el Poder Ejecutivo puede tomar en cuenta los criterios, más no de manera obligatoria; y de hacerlo, al tomar alguna decisión administrativa o legislativa el caso debe de estar bajo el mismo supuesto que establezca la jurisprudencia. Sin embargo, como lo pudimos observar en la primera jurisprudencia no se establece el mismo supuesto que el Poder

²⁸⁶ JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Mayo 2002, p. 175.

Ejecutivo interpretó para usar a la Fuerza Armada para auxiliar a las instituciones de seguridad pública de manera táctica operativa, sino de una manera consultiva dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Mientras que, en la segunda, en la realidad no se cumplía a cabalidad con todos los requerimientos para respetar la jurisprudencia al utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Fue así como el Poder Ejecutivo consideró que las jurisprudencias antes mencionadas, entre otras, constituían interpretaciones constitucionales directa en las cual podía basar sus decisiones. Aunque realmente este tipo de decisiones ameritaban una reforma constitucional clara y no tomar como base jurisprudencias para situaciones tan importantes lo es el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y más teniendo un artículo tan claro como el 129 constitucional.

De esta manera, dado el uso continuo y hasta cierto punto incondicional de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, utilizando diferentes argumentos sexenio con sexenio, para el año 2019 era absolutamente necesaria una reforma constitucional que le diera un marco jurídico a la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, mismo que se logró a través de la reforma constitucional del 2019.²⁸⁷

En el capítulo de la Guardia Nacional como Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Reforma Constitucional 2019), se explicó que la Guardia Nacional es producto de la nueva estrategia del gobierno de López Obrador. En la misma se reconoce a las Fuerzas Armadas por sus labores de defensa de la seguridad nacional, interior y exterior, así como en sus funciones de apoyo a las instituciones civiles en aras de procurar la seguridad pública; lo último ha sido imprescindible para la salvaguarda de la seguridad pública e interior (seguridad interior como cuestión que sí le compete a las Fuerzas Armadas). También se manifestó que las instituciones de seguridad pública no mostraban un desempeño eficaz por falta de profesionalización y de

²⁸⁷Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019. Fecha de consulta 20 de junio de 2020.

elementos aptos para la labor de la procuración de seguridad pública, y es por esto que se buscó el apoyo de la Fuerza Armada en estas labores desde ya hace varios años y ante el poco avance de instituciones de seguridad pública en su profesionalización, fortalecimiento y capacitación – en parte por la poca inversión que había en ellos-, se siguió requiriendo el apoyo de la Fuerza Armada, por lo que ante la grave crisis de seguridad dejar de contar con el apoyo de la misma no era una opción.

Lo que sí era una opción era constituir una estrategia que permitiera el retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, darle un marco jurídico congruente con el texto constitucional a la misma, lo cual era y es necesario para tener un marco jurídico adecuado a la realidad, pero sobre todo velar por la Constitución. Esto con la finalidad de poder aspirar a tener una Constitución normativa según la clasificación tradicional de Loewenstein, y no nominal como el autor denomina a la Constitución de México. La Constitución normativa según Loewenstein es:

“Aquella en que la realidad del proceso político se realiza de acuerdo con lo señalado en la norma Constitucional; existe adecuación entre realidad y norma, como ejemplo destacó a Gran Bretaña, Estados Unidos e Italia. En cambio, la Constitución nominal es “aquella en donde no existe una concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales, a causa de una serie de factores de índole social y económica (...), sin embargo hay la esperanza de que esa concordancia se pueda dar tarde o temprano, debido a la buena voluntad de los detentadores y de los destinatarios del poder. (...) Tiene una función educativa y su meta es la de convertirse en una constitución normativa, como ejemplos, destacó a México, Argentina, Uruguay y Costa Rica.”²⁸⁸

Asimismo, como parte de la solución el gobierno de López Obrador, que buscaba dar cuerpo normativo adecuado a la realidad, lo cual eran absolutamente necesarios para tener un Estado de Derecho²⁸⁹, fue que creó la Guardia Nacional y algunas leyes secundarias.

²⁸⁸CARPIZO, Jorge, “La clasificación de las constituciones. Una propuesta,” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. ISSN 2448 – 4873, enero 1980. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1486/1744>. Fecha de consulta: 25 de noviembre 2020.

²⁸⁹Ferrajoli establece dos ópticas de Estado de Derecho, la primera en sentido lato, débil o formal, Estado de Derecho designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos. En este sentido, correspondiente al uso alemán del término *Rechtsstaat* son Estados de Derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y forma legal. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, Estado de Derecho designa, en cambio, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas sino también en los contenidos. En este significado más restringido, que es el predominante en el uso italiano, son Estados de Derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos

Para brindar una visión más amplia acerca de lo necesaria que era la Guardia Nacional en el contexto actual, el General Salvador Cienfuegos nos explica durante la entrevista lo siguiente:

“La Guardia Nacional es sumamente necesaria e importante, por varios motivos; el primero, tiene que ver con desligar al ejército de las funciones de apoyo a la seguridad pública; el segundo, la necesidad obligada de contar con una organización intermedia, entre las fuerzas policiales y las Fuerzas Armadas, que atienda los delitos de seguridad interior que en síntesis son aquellos que rebasan la capacidad de las fuerzas de seguridad pública, como narcotráfico y crimen organizado, flujos migratorios, robo de combustible y trenes de ferrocarril, así como transporte de carga; y tercero, su organización y funcionamiento permitirá en el corto plazo contar con guardias capacitadas para intervenir en el orden interno y en apoyo de las demás estructuras de policía.”²⁹⁰

Por otra parte, el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora afirma que la Guardia Nacional:

“Era necesaria una institución para la seguridad interior, una institución intermedia entre la policía federal y el ejército, pero que no implicaba desaparecer la policía federal y ni desmembrar una fracción del ejército para crear con militares la Guardia Nacional. Debió nacer como una Guardia Nacional Civil y no militar, a partir de un reclutamiento base cero de civiles que recibieran instrucción militarizada, no militar. Esto es, misma disciplina, diferente contenido en la formación, que debía ser policial y no militar.”²⁹¹

Entonces a manera de síntesis la Reforma Constitucional del 2019 consistió en la creación una Guardia Nacional -diferente a la de 1857- con integrantes de la antigua Policía Federal, Policía Militar y Naval²⁹², así como una regulación de las actividades

fundamentales. El Estado de derecho moderno nace, con la forma del Estado legislativo de Derecho, en el momento en que esta instancia alcanza realización histórica, precisamente, con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación de Derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo. CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo (s)*, Segunda edición, México, Editorial Trotta, 2005, pp. 13, 14 y 16.

Por otro lado, el Dr. José Barragán Barragán menciona lo siguiente: “El Estado de Derecho o el Estado para el Derecho Constitucional sí es una organización creada por la Constitución, diferente esencialmente de lo que es la soberanía popular, la cual reside en el pueblo y se instituye para su beneficio en palabras del artículo 39 constitucional. Y el Estado, en cuanto tal, es concebido por el mismo Derecho como una persona moral de carácter público, a la que se le encomienda el ejercicio del poder pero para el beneficio del pueblo. Los fines del Estado tienen que ver con este último mandato de la soberanía, el beneficio del pueblo. De manera que el Derecho en manos del Estado se instituye como un medio, o un conjunto de medios a través de los cuales se alcanza dicho beneficio para el pueblo. Más aún el Derecho, en cuanto idea de orden, en cuanto puede ser considerado un bien en sí mismo, puede ser y es ya la realización de un fin concreto del Estado. BARRAGÁN B, José; CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl; MATEOS SANTILLÁN, Juan José; SOTO FLORES, Armando; FLORES TREJO, Fernando, *Teoría de la Constitución*, Octava edición, Porrúa, México, 2019, p. 10.

²⁹⁰Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de Junio de 2020. Anexo B.

²⁹¹Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

²⁹²**Transitorio segundo del decreto del 26 de marzo de 2019.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval 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 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.

de seguridad pública por parte Fuerza Armada permanente²⁹³; también se crearon leyes secundarias que regulan el actuar de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública²⁹⁴ para brindar un marco jurídico de la materia, sin dejar atrás que se estaba velando por el principio de seguridad jurídica. La actual Guardia Nacional es eminentemente un órgano del Poder Federal, muy

²⁹³**Transitorio quinto del decreto del 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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.

²⁹⁴**Transitorio cuarto del decreto del 26 de marzo de 2019.** 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 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, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
8. Los componentes 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 los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza 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 hacer 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 su base de datos.

lejano al carácter estatal de la de 1857, la cual se apegaba a la real definición de una Guardia Nacional.

1. La realidad sobre la Guardia Nacional

Teniendo en cuenta el marco histórico breve de la Guardia Nacional, ahora nos toca analizar realmente ¿Cuál debería ser la vocación de la Guardia Nacional conforme a la Reforma Constitucional? Y ¿Qué es realmente la Guardia Nacional?

La Guardia Nacional es la institución que procura la seguridad pública en el orden federal, de acuerdo con el artículo 21 constitucional:

“Artículo 21 Constitucional: (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos 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 (...)

La Federación contará 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 determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará 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.”

En este sentido, la Guardia Nacional absorbió las facultades de la Policía Federal constituyéndose como un cuerpo civil, disciplinado y profesional encargado de salvaguardar la seguridad pública en el orden federal, los bienes y recursos de la

Nación. También en su caso, la Guardia Nacional se coordinará y colaborará para la velar por la seguridad pública en las Entidades Federativas y Municipios. Asimismo, las respectivas instituciones de los tres órdenes de gobierno encargadas de la seguridad pública y el Ministerio Público conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública que tiene como fin velar por la seguridad pública.

De acuerdo con el artículo 21 Constitucional, la Guardia Nacional vela por la seguridad pública, es por esto que como fines tiene salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas; los bienes y recursos de la Nación, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Lo anterior mediante las actividades de prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas en términos de la ley. Su actuación regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, el artículo 21 Constitucional establece que la formación y desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

En pocas palabras, la Guardia Nacional es la principal institución en el orden federal que procura la seguridad pública y trabaja a su vez en coordinación con los otros órdenes de gobierno y el Ministerio Público. Su vocación es clara, prevenir, investigar y perseguir delitos (las últimas dos bajo el mando del Ministerio Público), así como sancionar las infracciones administrativas.

Hasta aquí todo parece ser normal dentro de un Estado democrático que cuenta con instituciones civiles que velen por la seguridad pública, con cierta ambigüedad en cuanto a la vocación y coordinación de esta, por lo mismo es importante analizar los

transitorios y ley secundaria. Los transitorios establecen lo siguiente (sólo se citaron los relevantes para el análisis):

“(…) **Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval 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 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, conservarán 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 aquella, 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 adscritos a la Guardia Nacional. (…)

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. (…)²⁹⁵

En los artículos transitorios se determina que la Guardia Nacional estará en un principio conformada por elementos de la Policía Militar y Naval, también por los elementos de la antigua Policía Federal. Lo que representa una combinación de elementos civiles y militares en una misma institución, ya que como lo establecen los

²⁹⁵ Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 26 de marzo de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020.

artículos 103²⁹⁶ y 109²⁹⁷ de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, la Policía Militar es un cuerpo especial del Ejército y Fuerza Aérea. Además, de acuerdo con los artículos 132²⁹⁸, 137²⁹⁹ y 138³⁰⁰ de la misma ley, se consideran militares los pertenecientes Ejército y Fuerza Aérea, ya sea que estén en activo (militares en otras dependencias, unidades o instituciones militares, a disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional, con licencia, hospitalizado, sujeto a proceso y compurgando una sentencia) reserva o retiro. En este sentido, la Policía Militar es un cuerpo especial del Ejército y Fuerza Aérea, y por ende parte de las Fuerzas Armadas de México.

Los artículos transitorios del decreto del 26 de marzo de 2019, no establecen en qué tipo de *status* se encuentran los militares asignados a la Guardia Nacional sólo establecen que serán asignados al cuerpo de Guardia Nacional, pero tomando en cuenta el artículo transitorio tercero en donde prevén que la Policía Militar y Naval conservan su rango y prestaciones al ser asignados a la Guardia Nacional y cuando sea reasignado a su cuerpo de origen (Fuerzas Armadas) podemos entender que se encuentran en un *status* activo a disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional

²⁹⁶ **Artículo 103 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** Los Cuerpos Especiales del Ejército y Fuerza Aérea son:

- I. Cuerpo de Guardias Presidenciales;
- II. Cuerpo de Aerotropas;
- III. Cuerpo de Policía Militar; y
- IV. Cuerpo de Música Militar.

²⁹⁷ **Artículo 109 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** El Cuerpo de Policía Militar, en todos los escalones, tiene a su cargo coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las Unidades, Dependencias, Instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del Comandante, bajo cuyas órdenes opere y además realizará las funciones siguientes:

- I. Custodiar y proteger los Cuarteles Generales, Instalaciones y otras Dependencias del Ejército y Fuerza Aérea;
- II. Organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas y controlar a los rezagados;
- III. Custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados;
- IV. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas;
- V. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones; y
- VI. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes:
 - A. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia;
 - B. Auxiliar a la Policía Ministerial Militar.

²⁹⁸ **Artículo 132 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** Militares son las mujeres y los hombres que legalmente pertenecen a las Fuerzas Armadas Mexicanas, con un grado de la escala jerárquica. Estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para ellos establecen la Constitución, la presente Ley y demás ordenamientos castrenses.

²⁹⁹ **Artículo 137 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** De acuerdo con su situación en el Ejército y Fuerza Aérea, los militares se consideran en: activo, reserva y retiro.

³⁰⁰ **Artículo 138 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** El Activo, del Ejército y Fuerza Aérea, estará constituido por el personal militar que se encuentre:

- I. Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;
- II. A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- III. Con licencia;
- IV. Hospitalizado;
- V. Sujeto a Proceso; y
- VI. Compuergando una Sentencia.

(artículo 138 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea), en donde fueron asignados a tareas de la Guardia Nacional a disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional pero siguen perteneciendo al Ejército y Fuerza Aérea, por lo que aún siguen siendo militares.

Además, es importante destacar que los Policías Militares son militares de custodia con una doctrina militar diferente a la policial. La Policía Militar se dedica regularmente a la conservación del orden y vigilancia del cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las instalaciones y dependencias militares; organizar la circulación y tránsito de vehículos y personas. Asimismo, a cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención de espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas; proteger a personas y propiedad pública y auxiliar a la Policía Ministerial Militar.³⁰¹ En pocas palabras, sus actividades únicamente eran protección y custodia de instalaciones militares y las personas que se encontraban dentro de ellas. Sus actividades no consistían en prevención, investigación y persecución de delitos, sanción de fracciones administrativas, dentro de una sociedad con distintos perfiles, contrastes y ambientes. No es lo ideal asignar a la Policía Militar a realizar las actividades de seguridad pública.

Sobre la Policía Naval en específico no se encontró su fundamento en la Ley Orgánica de la Armada de México, pero sí dentro acuerdo en el que se crea el Batallón de Policía Naval publicado el día 8 de marzo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, tomaremos en cuenta dicho acuerdo donde se crea el

³⁰¹ **Artículo 109 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.** El Cuerpo de Policía Militar, en todos los escalones, tiene a su cargo coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las Unidades, Dependencias, Instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del Comandante, bajo cuyas órdenes opere y además realizará las funciones siguientes:

- I. Custodiar y proteger los Cuarteles Generales, Instalaciones y otras Dependencias del Ejército y Fuerza Aérea;
- II. Organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas y controlar a los rezagados;
- III. Custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados;
- IV. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas;
- V. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones; y
- VI. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes:
 - A. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia;
 - B. Auxiliar a la Policía Ministerial Militar.

Batallón de Policía Naval³⁰² y los artículos 71³⁰³ y 72³⁰⁴ de la Ley Orgánica de la Armada de México para determinar que sí pertenece a algún cuerpo de la Armada de México; y se encuentra bajo el supuesto de que ya sea en activo, reserva o en retiro se considera parte de la Armada de México. En relación con el *status*, nos encontramos en el mismo supuesto que el Ejército y Fuerza Aérea que de acuerdo con el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Armada de México podría encuadrarse en situación especial en concordancia con el artículo 75 fracción I³⁰⁵ de la misma ley. En pocas palabras, sí son parte de la Armada de México y son parte de las Fuerzas Armadas de México.

Es importante mencionar que la asignación de los elementos de la Policía Federal (civiles), así como la Policía Naval y Militar (militares) a la Guardia Nacional fue a través del acuerdo del 28 de junio de 2019 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece lo siguiente en el segundo y tercer punto del acuerdo:

“SEGUNDO. Los integrantes de la Policía Militar y de la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional, emplearán el armamento, municiones y equipo de cargo con los que estén dotados, debiendo realizarse la correspondiente transferencia en los inventarios. Se instruye a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional, y de Marina, para que realicen los trámites correspondientes.

TERCERO. Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

³⁰²Diario Oficial de la Federación. Acuerdo de 8 de marzo de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016. Fecha 21 de octubre de 2020.

Primero.- Con fecha primero de marzo del año dos mil dieciséis, se crea el Batallón de Policía Naval, con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando.

Segundo.- El Batallón de Policía Naval, tendrá como misión brindar seguridad y protección, dentro y fuera del Edificio sede de la Secretaría de Marina y a las instalaciones navales que le sean asignadas; proporcionando al interior seguridad militar y mantener el régimen interno, y al exterior para cumplir la misión y atribuciones de la Armada de México, en tareas que le ordene el Cuartel General del Alto Mando, en apoyo a las autoridades civiles en disturbios, actos tendientes a obstaculizar, bloquear o atentar contra las citadas instalaciones; así como para atender contingencias por desastres naturales.

³⁰³**Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Armada de México.-** El personal de la Armada de México podrá encontrarse en alguna de las situaciones siguientes:

- I. Activo;
- II. Reserva, o
- III. Retiro.

³⁰⁴**Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Armada de México.-** El personal se encuentra en servicio activo cuando está:

- I. Prestando sus servicios en unidades y establecimientos navales, ya sea como voluntario o de acuerdo con lo establecido en la Ley del Servicio Militar Nacional;
- II. A disposición;
- III. En situación especial;
- IV. En depósito, o
- V. Con licencia.

³⁰⁵**Artículo 75 de la Ley Orgánica de la Armada de México.-** Se encuentra en situación especial:

- I. El que haya sido comisionado en otras dependencias e instituciones federales, estatales y municipales (...)

I. Los elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval:

- a)** Portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;
- b)** Conservar su grado, rango y todas sus prestaciones;
- c)** Cuando sean reasignados a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad y de los ascensos a que pueda aspirar;
- d)** Los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional, serán tomados en cuenta para efectos de promoción en su institución armada de origen;
- e)** Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y
- f)** Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional, y

II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

- a)** Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y
- b)** Utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial.³⁰⁶

Lo anterior nos lleva a afirmar que la actual Guardia Nacional está conformada por militares, en concordancia con la Reforma Constitucional 2019 que estableció que en lo que se constituye la Guardia Nacional con elementos civiles, se tomará como base de inicio la Policía Militar, Naval y antigua Policía Federal. Además, es importante resaltar que el comandante de la Guardia Nacional es el General retirado Luis Rodríguez Bucio³⁰⁷, quien de acuerdo con los artículos mencionados anteriormente sigue siendo un militar. A pesar de ello, la legislación establece que la Guardia Nacional es un cuerpo civil.

³⁰⁶Diario Oficial de la Federación. Acuerdo del 28 de junio de 2019. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019. Fecha de consulta: 20 de octubre 2020.

³⁰⁷Gobierno de México, *El comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, pasa de elemento activo a retirado en la SEDENA*, Prensa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-comandante-de-la-guardia-nacional-general-luis-rodriguez-bucio-pasa-de-elemento-activo-a-retirado-en-la-sedena>. Fecha de consulta: 10 octubre 2020.

Es así como en los hechos no estamos hablando de un cuerpo civil sino un cuerpo militar, aunque la Constitución y su ley reglamentaria señalen que es civil. Es un hecho que en la Guardia Nacional hay elementos civiles, sin embargo, no eran suficientes por lo menos en cantidad para conformar un cuerpo de seguridad pública fuerte, como lo vimos en las discusiones y en el apartado de causas de la crisis de seguridad pública, el cuerpo civil se encontraba deteriorado y con pocos números para constituirse correctamente. Por lo que, al fusionar los elementos militares con los civiles, predominantemente los militares iban a ser la mayoría -y posiblemente los más preparados para enfrentar una crisis-; además, tomando en cuenta que su comandante militar, estamos hablando de un cuerpo militar.

Por otro lado, como vimos en el acuerdo de 28 de junio de 2019 y en el artículo transitorio tercero del decreto del 26 de marzo de 2019, los elementos transferidos de la Policía Militar y Naval, conservarán su rango y prestaciones; y la ley garantizará que cuando vuelva a su cuerpo de origen, es decir Ejército o Armada (la Policía Federal como está extinta no aplica) respetando los derechos que contaba al momento de ser transferido así como el tiempo de servicio en ambas, para efectos de antigüedad, lo último sí es aplicable a los elementos de la Policía Federal.

Por otra parte, es importante resaltar que una de las consecuencias de la ambigüedad en la naturaleza de la Guardia Nacional, es decir, que en la teoría parece ser civil pero en la práctica parece ser militar, es que los elementos adscritos en principio a la Secretaría de la Defensa y Marina y posteriormente asignados a la Guardia Nacional, no se identifiquen con la nueva institución. Recordemos que los miembros de instituciones castrenses tienden a tener una formación sumamente fiel a su institución, así, una estrategia como la actual puede traer consecuencias a largo plazo. Sirve para explicar lo anterior lo siguiente:

“Solo siete de cada 100 elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que fueron transferidos a la Guardia Nacional, lo hizo de manera voluntaria, reconoció el instituto armado. De los 57 mil 665 efectivos de la dependencia enviados a la nueva corporación sólo 4 mil 191 lo hizo por su propia decisión (...). El resto, de acuerdo con soldados transferidos, fue enviado a esa nueva corporación bajo órdenes superiores y con “promesas de crecimiento laboral”.

Según el esquema, los nuevos reclutas de la Guardia Nacional fueron capacitados por la Policía Militar con cursos de 984 horas, mientras que los que ya estaban en la Defensa, Marina o en la Policía Federal, realizaron capacitaciones por 584 horas, vinculados al conocimiento en Derechos Humanos, adiestramiento para hacer un uso profesional y regulado de la fuerza, y para ser primeros respondientes del nuevo Sistema de Justicia Penal.”³⁰⁸

Sobre las prestaciones, el artículo 42 de la Ley de la Guardia Nacional establece que “las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes, se regularán conforme a las leyes aplicables.”³⁰⁹ Lo anterior significa que dependiendo si eres civil o militar será la ley que te aplique en temas de seguridad social. En otras palabras, los elementos de la Policía Militar y Naval se regirán por las leyes aplicables en temas de seguridad social de las Fuerzas Armadas (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas³¹⁰) y los civiles (Policías Federales anteriormente y nuevos reclutas) a las relativas a su naturaleza civil (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado³¹¹), una cuestión problemática si se mantiene a largo plazo.

Lo anterior parece ser sencillo, pero administrativamente es muy complicada la homologación y transferencia de recursos materiales y humanos; ya que de no realizarse correctamente podría crear lagunas jurídicas que conllevarían problemas al querer impugnar algún acto jurídico. Habría problemas, por ejemplo, en la homologación de rangos, ya que al estar hablando de instituciones distintas no hay homologación cierta; también el tema de armas administrativamente es ampliamente

³⁰⁸JIMENEZ, Benito, “Acepta solo 7 de cada 100 militares traspaso a Guardia Nacional”, *REFORMA*, 14 de noviembre 2020. https://www.reforma.com/acepta-solo-7-de-cada-100-militares-traspaso-a-gn/gr/ar2070920?md5=69364139f1500c7181e9b0796b30d232&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=promocion_suscriptor. Fecha de consulta 1 de diciembre 2020.

³⁰⁹Ley de la Guardia Nacional. Fecha de consulta: 1 de diciembre 2020.

³¹⁰**Artículo 1º de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.** El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

Artículo 2º de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Las funciones del Instituto son: I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda;

Artículo 4º de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: (...)

V. Militares, a los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada de México; y, cuando se señalen jerarquías, las disposiciones son aplicables a los grados equivalentes en las Fuerzas Armadas;

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Fecha de consulta: 3 de diciembre 2020.

³¹¹**Artículo 1 del Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.** La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

delicado y cuidadoso, entre otros problemas. Pero sin entrar más a detalle, lo importante aquí es la fusión de dos instituciones ampliamente distintas, con prestaciones distintas, normativas, procedimientos, derechos, funciones, formación y deberes con relación al ámbito laboral distintos.

Además, para que una institución funcione correctamente sus integrantes deben de estar personal y profesionalmente cómodos e identificados con la institución. De manera que, si durante un tiempo prolongado no logran encontrar un balance e integración adecuada, se pueden crear problemas con consecuencias no gratas para la institución ni para el Estado.

Es importante razonar el párrafo anterior bajo la lógica de que los elementos asignados de la Policía Militar y Naval no perdieron su calidad de militares, siguen perteneciendo a las Fuerzas Armadas, por lo que esta combinación de elementos tanto civiles como militares no conforma un cuerpo totalmente civil como lo establece la Constitución y la ley de la Guardia Nacional.

Asimismo, a pesar de ya recalcarlo en capítulos anteriores, los militares no están capacitados ni armados para tareas de seguridad pública, ya que su entrenamiento, y por ende las herramientas de trabajo utilizadas son orientadas al ataque del enemigo instintivamente, así como el uso de la fuerza letal en situaciones de guerra o grave conflicto, no en tiempos de paz de acuerdo con los principios y objetivos de establecidos en la Constitución. Lo anterior lo afirma el Dr. José Ramón Cossío Díaz de la siguiente manera durante la entrevista que se le realizó:

“La condición de los militares es una condición muy peculiar (...), los utilizamos como sociedades cuando estamos en grave peligro o conflicto y cuando estamos en situaciones de paz los queremos guardar, porque las sociedades les destinan enormes cantidades de recursos, enormes honores, enormes recursos en general de todo tipo, simbólicos, económicos para efectos de tenerlos bien y tenerlos controlados y tenemos guardados (...).

La razón es que son personas a las cuales se les impone un entrenamiento particular para poderse enfrentar a una condición de muerte o muy cercana a la muerte y aprender a exterminar sin ningún miramiento a sus contrincantes, enemigos o adversarios, no es una situación simple, la mayoría de las personas no están o no estamos entrenados para ser hacer esas funciones, ¿qué es entonces lo que se hace? Se encuentra una condición de equilibrio, se les entrena para enfrentar la muerte en una situación muy riesgosa y se les entrena para privar la vida a otras personas. Si uno va a cualquier ciudad del mundo,

encontrará que hay grandes semicírculos, grandes obeliscos, grandes tumbas, grandes panteones, dedicados solo a ellos, ¿Por qué? Porque la sociedad reconoce su condición, pero al mismo tiempo todas las sociedades mantienen una distancia, una sociedad democrática desde luego, con los propios militares (...).

El artículo 129 (...) ¿Qué es lo que está diciendo? Tienen un fuero, sus delitos y faltas las van a reconocer sus propios tribunales, los tribunales civiles no se van a meter en su disciplina, no se van a meter en sus códigos de honores, pero simultáneamente no van a poder desempeñar en tiempos de paz más funciones que las que tengan que ver exacta conexión con la disciplina militar y no solo eso, después del punto y seguido el 129 dice que estarán guardados en fuertes, cuarteles y en almacenes, es decir en instalaciones militares (...). La condición extraordinaria en nuestro orden jurídico está claramente prevista... primero cuando suspendamos derechos en términos del 29, segundo cuando declaremos la guerra en términos de los artículos 73, 76 y 89, y cuando se declare, no se intuya, no se presuma que está comprometida la seguridad interior del país; pero en cualquiera de esos tres casos se tienen que satisfacer por formales que sean las condiciones previstas en la propia Constitución (...), en esos casos excepcionales tendría que fundarse y motivarse e ir a un control de constitucionalidad.”³¹²

En este sentido, podemos observar que la situación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es bastante delicada considerando su objetivo institucional y constitucional. A diferencia de la seguridad nacional e interior, la seguridad pública de acuerdo con el artículo 21 Constitucional son tareas que involucran el trato con la población, la prevención, investigación y persecución de delitos, así como las sanciones administrativas, cuestiones vinculadas a actividades ciudadanas en tiempos de paz.

En síntesis, como lo indica el Dr. José Ramón Cossío Díaz “no quedó del todo claro si es un cuerpo civil o es un cuerpo militar, ahí me parece que hay un problema importante; no quedaron como claramente establecidos los mandos entre lo civil y militar.”³¹³ Esa falta de coherencia de la Guardia Nacional legislativamente con su estructura e integración misma, podría ser un problema si no se respeta la temporalidad y extraordinariedad que indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuestión que abordaremos más adelante.

Por otra parte, en relación con el famoso artículo quinto transitorio, el mismo establece que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, es

³¹²Conversatorio Escuela Libre de Derecho, *Las Fuerzas Armadas y la seguridad pública*, realizado el día 30 de septiembre de 2020, <https://www.facebook.com/eldoficial/videos/449389509370462/>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

³¹³Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

decir del 26 de marzo de 2019, es decir el 27 de marzo de 2019 hasta el 27 de marzo del 2024, mientras se desarrolla la Guardia Nacional, en los temas de estructura, capacidades e implantación territorial (despliegue territorial), el Presidente podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

No obstante, el mismo artículo quinto transitorio no establece de qué manera la intervención de las Fuerzas Armadas será extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, ni el mismo decreto expedido meses después el 11 de mayo del 2020, generando así una laguna jurídica. Asimismo, es importante cuestionarnos si realmente esta acción es extraordinaria y temporal, es decir dentro de los documentos mencionados no se encuentra la motivación ni la justificación de la extraordinariedad, independientemente que actualmente se sabe que hay una crisis de seguridad de varios años. Más adelante entraremos más a detalle con este argumento.

El artículo sexto transitorio tiene un papel sumamente importante en el decreto ya que establece la manera en que la Guardia Nacional operará; es decir, en los primeros 5 años en lo que se conforma la misma, la Fuerza Armada permanentemente, las Secretarías de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina participarán en lo relativo para la conformación, funcionamiento, establecimiento de su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones de la Guardia Nacional, que podrán estar homologados en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. Como lo mencionamos anteriormente, la convivencia de regímenes es complicada, a corto plazo puede resultar factible, pero a mediano y largo plazo puede generar problemas jurídicos.

A manera de síntesis³¹⁴, la actual Guardia Nacional se considera una institución con un sistema híbrido, compuesta por militares (Policía Militar y Naval designados a esta labor) y civiles (Policías Federales, e incluyendo los nuevos elementos reclutados que se consideran civiles). La Institución está dedicada a la seguridad pública del país en el orden Federal que trabaja coordinadamente en las Entidades Federativas y Municipios³¹⁵, y en caso de que estas necesiten apoyo en sus actividades que le corresponden directamente a ellos, la Guardia Nacional podrá colaborar temporalmente con ellos a través de convenios que para tal efecto celebren.³¹⁶

Su mando es civil por ley, ya que el Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana es su titular, pero la mayoría de los elementos y altos mandos incluyendo al Comandante de la Guardia Nacional, son militares; así al depender estos de las Fuerzas Armadas, esta institución les provee las prestaciones, sueldos, capacitaciones, entre otros, creando así una confusión de a quien realmente le van a rendir cuentas. Son militares haciendo funciones de policías.³¹⁷

Asimismo, las Fuerzas Armadas colaboran temporalmente (5 años a partir de la entrada en vigor del decreto del 26 de marzo del 2011) con la Guardia Nacional, de una manera extraordinaria, regulada, fiscalizada y subordinada; no obstante, más adelante argumentaremos que actualmente no hay elementos que acrediten la manera

³¹⁴Tomando de referencia el decreto del 26 de marzo del 2019 y la Ley de la Guardia Nacional.

³¹⁵**Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional:

Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

³¹⁶La coordinación abre una brecha de ambigüedad al no determinarla claramente, ya que, el artículo quinto de la Ley de la Guardia Nacional establece que es de manera temporal la coordinación a través de convenios y luego el artículo sexto de la misma ley, establece que deben de coordinarse y colaborar con las Entidades Federativas y Municipios. Sin embargo, no se establece cual es la línea o como se hace para determinar que son parte de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y cual es colaboración a través de convenios.

³¹⁷**Artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.**- La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública y nacional, así como de protección civil, le asignen las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.- La representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Secretaría corresponde originalmente al Secretario, quien sin perjuicio de su ejercicio directo podrá delegar, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sus facultades en servidores públicos subalternos, salvo aquellas que las disposiciones aplicables señalen como indelegables.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo del 30 de abril de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558990&fecha=30/04/2019. Fecha de consulta: 29 de noviembre 2020.

en que se van a aplicar los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. Coordinación entre Federación, Entidades Federativas y Municipios

Es importante analizar el aspecto de la coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno para saber cuáles son las tareas y límites de la Guardia Nacional; asimismo, si respeta las esferas de los demás órdenes, la responsabilidad de las Entidades Federativas (artículo 21 y 73 fracción XXIII Constitucionales) y Municipios (artículo 21 y 115 fracción III y VIII constitucionales) con respecto a la seguridad pública.

De acuerdo con el artículo 21 Constitucional³¹⁸ la Guardia Nacional es la instancia en el orden federal que procura la seguridad pública, y también las policías de las Entidades Federativas y Municipios tienen como responsabilidad el velar por la misma de acuerdo con sus esferas competenciales. La relación entre ellos se expresa en el mismo artículo 21 Constitucional, en donde se establece que la coordinación y colaboración será mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública.³¹⁹

El Pacto Federal permite que los Estados, la Ciudad de México y Municipios tengan cierta autonomía frente a la Federación de acuerdo con los artículos 115, 116 y 124 de la Constitución.

³¹⁸**Artículo 21 Constitucional:** (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios (...)

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 (...)

La Federación contará 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. (...).

³¹⁹**Cuarto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019:** 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 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. (...)

El artículo 115³²⁰ establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a la Constitución. Asimismo, el artículo 115 en su fracción III, inciso h y VII establece que los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos y en temas de seguridad pública sólo la policía preventiva, la cual estará al mando del presidente municipal en términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

En casos que el Gobernador del Estado estime de fuerza mayor o alteración grave del orden público, la policía preventiva deberá acatar las órdenes del Gobernador. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, como lo explica González Schmal:

“La fracción VII establece que la policía preventiva (que fue introducida al texto por las reformas de 1999) estará al mando del presidente Municipal y acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Así mismo dispone que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”³²¹

Aunado al artículo 21 de la Constitución, los Municipios sólo cuentan con la policía preventiva municipal y de tránsito, es decir la investigación y persecución de delitos no es de su competencia; y sobre las fracciones administrativas sólo las correspondientes a tránsito. Así, los Municipios cuentan con su autonomía en cuestiones de seguridad pública al ser solo de carácter preventivo. En este sentido es pertinente citar al autor Elisur Arteaga Nava quien explica que el artículo 115 en lo que refiere al tema de la fuerza pública local:

³²⁰**Artículo 115 Constitucional.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (...)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. (...)

VIII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; (...).

³²¹GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Op. Cit. p.182.

“El constituyente de 1917 adoptó, sin mayores comentarios y mínimos cambios, la fórmula que permitiera a los ejecutivos federales y locales el control de las fuerzas públicas municipales; de ésta se concluyen dos reglas generales: la primera, que las fuerzas públicas de cada municipio deben depender de las autoridades municipales; y la segunda, el gobernador debe tener el mando de la fuerza pública del lugar en donde reside permanentemente, es decir, de la capital del estado. La norma, tiene además, las siguientes implicaciones:

1. Las autoridades municipales se veían privadas del mando ordinario de sus fuerzas públicas por el gobernador de su estado, por el simple hecho de que él se halle en sus inmediaciones.
2. El presidente de la república es el jefe de las fuerzas públicas del Distrito Federal, por ser el asiento permanente de los poderes federales, así como la capital y demás municipios de un estado en donde se encuentre transitoriamente. Por razones de seguridad, de jerarquía, importancia y gravedad, el presidente de la república goza de un derecho de exclusividad en el mando en relación con los gobernadores de los estados, cuando ambos estén en el mismo sitio. El percepto debe interpretarse en función de ciertas prioridades.

La norma tiende a evitar que las fuerzas públicas, o las autoridades municipales apoyadas por aquéllas, atenten contra el presidente de la república y gobernadores de los estados. Para lograrlo pone a éstos como sus jefes; ellos disponen del aparato represivo, con exclusión de sus jefes naturales; con lo que están obligados a obedecer so pena de ser acusados por insubordinación u otros delitos graves”³²²

La Constitución prevé de acuerdo con el artículo 73 fracción XXIII³²³ que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan la coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 Constitucional, es decir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En este sentido de acuerdo con lo establecido en la Constitución 115 fracción III y VIII, 73 fracción XXIII, especialmente el artículo 21, junto con las leyes secundarias, es decir la Ley de la Guardia Nacional, su reglamento; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones entre otros, dan marco jurídico a lo que engloba la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.

³²²ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, segunda edición, México, editorial Oxford, julio 2016, p. 461.

³²³**Artículo 73 Constitucional.** El Congreso tiene facultad:

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 con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Entonces, para entender esta relación es importante analizar el artículo 21 Constitucional³²⁴ a la luz de este enfoque que establece básicamente que la relación entre los tres órdenes y el Ministerio Público en funciones de prevención, investigación y persecución (las últimas dos recordemos que son facultades que pueden ser ejercidas por la Guardia Nacional pero siempre bajo el mando del Ministerio Público) deberá ser a través de una coordinación para cumplir los fines de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que deberá contener bases mínimas como lo son la regulación en temas de selección, formación, evaluación, reconocimiento, entre otras de los integrantes, aunque la operación y desarrollo de estas políticas son competencia de cada orden de gobierno en sus respectivas atribuciones.

También el artículo 21 Constitucional establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe de establecer un Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública a cargo de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, en donde las dependencias responsables de la seguridad pública proporcionarán información, creando una base de información relativa a la materia, conforme a la ley. Asimismo, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública formularán políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, y se determinará la participación de la

³²⁴ **Artículo 21 Constitucional:** (...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos 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. (...) 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) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- 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, proporcionarán 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 certificada y registrada en el sistema
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. La Federación contará 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.

comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

Por otra parte, a las Entidades Federativas y Municipios se les otorgarán fondos de ayuda federal para la seguridad pública, es decir actualmente hay dos fondos, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) el cual ayuda a los Estados, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios el cual ayuda a la nómina municipal. Es importante mencionar que antes estaba el Subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) el cual ayudaba a los municipios, pero durante el 2020 desapareció.

En cuanto a las leyes secundarias, la Ley de la Guardia Nacional, la que regula la institución en el orden Federal para procurar la seguridad pública, fue expedida por el Congreso de la Unión el día 27 de mayo de 2020.

La Ley de la Guardia Nacional en lo relativo a la relación entre Federación, Entidades Federativas y Municipios, establece que la Guardia Nacional cuya función es la seguridad pública en el orden federal, podrá si se requiere, celebrar convenios para colaborar temporalmente en tareas de seguridad pública que corresponden originariamente a las Entidades Federativas y Municipios.³²⁵ Asimismo, en el artículo relativo a sus fines y su materialización³²⁶ se establece que se deben llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación³²⁷ en materia de seguridad pública con Entidades Federativas y Municipios de conformidad con al Sistema Nacional de Seguridad Pública y se debe de intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes.

³²⁵ **Artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.** El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

³²⁶ **Artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional.** Son fines de la Guardia Nacional: (...)

IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

³²⁷ **Artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:

IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes.

En este sentido podemos percatarnos de dos tipos de situaciones para la colaboración y coordinación establecidas en la Ley de la Guardia Nacional, (i) la primera³²⁸ de acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública en donde entre los tres órdenes de gobierno debe de haber un sistema de coordinación para procurar la seguridad pública; y (ii) la segunda³²⁹ en cuanto a la necesidad de que la Guardia Nacional la tenga que intervenir mediante convenios de colaboración en los otros órdenes de gobierno, siempre como coadyuvante.

Sobre la segunda, se determina en el artículo 90 de la Ley de La Guardia Nacional ³³⁰ que durante la vigencia de los convenios de colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las Entidades Federativas o de los Municipios. Según su caso, los titulares de cada poder en el ámbito de sus competencias están sujetos a responsabilidades establecidas en el mismo artículo; tales como, asistir a reuniones que se convoquen, aportar información necesaria, mantener conforme a los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios; asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; presentar informes, entre otras.

³²⁸**Artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

El titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan.

³²⁹**Artículo 89 de la Ley de la Guardia.** La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.

³³⁰**Artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional.** Durante la vigencia de los convenios de colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales, en el ámbito de sus competencias, asumirán las siguientes responsabilidades:

- I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
- II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;
- III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;
- IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;
- V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y
- VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional³³¹, los términos, condiciones, obligaciones y derechos que corresponden a la Guardia Nacional y a las autoridades de las Entidades Federativas y Municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que suscribirán los titulares correspondientes. Asimismo, se establecerán las condiciones y términos en que la Guardia Nacional colaborará a fin de que las instituciones de seguridad pública, posteriormente las asuman plenamente. El mismo artículo en su segundo párrafo establece que habrá un programa de fortalecimiento, técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las Entidades Federativas y de Municipios mediante el cual se establecerán medidas para que dichas instituciones puedan cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones en materia de seguridad pública. Como condicionante se establece que deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las Entidades Federativas.

Es importante resaltar que el artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional, fue redactado para salvaguardar la seguridad pública en lo local, cuestión que no le compete a la federación, salvo la coordinación establecida en la Constitución. El hecho de que el legislador haya tenido que establecer este supuesto es porque las Entidades Federativas y Municipios han omitido reforzar, invertir, capacitar, modernizar, profesionalizar, entre otras cuestiones a las policías locales, por lo menos lo suficiente para que no se tenga que recurrir a la Federación y mucho menos a la Fuerza Armada permanente. Lo anterior se ha ido agravando con los años, y de esta manera seguimos bajo la misma estrategia.

³³¹ **Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional.** Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes. En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente.

Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

En consecuencia, se debe privilegiar en invertir, profesionalizar, capacitar y reforzar a nuestras policías locales para que en este sentido no haya la manera en que se recurra a apoyo por parte de la Federación y Fuerza Armada permanente tanto por necesidad de las Entidades Federativas y Municipios como por conveniencia de la federación al pretender centralizar el poder – una suposición que no se concede, sin embargo, no es del todo descartable-.

Sobre los recursos humanos, económicos y materiales de la Guardia Nacional el artículo 92 de la ley de la materia³³² determina que estos estarán a cargo de la Federación, a excepción de los convenios de colaboración que se suscriban ante la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y las Entidades Federativas o Municipios. Los mismos deberán contener aportaciones que, en su caso, deberán hacer las Entidades Federativas o Municipios, cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local. Es decir, cuando la Guardia Nacional colabore en tareas que usualmente no le compete a ella sino a Entidades Federativas o Municipios, estos deberán sufragar los gastos que la Guardia Nacional.

En este sentido, la Guardia Nacional al ser una institución híbrida proveniente de un ambiente de crisis en seguridad como solución para dar resultados inmediatos – que curiosamente consiste en la misma estrategia salvo algunas diferencias como es el marco jurídico- iba a tener pros y contras. Entre los pros se encuentran el marco jurídico tan necesario, la posibilidad (posibilidad porque las acciones del gobierno tienden a militarizar el país más que desmilitarizarlo) de retirar al Ejército en las labores de seguridad pública, una estrategia ligeramente diferente como posible solución y apoyo para las Entidades Federativas y Municipios, solamente cuando no cae en un centralismo.

³³² **Artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional.** Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación. Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.

En cuanto a los contras de la Guardia Nacional el Ministro en retiro, José Ramón Cossío Díaz nos explica lo siguiente:

“Primero creo que es una mala solución porque jurídicamente me parece que hay problemas muy serios. El más importante de todos que lo escribí hace algún tiempo, es que no quedaba claro cuál era el órgano competente para regularlo, entonces ahí creo que había un problema importante de juridicidad. En segundo lugar, no quedó del todo claro si es un cuerpo civil o es un cuerpo militar, también ahí me parece que hay un problema importante; no quedo claramente establecidos los mandos entre lo civil y militar. En tercero no me parece que haya quedado del todo claro cuáles son sus funciones como ejercicio de cuerpo de seguridad, de policía. (...) No queda claro o es una policía de pura investigación, es una policía de prevención, creo que no queda claro ese tipo de funciones y me parece que eso es lo está generando algunos problemas, en ese sentido, y eso me parece que desde la Constitución no está claramente precisado.”³³³

En este sentido, la tarea de la seguridad pública es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Las policías locales deben de fortalecerse y profesionalizarse, las Entidades Federativas y Municipios necesitan invertir en ellas para que la Federación no tenga que realizará tareas que no son suyas propiamente, y así no invadir esferas competenciales que a largo plazo deterioran el pacto federal. Por otra parte, la Guardia Nacional podría ser una estrategia de seguridad viable, sin embargo, su marco jurídico carece de muchas inconsistencias en la vida práctica, por lo que, realmente el derecho a la seguridad jurídica está en juego de seguir permitiendo que la intención de la estrategia de seguridad. El marco jurídico y el desarrollo de la Guardia Nacional en el día a día se vea envuelto en inconsistencias jurídicas.

³³³Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

CAPÍTULO VI. LA GUARDIA NACIONAL Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

BAJO UN ANÁLISIS CRÍTICO- JURÍDICO

Como ya lo habíamos mencionado, la Guardia Nacional fue creada a partir de una reforma constitucional, la cual al proponerse y discutirse debía de ir a la par de los derechos consagrados en la Constitución y en Tratados Internacionales. En este sentido, la reforma constitucional es un proceso delicado que debe atender varios factores antes de ser aprobada; entre ellos son las reformas constitucionales inconstitucionales,³³⁴ sin embargo, no el tema no será abordado en esta tesis. Pero lo que sí analizaremos son aspectos constitucionales de la reforma en materia de Guardia Nacional, como lo es su relación con el artículo 1ero Constitucional que en sus primeros tres párrafos señala lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los

³³⁴En el capítulo 3, página 62 se analizó la posibilidad de las reformas “inconstitucionales” mencionando que de forma, es decir en cuanto al proceso de creación de una norma Constitucional, sí se puede impugnar pero no se puede impugnar cuestiones de fondo, es decir su inconstitucionalidad dentro de la Constitución. Aunado a lo anterior es importante agregar que sobre los límites reformativos el constitucionalista Jorge Carpizo manifiestan que hay un límite a la reformabilidad constitucional, el mismo manifiesta: “las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo, y que si en México se suprimiera o cambiara la idea de una decisión, el orden jurídico mexicano actual se transformaría en uno nuevo, o sea, que la Constitución de 1917 desaparecería y surgiría un nuevo Código Supremo. Con el espíritu crítico, comenta Carpizo: La Constitución de Querétaro en nuestros días ha sufrido una incontenible manía de reformas, algunas innecesarias. Pero, algunas de esas modificaciones, han sido decisiones fundamentales: a las garantías individuales, a las garantías sociales, al principio de la división de poderes, al sistema representativo, etcétera. Finaliza Carpizo diciendo: basados en las ideas apuntadas concluimos que las reformas llevadas a cabo por nuestro poder revisor a las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son válidas y constitucionales por haber sido hechas a la forma y no a la idea misma de la decisión fundamental.” Al contrario, es decir sosteniendo una tesis de que la reformabilidad a la Constitución es ilimitada, el autor constitucionalista Ulises Schmill destaca que “el órgano revisor de la Constitución tiene competencia para adicionarla o reformarla. Una Constitución es adicionada cuando se agrega un nuevo precepto de ella o sin agregar, alguno o alguno de los existentes sufre una modificación por el aumento por una o más disposiciones. La reforma de una Constitución puede revestir dos aspectos: la de la supresión de una o varias disposiciones o la sustitución de ellas por un texto diferente. Respecto al numeral 15 de la Carta Magna Mexicana, manifiesta: el artículo 135 Constitucional establece la competencia para reformar o adicionar la Constitución y esta competencia no se encuentra limitada por ningún otro precepto constitucional, ya que se da de modo ilimitado”. CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969, p. 339 y 343; y SCHMILL ÓRDOÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, 2da edición, Textos Universitarios, Librería Manuel Porrúa, México, 1971, p. 145. *Apud.* BARRAGÁN B, José; CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl; MATEOS SANTILLÁN, Juan José; SOTO FLORES, Armando; FLORES TREJO, Fernando, *Teoría de la Constitución*, Octava edición, Porrúa, México, 2019, pp. 205 y 208.

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Atendiendo al artículo primero constitucional, se reconocen derechos humanos los consagrados tanto en la Constitución, como en los Tratados Internacionales, incluyendo entre muchos otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, México al ser parte de los países que ratificaron la Convención, se adhirió a lo establecido en la misma, salvo las reservas que México hizo.³³⁵ Asimismo, reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el día 16 de diciembre de 1998, la cual es el órgano que resuelve casos de posibles vulneraciones de derecho humanos contenidos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ponga a su disposición.

“DECLARACION PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

(Firmado el 16 de diciembre de 1998)”³³⁶

En este sentido, México debe respetar los derechos contenidos en los artículos de la Convención, y a su vez, también se atiene a los artículos referentes a la regulación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

“Artículo 62 (...) ”

³³⁵Convención Americana sobre Derechos Humanos “Tratados Múltiples” México, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#M%C3%A9xico. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

³³⁶*Idem*.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

(...)

Artículo 68

1. Los Estados Parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.³³⁷

Recordemos que a partir de la reforma del 2011 se amplió el catálogo de la Constitución sobre el reconocimiento a los Derechos Humanos, incluyendo ahora los derechos contenidos en los tratados internacionales, es decir ahora hablamos de supremacía del bloque de regularidad constitucional y no de supremacía constitucional cuando menos en lo que se refiere a los derechos que pueden dar origen a un acto de autoridad que pueda ser objetado a través de un juicio de amparo. En materia de derechos humanos ya no hay jerarquía en relación con estos. Sirve para sustentar lo anterior la siguiente jurisprudencia:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de

³³⁷Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”³³⁸

Es importante recalcar que a pesar de que México es parte de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y a su vez le son vinculantes las determinaciones de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, cuando se suscite un conflicto de derechos humanos entre la Constitución y los Tratados Internacionales siempre se velará por el principio pro persona, es decir el derecho que más beneficie a la persona. Además, si lo establecido en el Tratado Internacional contradice la Constitución, prevalecerá lo establecido en la Constitución. Tal y como lo establece la siguiente tesis aislada:

“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.

La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que “de ella emanan” y en el de los tratados “que estén de acuerdo con la misma”. Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como

³³⁸DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril, 2014, p. 202.

vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.”³³⁹

Sirve para complementar lo anterior las consideraciones del autor Marcos Francisco del Rosario Rodríguez:

“El nuevo modelo conlleva varios aspectos que deben considerarse y estimarse, entre los cuales la posibilidad real y efectiva de contar con un marco de reconocimiento mucho más amplio de derechos por vía interpretativa, los cuales da una mayor solvencia sustancial al constitucional mexicano, lo cual se traduce en un beneficio directo para las personas.

Es un hecho que el reconocimiento de la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana, como un condicionante para la eficacia mínima del contenido de la Convención Americana, y por ende de los derechos humanos albergados en ella, no sólo refleja el cumplimiento estricto del Estado mexicano de sus obligaciones contraídas al momento de su ratificación, por vía del principio *pacto sunt servanda*, sino que refiere un esfuerzo permanente por parte de todo operador jurídico, de reducir cualquier déficit normativo que puede existir en las normas vigentes del sistema, y de esta forma, llevar a cabo una labor de compatibilización idónea.

Para ello, es indispensable un conocimiento de las jurisprudencias nacionales e interamericanas, así como una aguda sensibilidad para advertir en qué casos y hasta qué grado debe hacerse una aplicación de la jurisprudencia sin que se ponga en riesgo real, tanto la unidad y cohesión del sistema jurídico, pero sobre todo, la vigencia del derecho humano en que esté tratándose en el caso en cuestión. (...)

La idea del cumplimiento efectivo de las sentencias interamericanas no sólo radica en la *bona fide* de los Estados parte para hacerlas valer, sino en la labor constante y permanente de adecuar la totalidad del sistema jurídico a los estándares de convencionalidad. Los déficits que existan o que surjan, deben ser solventados por las autoridades desde el ámbito de sus competencias y atribuciones, sólo así se podrá sostener el mínimo de efectividad indispensable para garantizar la eficacia de la norma convencional, pero sobre todo, de los derechos humanos reconocidos en ésta. (...) El mínimo de efectividad, puede definirse como la capacidad de adecuación de los estados a las pautas de convencionalidad, previstas en las disposiciones o interpretaciones convencionales.”³⁴⁰

Así, la labor del Estado no solo radica en el cumplimiento de las sentencias sino en la labor constante de adecuar la totalidad del sistema jurídico a los estándares de convencionalidad, pero sobre todo en defender los derechos humanos.

Lo anterior es de suma relevancia ya que para la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional fue trascendental la sentencia del caso Alvarado

³³⁹SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 3, octubre, 2012, p. 2038.

³⁴⁰DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, “El Mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” *Revistas jurídicas de la UNAM*, Quid Iuris, año 9, volumen 29, junio- agosto 2015, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17560/15768>. Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020.

Espinosa Vs. México en donde se emitió jurisprudencia internacional para las actividades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. A continuación, citaremos fragmentos de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivada del caso en mención:

“Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 3702.

176. Al respecto, por una parte, la Corte toma nota de los argumentos del Estado con relación a la alta complejidad del contexto de violencia que sucedía en la zona, respecto de la cual requería “la implementación de acciones de seguridad y el despliegue legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado”. No obstante, el Tribunal constata también que la implementación de las estrategias estatales de combate al crimen organizado basadas en el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano han sido materia de monitoreo constante y expresiones de alerta y preocupación por parte de distintos organismos internacionales y mecanismos especiales nacionales e internacionales [...]. Tales alertas, que no fueron controvertidas por el Estado mediante prueba que desvirtuara su contenido, han dado cuenta de alegadas graves violaciones a los derechos humanos asociadas a la actuación de elementos castrenses en el marco de dichas estrategias, entre las cuales se encontraban desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, así como la impunidad crónica, como patrones estructurales comunes en los casos en que ha sido comprobada la participación de agentes estatales, constituyendo un fenómeno de especial gravedad en entidades tales como Chihuahua [...]. En virtud de ello, este Tribunal estima que el Estado no aportó prueba en contrario, más allá de sus alegaciones, que desvirtuara dicho escenario contextual. En consecuencia, se acreditó el contexto aludido, el cual constituye un elemento relevante para el análisis del presente caso.

177. La Corte recuerda que a la luz de las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, los Estados deben garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción. En particular, el artículo 32.2 de la Convención Americana dispone que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”²⁵.

178. En atención a lo anterior, el Tribunal estima que por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atacan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

180. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. Lo anterior fue reiterado también en el caso *Osorio Rivera Vs. Perú*, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles. [N.del E.: ver Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 87]

182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

183. Asimismo, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas y, en su caso, sancionados los responsables.”³⁴¹

En pocas palabras, la jurisprudencia establece que el Estado Mexicano debe garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos dentro de su jurisdicción; lo anterior, siempre actuando en todo momento dentro de los límites establecidos y conforme a los procedimientos dentro de la ley que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

³⁴¹Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, pp. 47- 49, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo21.pdf>. Fecha de consulta 11 de noviembre de 2020.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que, por la naturaleza y complejidad del crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional; toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles y no a militares como el Estado Mexicano lo ha hecho a falta de fuerza suficiente para hacerle frente al crimen organizado, lo que ha provocado una serie de violaciones a la población y al orden constitucional. Sin embargo, atendiendo a la realidad que se vive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad la participación de las Fuerzas Armadas debe ser de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada, y fiscalizada.

Además, recordemos que los criterios son precisos y obligatorios por triple vía: i) por estar contenidos en una sentencia de la Corte IDH, en la que además el Estado mexicano fue parte; ii) por el hecho de que los cinco parámetros fueron incorporados expresamente al texto constitucional, y iii) por estar reiterados en sentencias con criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁴² tal y como lo analizamos en el subcapítulo de constitucionalidad y convencionalidad.³⁴³

1. Criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

A continuación, se contrastaran los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la realidad de la Guardia Nacional de acuerdo con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, la Ley de la

³⁴²MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, *Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial*, Op. Cit.

³⁴³Capítulo III “La Guardia Nacional como estrategia de seguridad Pública (Reforma Constitucional 2019). Subcapítulo 2 “Críticas y debates sobre la Reforma Constitucional de la Guardia Nacional, inciso a)”Constitucionalidad y Convencionalidad.”

Guardia Nacional y el decreto de 11 de mayo de 2020, así como otros documentos que serán mencionados en este apartado.

Dado que el tema es tan extenso y abordar todas las posibles variantes y líneas de investigación excedería el objetivo y alcance del presente trabajo, sólo se analizarán dos vertientes, (i) la primera sobre las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tomando en cuenta lo establecido en la reforma constitucional y el decreto de 11 de mayo de 2020, y (ii) la segunda vertiente sobre las características de la misma Guardia Nacional y posibles riesgos del orden constitucional mexicano.

1. Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

A continuación, abordaremos la primera vertiente tomando en cuenta el decreto del 26 de marzo de 2019 en específico los artículos transitorios y el decreto del 11 de mayo de 2020, contrastándolos con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Primeramente, analizaremos el carácter extraordinario que deben de tener las actividades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, a la luz de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derecho Humanos, que lo describe como “toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesarias en las circunstancias del caso.”³⁴⁴

1. Extraordinariedad

En este sentido, la extraordinariedad no es una situación tan amplia que se justifica con un decreto que faculta a las Fuerzas Armadas³⁴⁵ a realizar lo establecido en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV³⁴⁶ del

³⁴⁴Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, *Op.Cit.*

³⁴⁵**Segundo acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

³⁴⁶**Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:
I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional durante 5 años.³⁴⁷ Lo anterior significa un uso generalizado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, ya que, las facultades contenidas en las fracciones mencionadas son bastante amplias y durante un tiempo prolongado sin justificación que restrinja a lo estrictamente necesario al no definir la finalidad del uso de las Fuerzas Armadas en estas actividades. La extraordinariedad atiende a situaciones determinadas las cuales deben de ser justificadas a la luz de una estricta necesidad y bajo un tiempo limitado. Así, al Mtro. Javier Martín Reyes, sostiene lo siguiente:

-
- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 - b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
 - e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 - f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;
 - IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;
 - XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
 - XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
 - XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
 - XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;
 - XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
 - XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
 - XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;
 - XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

³⁴⁷ **Primero transitorio del decreto del 26 de marzo de 2019.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

“No es extraordinaria intervención: no está justificada que resulte excepcional, temporal y restringida a las circunstancias necesarias del caso. Lo que hace el acuerdo es habilitar —no de manera temporal, sino de manera permanente— el uso de las Fuerzas Armadas por el tiempo máximo que permite la Constitución. No hay ningún tipo de justificación. (...) Tampoco podemos decir que está restringida a lo estrictamente necesario. ¿Por qué? Porque una condición básica de cualquier argumento sobre necesidad implica que primero tenemos que definir cuál es la finalidad de la medida; y después ya podemos ver entonces si es necesaria, si es la menos restrictiva y todo lo que implica examen de necesidad. En este caso ni siquiera queda clara la finalidad, esto es, por qué se está utilizando las Fuerzas Armadas.”³⁴⁸

“No justifica el carácter excepcional, temporal y restringido a lo estrictamente necesario de la intervención de las Fuerzas Armadas en las circunstancias del caso.”

³⁴⁹Lo anterior tiene una razón de ser, ya que el riesgo de no justificar ni motivar la extraordinariedad es que al terminar los 5 años no se haya fortalecido lo suficiente la Guardia Nacional de acuerdo con el artículo quinto transitorio del decreto del 26 de marzo de 2020³⁵⁰ y se tenga que seguir utilizando a las Fuerzas Armadas permanentes de manera ilimitada sin restricciones y de una manera generalizada. El jurista Miguel Carbonell nos ilustra un poco más este argumento:

“(...) No existe en el acuerdo ningún elemento que pueda servir para saber si se está cumpliendo con el requisito de la “justificación” (...) No hay dato alguno que pueda servir para dilucidar si estamos o no ante una situación muy delicada o si se ha producido algún suceso específico que haga indispensable la participación de la fuerza armada permanente en los servicios de protección ciudadana. Para contar con dicha justificación no basta con “intuiciones” generales sobre la inseguridad en el país, respecto a cuya gravedad todos podríamos tener una idea más o menos certera. Los actos administrativos requieren de una motivación específica y contenida en el propio documento para ser considerados válidos, tal como lo ha precisado la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación desde hace años. Lo anterior se aplica no solamente a los actos administrativos que inciden en la conducta de los particulares, sino también en aquellos que se verifican en los ámbitos internos de los gobernados, es decir, solamente entre autoridades.”³⁵¹

2. Subordinación y complementariedad

³⁴⁸Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.

³⁴⁹MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución reformas y gobierno”. *Balance Temprano*. noviembre 2020. https://works.bepress.com/javier_martin/96/. Fecha de consulta: 20 de diciembre 2020.

³⁵⁰**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública 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.

³⁵¹CARBONELL, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, *Revista Nexos*, 14 de mayo de 2020, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=miguel-carbonell. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

Sobre la subordinación y complementariedad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que siempre las Fuerzas Armadas deben complementar las labores de las corporaciones civiles de una manera subordinada, sin que las labores de la Fuerza Armada permanente se extiendan a las facultades propias de las corporaciones civiles.³⁵² Es decir, la Fuerza Armada permanente debe ser siempre un complemento de apoyo, jamás un sustituto.

En la realidad hay una relación de coordinación entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada. No resulta claro cómo puede la Fuerza Armada subordinarse a una institución en desarrollo sin capacidad suficiente para hacer frente a sus facultades constitucionales y en la cual su titular se coordina con el Secretario de Defensa y de Marina para realizar las actividades.³⁵³ Esa relación de coordinación plasmada en el acuerdo de 11 de mayo de 2020 en donde el presidente “instruyó al secretario de Seguridad Pública para coordinarse con sus homónimos de Defensa y Marina (...) no precisa cómo debe operar dicha coordinación. Este silencio abre la puerta a confusiones, tensiones y potenciales conflictos. Lo que menos se necesita en estos momentos es incentivar la desorganización entre las instituciones responsables de la seguridad pública en el país.”³⁵⁴

El carácter de subordinación sólo lo tiene por estar subordinado al Presidente de la República quien se podría decir que es un mando civil pero recordemos que al mismo tiempo es el Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, es decir es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.³⁵⁵ Así, realmente no hay subordinación de las Fuerzas Armadas al mando civil. Si nos apegamos estrictamente a lo que dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la subordinación debe ser a la institución de

³⁵²Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, Op. Cit.

³⁵³**Cuarto acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

³⁵⁴MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial,” *Op.Cit.*

³⁵⁵**Artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana** El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

seguridad pública, sin embargo, hay dos situaciones de fondo; primero la Guardia Nacional está conformada por militares. Recordemos que la mayoría de los miembros de la Guardia Nacional fueron transferidos de la Fuerzas Armadas. Estos elementos, siguen siendo militares con entrenamiento y formación militar; asimismo siguen siendo parte de la nómina de la Secretaría de la Defensa ya que esta institución les proporciona la totalidad de las prestaciones³⁵⁶ al ser delegados de manera temporal hasta que la Guardia Nacional funcione autónomamente. Y segundo, las Fuerzas Armadas están fungiendo como apoyo a la Guardia Nacional con sus militares porque aún no es un cuerpo lo suficientemente fuerte, y además trabaja de manera coordinada con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Al preguntarle al Mtro. Javier Martín Reyes sobre la intervención de las Fuerzas Armadas de manera subordinada y complementaria nos mencionó lo siguiente:

“Tiene que ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que se puedan extender a facultades propias de instituciones, de corporaciones, de justicia o policía judicial. Creo que ahí estamos frente a un caso de contradicción abierta. Lo que realmente dice el decreto de 11 de mayo de 2020 es que no va a haber una subordinación a la autoridad civil, sino que, por el contrario, lo que vamos a ver es una relación de coordinación, que es un modelo completamente distinto. En un caso hay una línea de mando, hay una relación jerárquica en la subordinación; y en la otra hay situación de igualdad de diferentes partes que se tienen que coordinar o por lo menos tener una relación. También creo que ahí el decreto con todas sus letras viola los principios constitucionales y convencionales de manera directa. Sobre la subordinación, cada vez que se realice un operativo, quien tiene que estar al frente alguien perteneciente a una corporación civil. (...) Lo que tendría que ser el mínimo es que el mando y la conducción de las operaciones estén en una corporación civil. Si algo nos deja claro, al menos en el decreto, es ahí están pensando en una relación diferente a la de subordinación, esto es, en una relación de coordinación.”³⁵⁷

En este sentido la subordinación no está bien definida. El Dr. José Ramón Cossío Díaz menciona que la subordinación “es una condición democrática importantísima, si no está subordinado el ejército al mando civil entonces está jugando en una posición ajena al propio proceso democrático. Está subordinado al mando civil porque el Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas.”³⁵⁸ De esta manera,

³⁵⁶ **Artículo 42 de la Ley de la Guardia Nacional.** Las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes, se regularán conforme a las leyes aplicables.

³⁵⁷ Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.

³⁵⁸ Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

sostenemos que actualmente no hay una subordinación clara y más bien hay una relación de coordinación que no privilegia una sobre la otra.

Sobre la complementariedad, la Real Academia Española establece que complemento es “cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta.”³⁵⁹ Así, contrastado la definición con los artículos transitorios quinto y sexto del decreto del 26 de marzo de 2019³⁶⁰, así como el primer, segundo y tercer acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020,³⁶¹ sí parece ser una complementariedad, ya que se necesita ese apoyo de manera temporal por parte de las Fuerzas Armadas para que la Guardia Nacional pueda velar por la seguridad pública, mientras que la misma, desarrolla su estructura capacidad y despliegue territorial.

Sin embargo, en los decretos citados se establece una función de apoyo sumamente amplia por parte de la Fuerza Armada permanente tomando en cuenta que la misma va a apoyar a la Guardia Nacional y ésta a su vez va a apoyar a las Entidades Federativas y Municipios, sin dejar atrás que parte de los elementos de la Guardia Nacional son militares. Es decir, haciendo un análisis de los decretos y la Ley de la Guardia Nacional, realmente se habla de una necesidad de integrar a las Fuerzas Armadas para cumplir con la tarea de seguridad pública lo que concuerda con la definición, pero es evidente se está abusando de esta complementariedad.

³⁵⁹Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/complemento>. Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020.

³⁶⁰**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sexto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019. 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

³⁶¹**Primer acuerdo de 11 de mayo de 2020.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo acuerdo de 11 de mayo de 2020. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

Cuarto acuerdo de 11 de mayo de 2020. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

Además, atendiendo al caso en concreto y a la definición de complementariedad que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece que la complementariedad no puede extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial³⁶², es evidente que no hace valer este criterio.

“El acuerdo no subordina a las Fuerzas Armadas a las corporaciones civiles, además de que extiende sus labores a facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. La violación a los principios de subordinación y complementariedad también es patente. El acuerdo los contradice abiertamente cuando establece que la relación entre las secretarías de Seguridad Pública, por un lado, y de Defensa y Marina, por el otro, serán de coordinación, cuando el parámetro exigiría una subordinación de las segundas a la primera. Asimismo, el acuerdo viola este principio al establecer que soldados y marinos podrán realizar funciones que, de acuerdo con los precedentes de la Corte IDH, son propias de la policía judicial, tales como el arresto o detención de civiles. Adicionalmente, vulnera el mandato del artículo 21 constitucional, que exige que en la investigación de los delitos los cuerpos policiales actúen bajo el mando y conducción del Ministerio Público.”³⁶³

Lo anterior porque las funciones que le asigna el segundo acuerdo del decreto de 11 de mayo de 2020³⁶⁴ a las Fuerzas Armadas son funciones propias de la Guardia Nacional. También, tomando en cuenta que la mayoría de los integrantes de la Guardia Nacional son principalmente militares (independientemente que con el paso de los años se reduzca el número de militares) se contradice totalmente el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al extenderse las facultades propias de la institución de procuración de justicia a elementos militares. “De esta manera, no supedita a las Fuerzas Armadas a corporaciones civiles, además de que extiende sus labores a facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o de policía judicial o ministerial.”³⁶⁵

3. Regulación

³⁶²Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, *Op.Cit.*

³⁶³MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial,” *Op.Cit.*

³⁶⁴**Segundo acuerdo de 11 de mayo de 2020.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

³⁶⁵MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución reformas y gobierno,” *Op.Cit.*

Sobre la regulación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que las actuaciones de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública son reguladas de manera correcta cuando se realizan “mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.”³⁶⁶ De esta manera, el artículo transitorio cuarto del decreto de 26 de marzo de 2019³⁶⁷, establece leyes secundarias y reformas que se expedirán para regular la

³⁶⁶Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, Op. Cit.

³⁶⁷**Cuarto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019:** 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 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, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
8. Los componentes 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 los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza 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 hacer 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

Guardia Nacional y sus actuaciones, así como las de la Fuerza Armada permanente en lo que le compete; lo anterior en específico la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

A pesar de lo anterior, lo cual parece suficiente como regulación a primera vista, es importante recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referirse a este criterio, no se refiere a la Guardia Nacional sino en sentido estricto a las actuaciones de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública que (acorde a la referida Corte Interamericana de Derechos Humanos) deben de estar reguladas en una norma general y no por medio de un decreto como lo fue el del 11 de mayo de 2020. Así, sobre el acuerdo de 11 de mayo de 2020 se analiza lo siguiente:

“El acuerdo señala que la actuación de las Fuerzas Armadas deberá respetar los derechos humanos y otras leyes. Determinar que el desempeño de tareas de seguridad pública se regirá en todo momento por la estricta observancia y el respeto a los derechos humanos y que se observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) y demás ordenamientos de la materia resulta por demás redundante, vago y ambiguo. Por una parte, el artículo 1o. de la Constitución es clarísimo al señalar que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Por la otra, la LNUF señala que su objeto es, precisamente, regular el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas cuando realizan tareas de seguridad pública. Empero, el acuerdo no aclara cuál es el resto de los ordenamientos aplicables. Lo que hacía falta, en lugar de esas referencias redundantes o indeterminadas, era precisar límites y parámetros ciertos que acoten la actuación de las fuerzas armadas. Pero, de eso, nada hay en el acuerdo.”³⁶⁸

“De esta manera, viola el principio de regulación, en tanto que remite a mecanismos y protocolos inadecuados sobre el uso de la fuerza y no establece ningún tipo de capacitación en la materia.”³⁶⁹ Asimismo, el Mtro. Javier Martín Reyes comenta lo siguiente:

“No estamos frente a una disposición que sea regulada como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante mecanismos legales y protocolos del uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia. (...) Lo único que hace el decreto es terminar de remitir a otras disposiciones secundarias, de manera específica a la Ley

7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

³⁶⁸MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial,” *Op. Cit.*

³⁶⁹MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución reformas y gobierno,” *Op. Cit.*

Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y con eso se trata de colmar el vacío. El gran problema de la remisión es de origen ya que esas normas que están en la legislación secundaria ya han sido cuestionadas, precisamente por no ajustarse a los parámetros que fijó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”³⁷⁰

Recordemos que la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Guardia Nacional se reguló por medio del decreto del 26 de marzo de 2020 en su artículo transitorio quinto³⁷¹ y a través de la totalidad del decreto del 11 de mayo de 2020, así como las normas mencionadas con anterioridad, regulan en sentido estricto la Guardia Nacional y no a la Fuerza Armada en estas tareas, por lo que no se cumple con la regulación a la que se refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con respecto a lo anterior el jurista Miguel Carbonell nos explica lo siguiente:

“Respecto al tipo de documento normativo mediante el que se establece la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública: ¿no se requiere una ley aprobada por el Congreso de la Unión, en vez de un acuerdo presidencial para tal efecto?

Lo anterior viene al caso ya que el párrafo noveno del artículo 21 constitucional señala que la seguridad pública, como función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, se debe desarrollar de acuerdo con lo que señalan la propia Constitución “y las leyes en la materia”. Además, en el artículo transitorio sexto del decreto de reforma constitucional en materia de guardia nacional, se establece que la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina prevista por el artículo transitorio quinto del mismo decreto, se hará “conforme a la ley”.

Ambas disposiciones constitucionales (el artículo 21 párrafo noveno y el transitorio sexto del decreto de reforma constitucional del 26 de marzo de 2019) contienen lo que desde el punto de vista de la técnica jurídica se denomina una “reserva de ley”, que es una figura mediante la que se ordena que determinada materia se deba regular a través de una específica fuente del derecho y no por otra. Es decir, en el caso que nos ocupa solamente el legislador tendría la competencia constitucional para emitir una orden general a través de la cual se ordene la militarización de la seguridad pública. Una reserva de ley no solamente atribuye una competencia de creación normativa, sino que además excluye que otras fuentes del derecho puedan llevar a cabo esa regulación.”³⁷²

Por lo que, hace falta una regulación de estas actividades mediante una norma general dado que constituye una reserva de ley directa a lo referido en el artículo 21

³⁷⁰Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.

³⁷¹**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

³⁷²CARBONELL, “Miguel, La militarización de la seguridad pública”, *Op. Cit.*

Constitucional³⁷³, en el sexto artículo transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019³⁷⁴ y una reserva de ley convencional a través de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionados, específicamente en el criterio de la regulación.

Por el contrario, de afirmar que sí está siendo regulada de una manera adecuada la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública en el mencionado decreto de 11 de mayo de 2020, estaríamos calificando al mismo decreto como una norma general con características de general, abstracta e impersonal. Bajo el supuesto anterior tendríamos que analizar si el Presidente está facultado para expedir una norma general que regule disposiciones Constitucionales a su discreción. Conforme a lo anterior al remitirnos al artículo 89 Constitucional no hay ninguna fracción que faculte al Presidente a emitir normas generales que no sea por medio del proceso legislativo establecido en la Constitución.

En síntesis, hay una reserva de ley tanto constitucional como convencional a través de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que no ha sido subsanada al permitir que la Fuerza Armada colabore en tareas de seguridad pública sin un marco regulatorio suficiente; además, al afirmar que sí está siendo subsanada al estar regulada a través del decreto estaríamos frente a una invasión de esferas.

4. Fiscalización

Finalmente procederemos a analizar el criterio de fiscalización emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismo que determina que la actuación

³⁷³ **Artículo 21 Constitucional:** (...) La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos 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. (...)

³⁷⁴ **Sexto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

de la Fuerza Armada permanente debe ser fiscalizada por “órganos civiles, competentes, independientes y técnicamente capaces.”³⁷⁵ Lo anterior no es respetado por el decreto de 11 de mayo de 2020 en su quinto acuerdo el cual establece que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda. “Es decir, el mismo órgano interno de control será quien fiscalice el actuar de la Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública contradiciendo totalmente el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo tanto, no se contemplan “mecanismos de supervisión por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.”³⁷⁶

Sobre el análisis anterior el Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz menciona lo siguiente:

“La competencia para emitir el acuerdo sí la tenían, pero tuvo que haber desarrollado cada una de las expresiones establecidas ahí. Por ejemplo, cuando dice que tiene que ser fiscalizado, tiene que ser regulado, (...) Todo eso me parece que debió haberse desarrollado con gran detalle, no simplemente repetir las palabras del quinto transitorio, a eso sí creo que debió de haber dicho fiscalizado y sus responsabilidades (...); o sea, irlo desarrollando de manera completa para que no quedara en la ambigüedad y se fuera estableciendo todo lo relativo. Cada palabra que se dice debió de haberse justificado, ahí es donde me parece está el problema.”³⁷⁷

Es importante entender que la Guardia Nacional es un órgano de gobierno que funge como instrumento para hacer frente a los problemas de seguridad pública bajo una modalidad mixta con apoyo de la Fuerza Armada permanente que posiblemente podría ser la única manera inmediata de solucionarlos. No obstante, se tiene que velar por los derechos humanos, entre ellos seguridad pública y seguridad jurídica.

En el tema del fuero, recordemos que el 25 artículo fracción IX de la Ley de la Guardia Nacional³⁷⁸ establece que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere en

³⁷⁵ Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, Op. Cit.

³⁷⁶ MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución reformas y gobierno,” Op. Cit.

³⁷⁷ Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

³⁷⁸ **Artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional:** (...)

IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley.

su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley. Lo que significa que los elementos de las Fuerzas Armadas adscritos a la Guardia Nacional serán sujetos al fuero civil. Y de acuerdo con el artículo 57 de Código de Justicia Militar³⁷⁹ a contrario sensu establece que si un delito es cometido por los militares en contra de civiles, se juzgará en tribunal civil. Así al preguntarle al Mtro. Javier Martín Reyes, si consideraría que habría una problemática entre el fuero militar y civil al momento de ser juzgados los militares en tribunales civiles realizando tareas de seguridad pública nos comentó lo siguiente:

“Por dos razones no me inclinaría a que hay alguna contradicción. La primera es que lo que tenemos en términos de régimen transitorio de la Guardia Nacional es precisamente una habilitación consecuente con la naturaleza de los artículos transitorios, esto es, normas temporales y no permanentes. Estamos, por tanto, frente a un régimen de normas especiales. En cambio, las normas constitucionales que regulan el fuero militar se tratan de normas con vocación de permanencia. Recurriendo a los cánones o principios básicos de interpretación, que todos utilizamos, bien podríamos decir que las normas especiales tienen que prevalecer sobre las generales. Cuando los soldados y marinos, al amparo de ese régimen transitorio, realicen ya no funciones propias del Ejército Mexicano y de la Marina sino tareas de seguridad pública entonces deberán regirse por esas normas especiales. (...) La segunda razón es que creo que tenemos que hacer una interpretación restrictiva del fuero militar. El fuero militar aplica solo cuando los soldados y marinos están desempeñando funciones propias de las Fuerzas Armadas, no cuando están realizando funciones propias de la seguridad pública, que es lo que sucede cuando se les habilita a participar en este tipo de actividades, que no son militares, pero al amparo de este régimen transitorio.”³⁸⁰

En este sentido, los cinco criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no están siendo justificados ni respetados por medio del decreto de 26 de marzo de 2020 así como el emitido el 11 de mayo de 2020 los cuales son los instrumentos jurídicos que dieron pie a que la Fuerza Armada permanente apoyara a la Guardia Nacional, permitiendo así el riesgo de que los derechos humanos sean violados vulnerando el derecho a la seguridad pública y seguridad jurídica; el último a

³⁷⁹ **Artículo 57 del Código de Justicia Militar.** - Son delitos contra la disciplina militar:

II. Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos:

a) Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo; (...)

³⁸⁰ Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.

la luz de que el actuar de las autoridades se está realizando fuera de un marco jurídico acorde a la Constitución y a las leyes de la materia.

2. Federalismo y Militarización

1. Federalismo

Procederemos a analizar la segunda vertiente de controversia que son los posibles riesgos al orden constitucional mexicano por medio de la Guardia Nacional. Es importante aclarar que tocaremos de manera general temas que han sido polémicos y fuente de debate por la misma estructura, funcionamiento y facultades de la Guardia Nacional, pero sin agotar todas las posibles vertientes dado la corta extensión del presente trabajo.

Primeramente, es importante remontarnos a lo dispuesto por los artículos 40 y 41 Constitucionales³⁸¹ que establecen que el Estado Mexicano es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación de acuerdo con la Constitución.

Asimismo, los numerales de la Constitución antes referidos establecen que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión (orden Federal) en temas que sean de su competencia y por los Estados y la Ciudad de México (Entidades Federativas) en su régimen interior en los términos que establece la Constitución Federal así como las Constituciones de cada Entidad Federativa, en las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.³⁸²

El Federalismo se entiende como:

³⁸¹**Artículo 40 Constitucional.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41 Constitucional. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

³⁸²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020.

Entidad Federativa y cada Municipio cuentan con su respectiva institución. Además, la Guardia Nacional también -como institución de seguridad pública Federal- deberá coordinarse y colaborar con las Entidades Federativas y Municipios, esto para cumplir con el fin de proporcionar seguridad pública; asimismo porque las tres instituciones de los tres órdenes de gobierno conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior parece ser relativamente normal, sin embargo, hay un riesgo latente al sistema Federal que para explicarlo más a fondo primero hay que analizar la relación entre la Federación y Entidades Federativas de la siguiente manera:

“El constituyente mexicano, con sus excesivas prevenciones relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones y prohibiciones a los estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer. (...)”

El nuevo marco jurídico existente, más que fortalecer, tiende a debilitar a las entidades. Más que introducir novedades para estimular un determinado sentido del desarrollo estatal, lo que debió haberse hecho fue simplificar el marco jurídico existente y dejar que los estados, con ciertas limitaciones generales, se organizaran de la manera que estimaran más conveniente para sus intereses. (...)”

De unos años a la fecha en la Constitución se ha introducido instituciones que han desvirtuado el sistema federal y el principio de distribución de competencias; su existencia se explica con base en lo que se llama federalismo de cooperación y de auxilio; en esos rubros se hallan las facultades que se confieren los estados y la federación en virtud de convenios y las de atracción. (...)”

Como se desprende de la Constitución, en ésta abundan las disposiciones en las que se impone, en forma expresa, cierta actuación a las autoridades estatales; no es lícito ampliarlas en disposiciones secundarias. Los estados y la federación, sin embargo de común acuerdo, pueden convenir en la adopción de ciertas conductas que los beneficien. (...)”

Competencia de las autoridades federales y locales. La Constitución señala la competencia de las autoridades federales y locales, y es notoriamente falso que cuando se trate de disposiciones de orden público, puedan intervenir las autoridades locales en cuestiones reservadas a las federales o a la inversa, pues de admitirse esta solución, se destruirían los principios básicos del sistema federal, se perdería el principio de orden al aplicar la Constitución, se destruiría la relación que existe entre las diversas autoridades, y se produciría una verdadera anarquía en la aplicación de leyes. (T.VII, p. 991, Amparo en revisión en materia de trabajo 1659/38, Planas, Juana, 29 de julio de 1938, unanimidad de cinco votos.)”³⁸⁶

salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará 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.

³⁸⁶ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional, Op. Cit.*, pp. 382, 394 y 396.

Lo anterior permite analizar bajo qué supuestos se estaría vulnerando el federalismo o de qué manera se podría permitir que este en riesgo. De esta manera, tomando en cuenta el texto con las disposiciones relativas a la Guardia Nacional, sí se respeta el federalismo entendiendo que todo se está llevando a cabo en coordinación y en colaboración de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución y el artículo 7 fracción IV y VII de la Ley de la Guardia Nacional, entre otros relativos³⁸⁷; pero mientras no se excedan de esas facultades que es para estar básicamente en sintonía entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, es importante mencionar que el artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional establece que “el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.”³⁸⁸

El artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional prevé una colaboración que pretende asumir las funciones de las Entidades Federativas y Municipios de manera temporal, cuestión en la que básicamente la Federación está asumiendo facultades que no le son delegadas. Una vez más, la respuesta del poder legislativo -y en ocasiones el Constituyente Permanente- en vez de solucionar un problema respetando las competencias propias de una Federación, se opta por entregar esas atribuciones a la Federación³⁸⁹. Conforme a los artículos 89, 90 y 91³⁹⁰, los convenios

³⁸⁷ **Artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:

IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y (...)

Artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional. La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

³⁸⁸ Ley de la Guardia Nacional. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020

³⁸⁹ El Dr. Guillermo Gatt señala como antecedentes de otras instituciones que fueron Centralizadas, está el Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y la lista sigue; basta con ver el crecimiento inusitado de atribuciones previstas en el 73 de la Constitución para el Congreso de la Unión en demérito de las Entidades Federativas.

³⁹⁰ **Artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.

Artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional. Durante la vigencia de los convenios de colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios, los titulares del Poder Ejecutivo lo cal o los presidentes municipales, en el ámbito de sus competencias, asumirán las siguientes responsabilidades (...).

Artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional. Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al

son realizados bajo un esquema de convenios temporales, que estarán bajo condiciones y términos para que posteriormente al concluir el convenio, la Entidad Federativa o Municipio pueda asumir entonces su responsabilidad plena en materia de seguridad pública. Lo anterior bajo la lógica que estos convenios temporales son para proporcionar la seguridad pública en aquellos lugares en donde no hay, así si las instituciones locales no están lo suficiente fortalecidas o simplemente no hay policías como en muchos lugares, la Guardia Nacional entra como apoyo. El detalle está en la manera en que la Federación asume estas responsabilidades, las Entidades Federativas y Municipios no están fortaleciendo sus instituciones de seguridad pública, cuestión que se viene desarrollando desde hace varios años. De esta manera, la Federación se está asumiendo tareas o áreas que normalmente no le corresponden y las Entidades Federativas y Municipios siguen sin hacerse responsables, perjudicando el pacto federal.

En este sentido, mientras en estos convenios se respete la coordinación y colaboración en cuanto a lo que le compete a cada orden, y en casos de convenios se respeten los términos y condiciones, sean temporales y a la par las instituciones de seguridad pública locales se fortalezcan, se estará respetando el pacto federal. De lo contrario se estaría privilegiando la desvirtualización del propósito federalista de la Guardia Nacional, y en vez de ser federal, se consolidará en un esquema para centralizar el poder. Así, aunque el espíritu de la Guardia Nacional prevista en la Constitución era profundamente federalista, una vez materializada y con la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional, se convertiría en un ente controlado por el centro, estando así bajo un régimen centralista, totalmente contrario al Estado Mexicano.

efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes. En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente. Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

El Ministro en retiro, José Ramón Cossío Díaz al preguntarle si cree que la Guardia Nacional atenta contra el sistema federal, nos respondió lo siguiente:

“No porque la policía está haciendo sus funciones federales y lo único que puedes hacer, tú lo sabes, es celebrar convenios. Entonces, si tu celebras un convenio, te apoyarán y si no celebras los convenios pues no te apoyarán. Desde ese punto de vista no; pero si estás llegando realmente a una condición de militarización de las fuerzas armadas, sí porque tendrías un desplazamiento inadecuado. No desde el punto de vista policiaco, pero si desde el punto de vista militar.”³⁹¹

Conforme a lo anterior es importante resaltar que bajo el supuesto en donde se respeten los términos y condiciones de los acuerdos y se privilegia el objetivo de esta institución que es apoyar y que al final las policías locales asuman sus responsabilidades, no se estaría vulnerando el federalismo, pero por otro lado está el tema de los militares, el cual será abordado posteriormente.

Por otra parte, es importante mencionar que el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional³⁹², otorga excesivas facultades a la Guardia Nacional como la prevención,

³⁹¹Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

³⁹²**Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
- II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 - b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
 - e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
 - f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;
- III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;
- IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;
- V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;
- VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;
- VII. Realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;
- VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables;
- IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

-
- XI. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables;
- XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público;
- XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
- XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;
- XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;
- XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos;
- XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
- XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;
- XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos relativos a sus investigaciones y, en su caso, remitirlos al Ministerio Público;
- XXI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:
- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
 - b) Procurar que reciban atención médica o psicológica, cuando sea necesaria;
 - c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en riesgo su integridad física o psicológica, en el ámbito de su competencia;
 - d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto, para que éste acuerde lo conducente, y
 - e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del indiciado sin riesgo para ellos;
- XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;
- XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia;
- XXIV. Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales;
- XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;
- XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;
- XXX. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;
- XXXI. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;
- XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional;
- XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;
- XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de

investigación, persecución bajo el mando del Ministerio Público colaboración, preservación, salvaguardia, entre otros en su sentido más amplio, cuestiones que pueden ser obligaciones tanto de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, según su caso, y al otorgarle la responsabilidad plena a la Federación, tiende a quitarle a los Entidades Federativas y Municipios facultades, otorgándoselas al centro.

Por otra parte, considerando el riesgo latente mencionado, es importante establecer mecanismos que eviten el autoritarismo, entendiéndolo como “actitud de quien ejerce con exceso su autoridad o abusa de ella.”³⁹³ El hecho que el Presidente permita una reforma que le dé tanto poder a la Federación -en detrimento de las Entidades Federativas y los Municipios- en materia de seguridad pública a través de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas, habla de una actitud orientada al centralismo, pero aún más preocupante aún sí sus decisiones dependen de un sólo poder -con independencia de la expedición de leyes y procuración de justicia-, es decir del Poder Ejecutivo que el mismo Presidente lo encabeza, se actualiza una tendencia hacia el autoritarismo.

Aunado a lo anterior, el Presidente también es el mando supremo de las Fuerzas Armadas, y si la misma institución ahora tiene facultades antes no previstas en la seguridad pública no solo de la Federación, sino de las Entidades Federativas y los

personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren;

XXXVII. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;

XXXIX. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

XL. Integrar al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública los datos que se recaben para identificar a las personas;

XLI. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

XLII. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia;

XLIII. Ejecutar las previsiones que, por motivos de seguridad o de policía, se dicten con base en el párrafo primero del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de circulación de bienes en el territorio de la República, y

XLIV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

³⁹³Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/autoritarismo>. Fecha de consulta: 20 de junio del 2020.

Municipios, se refuerza aún más una concentración inusitada y poco sana de poder en el Ejecutivo Federal, es decir un centralismo y posible autoritarismo.

2. Militarización

Para analizar la militarización en México a través de la Guardia Nacional procederemos a analizar tres rubros, la estructura, sus funciones y condiciones, entendiendo que se podrían analizar muchos más factores, pero para el presente trabajo nos enfocaremos en estos tres.

Primeramente, hay que definir la militarización, ésta se entiende como:

“La militarización no se refiere a quiénes realizan funciones de seguridad pública, sino también a cómo se hace. En este sentido, autores como Muzzopappa, Morales Rosas, Pérez Ricart y Shaw enfatizan que la militarización es un proceso en el que confluye la presencia de militares en tareas ajenas a la defensa nacional con el empleo de niveles de fuerza que corresponderían a una respuesta armada del Estado ante una amenaza a su integridad.

Por lo tanto, es relevante entender la militarización como un proceso mediante el cual diversos ámbitos de las funciones primordiales del Estado adquieren lógicas militares, los problemas se observan desde una perspectiva de amenaza o enemigo y se recurre a las dinámicas bélicas para solucionarlos.”³⁹⁴

Conforme a lo anterior, la militarización consiste en aquel proceso en que la Fuerza Armada adquiere funciones y tareas ajenas a la defensa nacional empleando el nivel de fuerza al que ellos están capacitados, es decir ante alguna amenaza en materia de defensa nacional. No hay que dejar atrás que en México las Fuerzas Armadas también están facultadas para la seguridad interior, pero ahorita nos centraremos principalmente a que están realizando tareas de seguridad pública, responsabilidad que en teoría no le compete.

En este sentido, en contraste con la estructura mixta de la Guardia Nacional, se podría que si estamos ante una militarización, ya que primordialmente hay militares haciendo funciones de policías. La estructura es mixta por lo menos los primeros 5 años de su existencia, entendiendo mixta como una combinación entre elementos

³⁹⁴ ARANA, Daira; ANAYA, Lani; “De la militarización al militarismo, prevención y castigo”, Blog sobre la política de seguridad, *Revista Nexos*, 16 de noviembre de 2020, <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2350>. Fecha de consulta: 16 de noviembre 2020.

civiles y militares en cualquiera de sus rangos.³⁹⁵ Lo anterior debido a que en la Policía en el orden Federal, no había suficientes elementos capacitados para la labor, es por esto que se dio un periodo de 5 años para que la Guardia Nacional se conformara adecuadamente con elementos civiles (en su totalidad) y madurara lo suficiente para prestar el servicio.

Sin embargo, es un hecho que la mayoría que conforman la Guardia Nacional son militares, por lo menos en un principio y hasta que se cumplan con el número necesario de civiles en la Guardia Nacional, por eso es importante que se le de continuidad al proyecto de fortalecer a las policías para desmilitarizar el país que fue el espíritu del legislador para crear la Guardia Nacional en un plazo de 5 años, lo cual se establece en los artículos quinto, sexto y séptimo transitorios del decreto de 26 de marzo de 2020.³⁹⁶

³⁹⁵**Segundo transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval 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 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 transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019. 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, conservarán 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 adscritos a la Guardia Nacional.

Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

³⁹⁶**Quinto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Sexto transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019. 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Séptimo transitorio del decreto de 26 de marzo de 2019. 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 presupuestos 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 Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los

En cambio, si no se cumple con lo establecido y año con año no hay avances y se pretende seguir con la estrategia que fue a través de una institución dedicada a la seguridad pública con elementos militares haciendo funciones de policías, estaremos bajo el supuesto de “desmilitarizar”, militarizando, lo cual nos llevará a indeseados resultados.

Sobre sus funciones, es un hecho que conforme a la definición antes mencionada los militares miembros de la Guardia Nacional hacen frente al cumulo de facultades contenidas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, facultades que no le competen a los militares según su doctrina y su fin constitucional. Es una realidad que son militares haciendo funciones de policías. Además, en un futuro serán reasignados a la Fuerza Armada permanente, su institución de origen, lo que confirma que los militares realizan temporalmente funciones de policías en una institución civil.

Además, si añadimos el apoyo de las Fuerzas Armadas permanentes, estipulado en el decreto de 11 de mayo de 2020,³⁹⁷ no queda duda que las acciones, tienden a militarizar. Sirve citar las facultades de las Fuerzas Armadas permanentes en palabras del Dr. José Ramón Cossío Díaz:

“Del total de las competencias asignadas a la Guardia Nacional en el artículo 9 de su Ley, el Ejército y la Armada deberán participar solo en algunas de ellas: prevenir delitos y faltas; salvaguardar a las personas y su patrimonio; informar a las personas, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución. También podrán poner a personas y bienes a disposición cuando hubieren llevado a cabo detenciones o aseguramientos; verificar la información recibida sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y hacerla del conocimiento del Ministerio Público, así como efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución; registrar la detención de personas; preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y de los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público y; colaborar con las autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección. Por último, deberán colaborar conforme a los convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, y participar con otras autoridades federales, locales o

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.

³⁹⁷**Segundo acuerdo de 11 de mayo de 2020.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

municipales en operativos conjuntos, y colaborar con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres naturales.”³⁹⁸

Además, se les han atribuido facultades que a ciencia cierta podrían ser hechas por civiles, sin embargo, el Presidente ha decidido delegárselas a los militares, dudando así si realmente se recurre a la Fuerza Armada permanente por necesidad o por querer centralizar al país. En este sentido el analista de seguridad, Alejandro Hope, explica lo siguiente:

“El presidente Andrés Manuel López Obrador tiene una pasión desbordada y una confianza infinita en las Fuerzas Armadas. Casi no hay tarea importante en la actual administración federal que no haya sido encomendada a soldados y marinos.

Las secretarías militares tienen a su cargo la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, la edificación de sucursales del Banco del Bienestar, la supervisión de dos tramos del Tren Maya y la administración de las aduanas. Asimismo, participan en el abasto de gasolina, la adquisición y distribución de insumos médicos y la atención a enfermos de Covid- 19.

Por si fuera poco, ejercen el control sobre la Guardia Nacional y son el actor dominante en la política de seguridad pública. Y todo esto sin incluir las funciones que caen en su ámbito natural de actuación y las que gobiernos previos les habían otorgado (protección civil, atención a desastres, erradicación de cultivos ilícitos, etc.).”³⁹⁹

Lo anterior, más que critica, son hechos que durante un poco más de dos años del despliegue de la Guardia Nacional se han visto, y los mismos no privilegian la correcta asignación de tareas de las Fuerzas Armadas, según la ley; a menos que se encuentre una justificación suficientemente motivada y fundamentada en materia de seguridad nacional o seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas están facultadas para la defensa del país, es decir la seguridad nacional y además constitucionalmente también les corresponde la seguridad interior.⁴⁰⁰ La seguridad interior es “cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados y los conflictos atenten contra los intereses

³⁹⁸ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública, el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares.” *Op. Cit.*

³⁹⁹ HOPE, Alejandro, “La obsesión militarista de López Obrador”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-obsesion-militarista-de-lopez-obrador>. Fecha de consulta: 15 de noviembre 2020.

⁴⁰⁰ **Artículo 89 Constitucional.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: (...)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

fundamentales de la nación tales como soberanía, la integridad territorial, la forma de gobierno republicano y democrático y el pacto federal”⁴⁰¹.

Lo anterior ha sido un fuerte debate durante muchos años por determinar que el crimen organizado es tarea de seguridad interior, cuestión que no analizaremos en la presente tesis por no ser materia, pero sí partiremos del supuesto en que si el crimen organizado afecta la soberanía, integridad territorial, forma de gobierno y el pacto federal, se considerara materia de seguridad interior. Por lo que, es tarea de las Fuerzas Armadas defiendan la seguridad interior pero no la seguridad pública, por lo menos de una manera tan extensa como lo hacen hoy en día.

Volviendo al tema de la militarización, conforme a lo que nos mencionó el analista de seguridad Alejandro Hope, hay un exceso de facultades delegadas a los militares que conforman la Guardia Nacional y para la Fuerza Armada permanente. El Ministro en retiro, José Ramón Cossío Díaz opina lo siguiente al preguntarle si la Guardia Nacional conlleva una militarización:

“Sí es una militarización, sobre todo en la condición en la que se diseñó, porque no se hizo una adecuada diferenciación entre policías y ejército; y se siguió dejando una presencia demasiado fuerte en manos del ejército para efectos del mando, control, intervenciones, entonces sí creo que es una forma de militarización que no se llevó a cabo adecuadamente.”⁴⁰²

Por último, sobre las condiciones de la Guardia Nacional y la definición de militarizar, nos encontramos en un supuesto confuso ya que conforme al artículo transitorio sexto del decreto de 26 de marzo de 2019⁴⁰³, no es claro en qué condiciones se encontrará la Guardia Nacional durante y posterior a los 5 años previstos.

⁴⁰¹GONZALEZ RUIZ, Samuel, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 43. Apud, VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad pública y Seguridad interior*, Op.Cit p.62.

⁴⁰²Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

⁴⁰³**Sexto transitorio de decreto de 26 de marzo de 2019.** 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, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, durante estos 5 años su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, serán realizadas y organizadas por el Secretario de Seguridad Pública, Secretario de Defensa y Secretario de Marina, y podrán ser homologadas a las de la Fuerza Armada permanente. Lo anterior resulta confuso, porque se puede entender que dado el régimen mixto, se privilegia a una capacitación, estructura, normas, entre otras mixta, pero realmente no hay una claridad de cómo se va a encaminar la fusión de dos instituciones distintas con objetivos distintos con un mando civil y de manera temporal.

Como lo analizamos en el subcapítulo “la realidad sobre la Guardia Nacional”, el tema de la estructura y su complejidad no resulta tan clara, por lo que, resulta complicado afirmar si resultará en el futuro en una tendencia a militarizar, o no.

En conclusión, a partir de este análisis, queda claro que, si no se respetan los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se privilegia a un modelo militar o militarizado en unos años, es por esto la importancia de justificarlos e implementarlos. Si la Guardia Nacional va a desempeñar un papel privilegiado en aras del bien común en nuestro país, debe evitarse a toda costa su militarización. Si la inercia tiende a su militarización, resultará de manera casi ineludible un problema mayúsculo al tener una vocación civil constitucional, pero en la práctica una vida de carácter y tono militar, con las implicaciones que ello conlleva para la sociedad civil, y para el orden democrático del país.

La militarización es un proceso que ya hemos estado viviendo a escala desde hace décadas, así podemos asumir que estamos en una etapa crucial encaminada a una militarización, por ello, es importante buscar soluciones para no seguir militarizando el Estado. Las Fuerzas Armadas tienen una vocación para la seguridad nacional e interior, y no para ejercer funciones de seguridad pública. Si la Guardia Nacional va a ejercer dichas funciones, debe consolidarse como institución civil, no militar. Es esencial apearnos a la Constitución para evitar que la militarización siga

avanzando y buscar el camino a la desmilitarización. La Guardia Nacional es una institución necesaria y apegada a la realidad en cuanto a la visión del legislador, sin embargo, hay inconsistencias en la creación de la Guardia Nacional y acciones posteriores que ponen en peligro esta visión de desmilitarizar el país. El seguir permitiendo actos que no encausen el espíritu constitucional no permiten un sano desarrollo de la institución y mucho menos del país hacia la desmilitarización.

PROPUESTAS

A lo largo del presente trabajo hemos analizado la Guardia Nacional desde diferentes perspectivas. Todos los factores alrededor de ella fueron de suma importancia para su creación y serán claves para su desarrollo, maduración y mantenimiento. La Guardia Nacional al momento de su creación tenía (en los términos de los debates previos a la reforma Constitucional del 2019) básicamente dos fines, salvaguardar la seguridad pública y desmilitarizar al país; los mismos deben de ser perseguidos a través de todas sus acciones para así defender la soberanía del país, el estado de derecho y derechos humanos.

La Guardia Nacional fue creada a través de una reforma constitucional⁴⁰⁴ para dar solución a los problemas en materia de seguridad tan severos que se vienen desencadenando desde hace varios años como lo son la violencia, los asesinatos, la vulneración a los derechos humanos, el crimen organizado, entre otros; sin dejar atrás que al enfrentarlos se creó uno más, la militarización.

El presente trabajo busca analizar jurídicamente los aciertos y errores de la creación y desarrollo de la Guardia Nacional, tomando en cuenta ciertos factores claves como lo fue el ambiente social, impunidad, asesinatos, instituciones, historia, derecho comparado, entre otros; todos de una manera muy general para poder proponer una solución conforme a derecho tomando en cuenta de manera general – sin agotarlos - los factores alrededor de ella.

Además, dado que la propuesta consiste en varios puntos desde diferentes escenarios, la misma se desarrollará de manera genérica mencionando los temas a tratar junto con sus puntos clave tomando en cuenta lo investigado. No se pretende dar una solución tan amplia ni detallada tomando todos los factores que podría haber cuando se lleve a la práctica, esto al entender que este tema es muy complejo y puede haber más temas a considerar, lo cual excede el propósito de la tesis. No obstante, se

⁴⁰⁴Emitida a través del decreto de 26 de marzo de 2019 publicado en el Diario Oficial de la Federación.

da una solución puntal al análisis jurídico de la actual Guardia Nacional y sus riesgos dentro de nuestro sistema legal.

La propuesta consiste en 4 puntos:

- (i) Una reforma constitucional a los artículos 73 fracción XXIX-M y 89 fracción VI de la Constitución para crear una Ley de Seguridad Interior que regule la materia de seguridad interior a través de una Gendarmería. Recordemos que la defensa de la seguridad interior le ha sido encomendada a las Fuerzas Armada y hasta la fecha no cuenta con un marco normativo. Además, en la misma ley contará con lineamientos que regulen los supuestos en los que la Gendarmería (como parte de las Fuerzas Armadas) apoyen en tareas de seguridad pública en concordancia con los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- (ii) La segunda, es también reformar los artículos 21 y 89 fracción VI de la Constitución para crear una institución completamente civil, es decir una Policía Federal que salvaguarde la seguridad pública, y a la vez crear una Gendarmería con los elementos de la Guardia Nacional pertenecientes a las Fuerzas Armadas que salvaguarde la seguridad interior;
- (iii) La tercera consiste en una estrategia de seguridad enfocada en que las policías estatales y municipales para darles herramientas, capacitaciones y presupuesto necesario para que las mismas asuman completamente las funciones de seguridad pública que le corresponden, y
- (iv) La cuarta consiste en que mientras no se den las reformas constitucionales anteriores (y solamente durante ese período de transición), se reforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley del Servicio Militar dado que hay inconsistencias entre ellas.

Sobre la temporalidad establecida en el decreto del 26 de marzo de 2019, es importante entender que de seguir durante los próximos años con la misma estrategia se estaría poniendo en riesgo el federalismo beneficiando así el centralismo, y además se estaría militarizando el país. Por lo que, se propone privilegiar la reforma constitucional en cuanto antes, pero si actualmente el tiempo de maduración de la Guardia Nacional no lo permite, se hace hincapié en respetar adecuadamente los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y fortalecer la Guardia Nacional con elementos civiles principalmente.

La idea es crear una relación adecuada para los problemas que hoy en día enfrenta la seguridad en México, sin poner en riesgo el federalismo, la seguridad jurídica, el estado de derecho, pero sobre todo los derechos humanos consagrados en nuestra constitución.

1. Reforma constitucional a los artículos 73 fracción XXIX-M y 89 fracción VI de la Constitución para crear una Ley de Seguridad Interior que regule la seguridad interior a través de una Gendarmería. Además, dicha ley deberá contener la regulación de la Gendarmería (como parte de las Fuerzas Armadas) en tareas de seguridad pública de acuerdo con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde hace muchos años, nuestra Constitución contiene la encomienda de defender la seguridad interior a través de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, hasta el día de hoy no se cuenta con una Ley de Seguridad Interior que permita contar con una regulación adecuada para el actuar de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior.

En años anteriores, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se había emitido una Ley de Seguridad Interior, sin embargo, la misma fue declarada inconstitucional. Teniendo en cuenta lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 se propone lo siguiente:

b) Reforma al artículo 73 fracción XXIX-M de la Constitución para que el Congreso pueda legislar en materia de seguridad interior.

Actualmente el Congreso de la Unión no cuenta con facultades suficientes para legislar en materia de seguridad interior. El artículo 73 fracción XXIM establece que se puede regular en materia de seguridad nacional sin mencionar que si se puede en seguridad interior.

“Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

(...)

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.”⁴⁰⁵

Recordemos que “el Poder Legislativo no puede ir más allá de lo que dice la Constitución General respecto de las competencias que le fueron explícitamente conferidas (...). Solamente puede legislar sobre cuestiones para los cuales existe una habilitación competencial expresa en la Constitución.”⁴⁰⁶ De esta manera, actualmente no cuenta con facultades suficientes para legislar en materia de seguridad interior, por lo que, se propone una reforma constitucional en donde el artículo 73 XXIX-M prevea que el Poder Legislativo pueda legislar en materia de seguridad interior, reformando el artículo 73 fracción XXIX-M de la siguiente manera:

Propuesta: Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

(...)

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional y seguridad interior, estableciendo el objeto, las condiciones, los requisitos y límites de cada materia, así como de las investigaciones correspondientes de cada una.

a) Reforma al artículo 89 fracción IV de la Constitución para que se pueda crear una Ley de Seguridad Interior.

Actualmente el artículo 89 fracción IV de la Constitución establece que es facultad del Presidente preservar la seguridad nacional conforme a la ley respectiva y

⁴⁰⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰⁶Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, sesionado el 15 de noviembre de 2018. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=229953>. Fecha de consulta: 11 de febrero 2021.

disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa del exterior:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

IV. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente es decir del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”⁴⁰⁷

La propuesta para reformar dicho artículo va encaminada a crear una ley que regule y defina la seguridad interior, ya que nunca se ha contado con una ley que regule ni que defina la seguridad interior, ni siquiera la Constitución la ha definido. En este sentido se propone la siguiente redacción:

Propuesta: Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

IV. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente es decir del Ejército, de la Armada, Gendarmería y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

La Federación contará con una Gendarmería que velará por la seguridad interior con apego a los derechos humanos. La seguridad interior se regirá de acuerdo con su respectiva ley para preservar y salvaguardar la seguridad, permanencia y continuidad de las instituciones y órdenes de gobierno, así como el mantenimiento del orden constitucional, estado de derecho, desarrollo nacional y gobernabilidad democrática del país; respetando siempre los derechos humanos.

Así, de acuerdo con el artículo 89 fracción IV constitucional se tendría que expedir una ley que regule la seguridad interior (Ley de Seguridad Interior), que aunado al artículo 73 XXIX-M, la misma ley reglamentaria tendría que definir el objeto, los requisitos, límites y condiciones de la seguridad interior y de la Gendarmería.

De esta manera, la Gendarmería velaría por la seguridad interior y las Fuerzas Armadas estarían dedicadas a la seguridad nacional y defensa del exterior (en lo que

⁴⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

no respecta a la seguridad interior porque recordemos que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional).

Si bien recordamos la seguridad interior constituye un concepto “intermedio entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional. El análisis de estos conceptos nos llevará a plantear la seguridad interior como un concepto en el que cuando se agravan los temas de seguridad pública, pueden conceptualizarse como asuntos de seguridad interior. Asimismo, un problema de seguridad interior forma parte de la agenda de la seguridad nacional.”⁴⁰⁸ “Los temas de seguridad pública, al agravarse debido a factores como la debilidad o ausencia institucional o a la presencia de la delincuencia organizada, se convierten en temas de seguridad interior, que deben de ser regulados en una ley específica.”⁴⁰⁹

Por ello, en el caso de que las instituciones civiles, ya sea por el estado de fuerza policial u otra razón justificable por la cual no puedan salvaguardar la seguridad pública sin ser tema de seguridad interior o se encuentra en la línea delgada de serlo, entraría de apoyo la Gendarmería que es parte de las Fuerzas Armadas. Bajo este supuesto, se tendría que emitir una Declaratoria de Seguridad Pública regulada en la Ley de Seguridad Interior, en donde, previo a la aprobación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Presidente de la República podrá ordenar, por sí o a petición del Ejecutivo de las entidades federativas, la intervención de la Gendarmería para el apoyo en tareas de seguridad pública.

En este sentido, como la Gendarmería es parte de las Fuerzas Armadas, la intervención de esta, en apoyo a la defensa de la seguridad pública tendría que ser acorde a los criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, es decir, de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada; criterios que por ser de orden constitucional deben acatarse, en beneficio y salvaguarda de los derechos humanos.

⁴⁰⁸VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro. *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad pública y Seguridad interior*, Op. Cit. 37.

⁴⁰⁹*Ibidem*. p.43.

Así, en dado caso en que las instituciones de seguridad pública necesiten el apoyo de la Gendarmería en labores de seguridad pública, se deberán acatar los criterios de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, ya que de otra manera se estaría vulnerando la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

A continuación, se desglosarán los elementos que se deberán atender para el cumplimiento de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando se requiera de la Gendarmería (como cuerpo de las Fuerzas Armadas) y que serán incluidos en la Ley de Seguridad Interior. Además, independientemente de si se privilegian las reformas constitucionales propuestas en el presente trabajo, los siguientes lineamientos sirven de apoyo para respetar hoy en día los criterios emitidos por la Corte, porque como bien lo demostramos a lo largo del trabajo, actualmente no están siendo respetados.

De esta manera, la intervención de las Fuerzas Armadas (en este caso la Gendarmería que es parte de ellas) en temas de seguridad pública debe ser:

- “a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso ;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.”⁴¹⁰

Primeramente, la extraordinariedad, se refiere a que las intervenciones por parte de las Fuerzas Armadas estén justificadas, es decir, se debe de emitir un acuerdo por cada intervención (puede que de ella deriven diferentes actuaciones pero la justificación tiene que ser sobre intervención y en su caso de actuaciones específicas) en donde se motive y funde conforme a la ley la intervención por parte de las Fuerzas

⁴¹⁰Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, Op.Cit.

Armadas en las tareas de seguridad pública, determinando puntualmente la absoluta necesidad de su intervención por parte de la institución castrense, el fin de la intervención, es decir ¿cuál es su objetivo?, ¿qué se pretende lograr con ella?, y que estas actuaciones se apeguen al caso en específico sin ir más allá de lo necesario.

Por otra parte, si bien la temporalidad se refiere a un lapso determinado, el límite máximo o mínimo tiempo adecuado para el cumplimiento del criterio está sujeto a diferentes opiniones, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no estipuló un tiempo máximo o mínimo, sino que está sujeto al caso en específico, estableciendo un plazo razonable de la intervención de acuerdo con la extraordinariedad. De esta manera, se propone que sea un tiempo razonable en donde la intervención de las Fuerzas Armadas sea de absoluta necesidad y que las instituciones civiles estén cumpliendo con lo que les respecta a ellas para ya no depender de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar sobre la subordinación y complementariedad, en las actividades en materia de seguridad pública que intervenga las Fuerzas Armadas atendiendo a la extraordinariedad anteriormente desglosada, la institución castrense deberá actuar bajo una lógica y capacitación civil, (capacitación que se les deberá dar a los elementos de la Gendarmería, que es parte de las Fuerzas Armadas, para cuando se presenten estos casos) respetando siempre el mando civil bajo el que se encuentran, es decir el Presidente de la República, y que entre el Secretario de Seguridad Pública y los de la Defensa Nacional y de Marina, haya una coordinación efectiva privilegiando los actos de seguridad pública de los elementos de las Fuerzas Armadas bajo una doctrina civil.

De esta manera, las Fuerzas Armadas trabajarán como complemento a las corporaciones civiles, nunca como sustituto, y con ello se debe de justificar la necesidad de la colaboración de las Fuerzas Armadas. Asimismo, las actividades que la institución castrense atienda no se extenderán a las propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. Sirve de apoyo lo mencionado por el General Salvador Cienfuegos Zepeda que nos explica cómo debe de ser la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública:

“En principio la participación de las Fuerzas Armadas, en materia de seguridad pública debe ser siempre en apoyo y como complemento de las autoridades policiales, judiciales y ministeriales. Hacerlo de otra manera implica el que nos aproximemos a riesgos de actuar fuera de la ley por no ser autoridad designada, dicho de otra manera siempre en coordinación y apoyo a la autoridad.”⁴¹¹

Sobre la regulación, el marco jurídico deberá de dotar legalidad a las actividades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública atendiendo los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, absoluta necesidad, estableciendo todos los requerimientos, supuestos de necesidad, condiciones, entre otros elementos a las que estarán sujetas las intervenciones de la institución castrense en materia de seguridad pública.

Sobre la fiscalización, la ley deberá establecer que cuando las Fuerzas Armadas estén realizando tareas de seguridad públicas estas estarán sujetas al fuero civil, es decir, serán juzgados por un órgano civil competente, independiente y técnicamente capaz, supervise, observe, juzgue y haga rendir cuentas a la institución. Los militares que realicen tareas de seguridad pública deberán de ser juzgados en tribunales civiles cuando las actividades que realicen sean de índole civil, tal y como nos lo explica el Mtro. Javier Martín Reyes:

“Tenemos que hacer una interpretación restrictiva del fuero militar. El fuero militar aplica solo cuando los soldados y marinos están desempeñando funciones propias de las Fuerzas Armadas, no cuando están realizando funciones propias de la seguridad pública, que es lo que sucede cuando se les habilita a participar en este tipo de actividades, que no son militares, pero al amparo de este régimen transitorio.”⁴¹²

En pocas palabras, para juzgar las tareas de seguridad pública en donde hayan intervenido las Fuerzas Armadas permanente deberán ser instituciones civiles en todos los casos, incluyendo los tribunales del orden común, en virtud de que esas funciones se desempeñan en un ámbito distinto al carácter militar ordinario de sus acciones.

⁴¹¹Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de junio de 2020. Anexo B.

⁴¹²Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.

2. Reforma constitucional para crear una Policía Federal que vele por seguridad pública. Además, crear una Gendarmería con los elementos de la Guardia Nacional pertenecientes a las Fuerzas Armadas para hacer frente a la seguridad interior, ambas con sus respectivas leyes reglamentarias.

Se propone realizar una reforma constitucional a los artículos 21 y 89 fracción IV de la Constitución para crear una Policía Federal y una Gendarmería, ambas instituciones con sus respectivas leyes reglamentarias. De esta manera, se crearía una Gendarmería tomando como base elementos militares de la Guardia Nacional para que así la Gendarmería se pueda dedicar a la seguridad interior y la Policía Federal a la seguridad pública con los elementos civiles que conforman la actual Guardia Nacional.

La Policía Federal será completamente civil, con capacitación, formación y profesionalización civil, bajo un mando y estructura civil en su totalidad. La Policía Federal se enfocará en la seguridad pública⁴¹³ en el orden federal. Su capacitación, profesionalización, requisitos, reglamentación, entre otros requerimientos de regulación y funcionamiento serán hechos bajo una visión y misión civil por mandos civiles.

La nueva Policía Federal deberá de tener una visión mucho más amplia e integral en cuanto a su capacitación y profesionalización, incluyendo conceptos de seguridad ciudadana, la cual se basa en “una alianza entre los ciudadanos y las autoridades para lograr el ideal de vivir bien mediante la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución,”⁴¹⁴ busca una proximidad entre las autoridades y la ciudadanía para genera confianza. La seguridad ciudadana es todo un tema el cual no abordaremos en la presente tesis pero es importante afirmar que su doctrina y

⁴¹³ “La tarea del Estado en materia de seguridad pública es las palabras de José Antonio González Fernández, “realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el Derecho.” GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, “El falso dilema: derechos humanos vs. seguridad pública” en Medina Mora Icaza, Eduardo (coord.), *Uso legítimo de la fuerza*, México, INACIPE, 2008, p.78. *Apud.* VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 41.

⁴¹⁴ *dem.*

propuesta de desarrollo de seguridad es vital para solucionar el problema de seguridad en México.⁴¹⁵

Sin entrar a detalle del proyecto, estrategia, capacitación, estructura, entre otros, salvo lo competencial de esta tesis, que es su creación y aspectos básicos, hacemos hincapié en la necesidad de una visión mucho más integral y fuerte de las policías de los tres órdenes de gobierno. Es necesario fortalecer las policías locales y municipales a través de un proyecto impulsado por los tres órdenes de gobierno para fortalecer, profesionalizar, capacitar y aumentar la fuerza policial. El proyecto de la Policía Federal deberá de contar con temas actuales en donde sus actividades y capacitaciones sean adecuadas para un mundo actual, involucrando a la inteligencia social, medio ambiente, fauna, criminalística, psicología, derecho, herramientas cibernéticas, entre otras materias que harían elementos más efectivos dentro de una misma sociedad y propiciaría una atención mucho más eficaz y acertada.

Al preguntarle al Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz sobre la Guardia Nacional como solución, él nos respondió que para que funcione de acuerdo con el marco Constitucional se debe de privilegiar el fortalecimiento de las Policías de las Entidades Federativas y Municipios, explicándolo de la siguiente manera:

“Mientras no arreglen las policías estatales y municipales no va a ser la solución. Entonces ¿por qué sí necesitas una complementariedad para que todo eso se arregle? Entonces mientras nada más tengas eso, solución no vas a tener. Sí puede ser suficiente si tuvieras un cuerpo de personas a las cuales coordinar, pero si lo que tienes en los estados y municipios es un conjunto de autoridades muy desarticuladas, no funciona. Suponte que la policía de tu estado es malísima, ¿cómo la coordinas?, ¿con quién la coordinas? ¿qué coordinas?(...) Para coordinar algo hay que tener una semejanza de calidad entre todo.”⁴¹⁶

Por otro lado, la Guardia Nacional pasará a ser un cuerpo bajo el esquema de gendarmería que, si bien recordamos lo analizado, es un cuerpo intermedio entre las Fuerzas Armadas y la Policía, que procura la seguridad interior. De acuerdo con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora hay cuatro características que tienen las gendarmerías de todo el mundo en común la primera sería (I) “conceptualmente la misión de garantizar

⁴¹⁵ El Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora explica en su libro *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, esta vertiente de la seguridad y como se aboca a temas actuales y necesarios con soluciones creativas para la salvaguarda de la seguridad pública.

⁴¹⁶ Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A

el control territorial por parte del Estado (...). Para ello, las gendarmerías se han dado la tarea de garantizar el control del Estado en aquellas regiones que usualmente no eran cubiertas de manera regular y permanente por las policías o el ejército.”⁴¹⁷ La segunda (II) “es su forma de despliegue operativo (...), pueden actuar en cualquier punto geográfico del territorio de una nación y tienen capacidades para realizar despliegues temporales e itinerantes (...).”⁴¹⁸ Un tercer común denominador (III) “es la estructura orgánica de las gendarmerías similar a la de las de las Fuerzas Armadas.”⁴¹⁹ Por último, nos señala el (IV) “carácter simbólico.”⁴²⁰ Asimismo, el autor nos explica que las gendarmerías atienden temas de seguridad interior.⁴²¹

No obstante, las definiciones anteriores atienden a un concepto global y general ya que la gendarmería en cada país es diferente de acuerdo con su gobierno y necesidades; aunque la tendencia mundial es que las gendarmerías cuenten con un mando civil. Sin embargo, en contraste con lo anterior, la propuesta del presente trabajo consiste en que la Gendarmería sería bajo el mando castrense ya que atenderían temas de seguridad interior y de acuerdo con el artículo 89 fracción VI Constitucional esto le compete a las Fuerzas Armadas. Además, atendiendo a la realidad, lo más conveniente ahorita es que la seguridad interior sea atendido por las Fuerzas Armadas, pero sin descartar que en futuro pueda ser de mando civil.

En síntesis, la Gendarmería haría frente a los asuntos de seguridad interior, la cuál es una vertiente de la seguridad nacional,⁴²² bajo esta lógica y de acuerdo con el

⁴¹⁷ VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit., pp. 139, 142.

⁴¹⁸ *Ibidem*, pp. 139, 143.

⁴¹⁹ *Ibidem*, pp. 139, 144

⁴²⁰ *Ibidem*

⁴²¹ *Ibidem*, p. 62

⁴²² Angulo Jacovo refiere que la seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la Federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país y en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia. La seguridad nacional es el proceso político que implementan el Estado y su gobierno con legitimidad y representación nacional para dar protección y seguridad a sus instituciones, a los diversos grupos sociales, a los recursos naturales, a las fronteras, mares, espacio aéreo y a las instalaciones estratégicas. “ANGULO JACOVO, Juan Manuel, Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008), México, INACIPE, 2014, p. 3. *Apud*. VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 43.

La seguridad es un concepto aplicado a diferentes ámbitos por lo que ha sido conceptualizada en dos grandes vertientes: seguridad pública y seguridad nacional. A su vez, la seguridad nacional se ha clasificado usualmente en seguridad interior y seguridad exterior. Así se desprende de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución al facultar y obligar al presidente de la República a “preservar la seguridad nacional” disponiendo de la fuerza armada para “la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación”. VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Op. Cit. pp. 139, 144.

artículo 89 fracción VI, son tareas de las Fuerzas Armadas, así la Gendarmería dependerá de ella. En caso de que se requiera apoyo para la Policía Federal en temas de seguridad pública, la Gendarmería será quien entre en apoyo y no la Fuerza Armada permanente (dedicada a la seguridad nacional y defensa del exterior, Marina y Fuerza Aérea).

En este sentido, al tratarse de seguridad interior, la cual defiende a las instituciones y al país mediante fuertes enfrentamientos o situaciones complejas, mismas que pueden llegar a ser situaciones violentas y peligrosas para la población al desarrollarse dentro de un territorio en donde reside una población haciendo sus actividades normales. Así, en vista de que se tienen que respetar los derechos humanos de población al no haber una restricción o suspensión de sus derechos, la Gendarmería debe de tener una capacitación especial.

La Gendarmería deberá tener una capacitación mixta, es decir militar y civil, para velar por la seguridad interior de acuerdo con sus características, aquí sí intervendrán tanto el mando militar y civil para determinar su capacitación, profesionalización, requerimientos, estrategias entre otros, con una visión mixta desde su naturaleza. Asimismo, la Gendarmería deberá tener estándares y reglas que velen por los derechos humanos.

“La mayoría de los países con gendarmerías militares, éstas constituyen un cuerpo del ejército separado de aquellos dedicados a tareas de seguridad nacional y seguridad exterior o bien, un cuerpo militar con formación policial – una policía militar- que, desde su proceso de reclutamiento, selección y profesionalización y sus elementos son formados para ser parte de cuerpos con disciplina militar dedicados a las tareas disciplinarias de los ejércitos y eventualmente a tareas de seguridad interior.”⁴²³

La Ley de Seguridad Interior, deberá prever los supuestos en donde la Fuerza Armada permanente auxiliará a la Gendarmería en temas de seguridad interior, si se llegará a necesitar. Así como cuando la Gendarmería tenga que apoyar a la Policía Federal en tareas de seguridad pública de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴²³ VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*. Cit., p. 49.

Por otro lado, cuando la Gendarmería apoye a las instituciones de seguridad pública se le deberá de dar a la misma una capacitación integral para que puedan apoyar a las instituciones civiles sin utilizar la fuerza letal y por ende, en algunas ocasiones cometer violaciones a los derechos humanos, porque ellos están entrenados para un ambiente más hostil que los policías. Necesitan una capacitación para saber cómo actuar y de qué manera responder a la violencia, inseguridad y percances que se susciten a nivel de seguridad pública, en donde el contacto con la gente es su primordial característica; lo anterior bajo una visión de protección a los derechos humanos.

Además, los elementos de la Gendarmería que sean destinados a tareas de seguridad pública se le deberá de gratificar de alguna manera dado que su exposición es más delicada que si se dedicarán a las tareas que constitucionalmente le corresponden.

En pocas palabras, la Gendarmería será parte de la institución de la Fuerza Armada Mexicana, sin embargo, estará dedicada específicamente a las tareas de seguridad interior con capacitación, requerimientos, formación mixta, vinculándose con el mando civil por el tipo de actividades y ambiente en el que desarrollará la defensa de la seguridad interior. Además, por cualquier imprevisto se deberá prever en la Ley de Seguridad Interior los supuestos, condiciones y requerimientos en donde la Fuerza Armada permanente apoye a la Gendarmería.

Para poder cumplir con lo anterior los elementos que hayan sido incorporados a la actual Guardia Nacional no pertenecientes a la Policía Militar ni Naval, es decir civiles, serán adscritos a la Policía Federal para constituirla. Por otro lado, se determinarán de los elementos pertenecientes a la Policía Militar y Naval, quienes se irán a la Gendarmería y quienes serán reincorporados a la Fuerza Armada permanente.

Por lo anterior, se sugiere que ésta sería una solución viable y a largo plazo para el problema de la seguridad pública e interior en México, ya que “las gendarmerías

surgen como fuerzas intermedias ente las policías y los ejércitos para coadyuvar a la desmilitarización de la función de seguridad pública y para fortalecer la presencia de la autoridad en zonas de debilidad institucional.”⁴²⁴

Las reformas constitucionales principales deberán de estipular lo siguiente:

a) Reforma al artículo 21 Constitucional

Propuesta: Artículo 21 Constitucional. (...)

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Policía Federal, 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: (...)

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Policía Federal, 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 determinará la estructura orgánica y de dirección de la Policía Federal, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Policía Federal 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.

b) Reforma al artículo 89 fracción VI

Propuesta: Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

4. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente es decir del Ejército, de la Armada, Gendarmería y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

⁴²⁴*Ibidem*, p. 27.

La Federación contará con una Gendarmería que velará por la seguridad interior con apego a los derechos humanos. La seguridad interior se regirá de acuerdo con su respectiva ley para preservar y salvaguardar la seguridad, permanencia y continuidad de las instituciones y órdenes de gobierno, así como el mantenimiento del orden constitucional, estado de derecho, desarrollo nacional y gobernabilidad democrática del país; respetando en apego a los derechos humanos.

En este sentido, la Policía Federal hará frente a las tareas de seguridad pública. Si éstas se agravan y nos encontramos bajo situaciones de riesgos a la seguridad interior entrará la Gendarmería, mientras que la Fuerza Armada permanente velará por la seguridad nacional y defensa exterior.

Todo lo anterior deberá estar estipulado en la Constitución en el artículo 21, 89 fracción VI Constitucional, y en las leyes secundarias que se emitan para cada institución, es decir una Ley de la Policía Federal y una Ley de Seguridad Interior, así como reformas en lo relativo del nuevo esquema de seguridad (Policía Federal y Guardia Nacional) a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea; Ley de la Armada de México y Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴²⁵

3. Estrategia de seguridad reforzada enfocada en que las Policías locales para que asuman completamente las funciones de seguridad pública

El tercer punto consiste en modificaciones o refuerzos que debe de tener la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ya que como vimos parte del gran problema de la inseguridad en México, es la debilidad de las instituciones de seguridad pública, especialmente de las Entidades Federativas y Municipios.

Así, es importante reforzar la estrategia de fortalecimiento de policías de las Entidades Federativas y Municipios, este punto es esencial porque ha sido el detonante de varios de los problemas en materia de seguridad que tenemos hoy en día. “El principal problema en materia de seguridad pública en México es la profunda debilidad institucional de las policías municipales y de las entidades federativas que

⁴²⁵ Se señalan las principales leyes secundarias – sin agotarlas- que dado el fin de ellas se relacionan íntimamente con la reforma constitucional y el esquema de seguridad, por lo que en los supuestos que esta estrategia conlleve deberá reformarse.

carecen de un número suficiente de elementos adecuadamente equipados y capacitados para hacer frente a la delincuencia.”⁴²⁶

La militarización de las tareas de seguridad pública es inevitable “mientras no se tenga una policía que actúe bajo los principios fundamentales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, ya sea que ello implique la centralidad del mando a nivel nacional o, en apego al federalismo contar con policías en cada orden de gobierno.”⁴²⁷ Conforme a nuestro orden de gobierno se debe de apostar al último, el de defender el federalismo reforzando sus policías.

Se deberá invertir en las policías de las Entidades Federativas y Municipios a través de sus presupuestos, capacitarlas, profesionalizarlas, capacitarlas, reclutar más elementos, dignificarlas a través de mejor sueldo y prestaciones, aumentar su calidad de vida entre varios puntos importantes para hacer una institución digna, fuerte y confiable. Lo anterior deberá determinarse a través de un análisis exhaustivo de las policías mexicanas, lo cual no es materia de la presente tesis; sin embargo, sirve de ejemplo el “Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobado en 2019”.⁴²⁸

El Gobierno Federal deberá de tomar medidas para que las Entidades Federativas y Municipios cumplan con su responsabilidad de brindar seguridad pública a la población, a través del diálogo así como estableciendo un presupuesto adecuado en donde cada orden de gobierno pueda hacer frente a sus propias responsabilidades de manera comprometida; supervisión de programas de fortalecimiento a las policías, y sobre todo exhortándolas a que la Federación no se prestará más a hacerse responsable de la seguridad pública en el orden local, a menos que haya un convenio de por medio o alguna situación extraordinaria, regulada en las leyes propuestas respetando el Pacto Federal.

⁴²⁶VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 24.

⁴²⁷RÁMIREZ SAAVEDRÁ, Beatriz Eugenia, *La crisis de la seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional. ¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?* México, Porrúa, 2010, p 154. *Apud.* VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Op. Cit.* p. 45.

⁴²⁸Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

4. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley del Servicio Militar Nacional de no privilegiarse las reformas anteriores

Bajo el esquema legislativo actual se propone una reforma al artículo 30 Bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se determinan las atribuciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ya que la misma ley no fue reformada al crear la actual Guardia Nacional, estableciéndose lo siguiente:

“Artículo 30 Bis.- A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: (...)

III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;”⁴²⁹

La reforma sería para eliminar la figura de la Policía Federal y establecer en su lugar a la actual Guardia Nacional para brindar seguridad jurídica a los ciudadanos durante el lapso de esta estrategia, pero si la propuesta hecha en el presente trabajo se realiza se tendría que volver a reformar para establecer la Policía Federal nuevamente, o simplemente no reformarlo.

Por otra parte, durante el lapso que esté vigente la Ley de la Guardia Nacional, también se propone reformar el artículo 9 fracción II inciso a y la fracción XXXII y XXXIII de la Ley de la Guardia Nacional, mismos que establecen lo siguiente:

“Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: (...)

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, **con excepción** de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; (...)

⁴²⁹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional; (...)"⁴³⁰

La fracción I inciso a establece como excepciones para las tareas de la Guardia Nacional, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; mientras tanto en la fracción XXXII establece que la Guardia Nacional debe determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

Posteriormente en la fracción XXXIII se establece que la Guardia Nacional, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional. La única excepción que después en los incisos ya mencionados no se contrapone es la del espacio aéreo, sin embargo, la entrada y salida de mercancías y personas en el aeropuerto sí.

La reforma va encaminada a aclarar dicha inconsistencia para evitar problemas legales que se susciten debido a la laguna, pero sobre todo para no vulnerar la seguridad jurídica.

⁴³⁰Ley de la Guardia Nacional. Fecha de consulta: 23 de noviembre 2020.

Finalmente, en la investigación se advirtió que la Ley Orgánica de la Armada de México no contempla la figura de la Policía Naval sólo se contempló en el decreto de 8 de marzo de 2016 publicado en el Diario Oficial de la Federación.⁴³¹ Por lo que parte de la propuesta de esta tesis es reformar la Ley Orgánica de la Armada de México para contemplar a la Policía Naval dentro de su normativa y brindar así de legalidad y seguridad jurídica a los miembros de dicha institución.

En conclusión, las anteriores propuestas buscan mantener el orden constitucional dependiendo del escenario en donde nos encontremos, mediante mecanismos clave que dotan de legalidad las actuaciones de las instituciones de seguridad pública y de las Fuerzas Armadas. Las propuestas así están analizadas bajo una óptica amplia en donde no sólo se buscó proteger los principios Constitucionales en la estrategia de seguridad pública e interior, sino también se buscó atender la realidad de las cosas hoy en día y así crear una estrategia de seguridad pública e interior mucho más asertiva por el bien del país.

⁴³¹ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo de 8 de marzo de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016. Fecha 21 de octubre de 2020.

Primero.- Con fecha primero de marzo del año dos mil dieciséis, se crea el Batallón de Policía Naval, con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando.

Segundo.- El Batallón de Policía Naval, tendrá como misión brindar seguridad y protección, dentro y fuera del Edificio sede de la Secretaría de Marina y a las instalaciones navales que le sean asignadas; proporcionando al interior seguridad militar y mantener el régimen interno, y al exterior para cumplir la misión y atribuciones de la Armada de México, en tareas que le ordene el Cuartel General del Alto Mando, en apoyo a las autoridades civiles en disturbios, actos tendientes a obstaculizar, bloquear o atentar contra las citadas instalaciones; así como para atender contingencias por desastres naturales.

CONCLUSIONES

Primera. La figura de la Guardia Nacional ha estado presente en la Constitución Mexicana desde 1824 pero con el nombre de Milicia, y posteriormente en 1857 adquirió el nombre de Guardia Nacional. Sin embargo, la Guardia Nacional de 1857 y la actual Guardia Nacional establecida en el 2019, no son la misma figura. El concepto original de la Guardia Nacional fue copiado de Estados Unidos por la Constitución de 1857 y duró hasta el 2018, mientras que la actual Guardia Nacional es una figura híbrida creada por la reforma constitucional de 2019.

Segunda. El concepto original de la Guardia Nacional viene de Estados Unidos. La Guardia Nacional es una institución conformada por ciudadanos que se levantan en armas cada que los estados requieren apoyo para hacer frente a situaciones internas de riesgo a petición del Gobernador. Asimismo, el presidente con autorización del Congreso puede solicitar el apoyo de las Guardias Nacionales de los estados para defender al país. Cuando se acaba el conflicto, los ciudadanos regresan a sus tareas habituales. La Guardia Nacional en su concepto original, es una institución que privilegia las autonomías de los estados y no corresponde establecido en la reforma constitucional de 2019 que creó la actual Guardia Nacional.

Tercera. La actual Guardia Nacional es una institución híbrida con sus particularidades en nuestro sistema mexicano. La actual Guardia Nacional es una institución civil en la Constitución, militar en los hechos, con elementos militares y civiles dedicados a la seguridad pública a nivel federal; la misma apoya a las Entidades Federativas y Municipios de manera coordinada en tareas de seguridad pública de una manera. Además, cuenta con el apoyo temporal de las Fuerzas Armadas permanentes para la salvaguarda de la seguridad pública.

Cuarta. La Gendarmería es una institución intermedia entre las policías y el ejército que vela por la seguridad interior, sus elementos pueden ser civiles, militares o mixtos (civiles y militares). La Gendarmería es una institución parecida a la Guardia Nacional, sin embargo, cuentan con diferencias claves. La Guardia Nacional está dedicada a la

seguridad pública y la Gendarmería a la seguridad interior. Asimismo, la Gendarmería es una institución intermedia mientras la Guardia Nacional es la instancia de seguridad pública equivalente a la policía. Por ello, la actual Guardia Nacional no es una institución intermedia entre las policías y el ejército.

Quinta. En México hay dos grandes rubos de seguridad, la seguridad pública que le corresponde a las policías y la seguridad nacional que a su vez se divide en seguridad interior y defensa exterior. La seguridad pública conlleva la salvaguarda de la vida, libertad, integridad y patrimonio de las personas, la preservación del orden público y la paz social. La seguridad nacional está encomendada a las Fuerzas Armadas y conlleva la defensa y protección del país, de las instituciones, del territorio, de los mares y espacio aéreo, así como de la soberanía del país frente a amenazas internas o externas. De la seguridad nacional deriva la seguridad interior la cual consiste en la defensa de las instituciones del estado debido a la agravación de la seguridad pública por factores como debilidad o ausencia institucional, así como delincuencia organizada.

Sexta. Desde sexenios anteriores se ha venido desarrollando una crisis de seguridad pública que se ha ido permeando año con año. Desde el sexenio de Felipe Calderón se recurrió al apoyo de las Fuerzas Armadas para contener la crisis de seguridad pública de una manera más severa y continua. Después el presidente Enrique Peña Nieto siguió con la misma estrategia apoyado de las Fuerzas Armadas, de manera que para el 2018 ya era imprescindible el apoyo del ejército para contener la crisis de seguridad pública de tal grado de que hoy el presidente Andrés Manuel López Obrador sigue recurriendo a las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública.

Séptima. La estrategia de recurrir a las Fuerzas Armadas para salvaguardar la seguridad pública no ha sido solución ideal dado que año con año siguen creciendo los delitos y los homicidios superando años anteriores.

Octava. La crisis de seguridad pública es multifactorial, sin embargo, parte de ella es la gran debilidad y ausencia -en la mayoría de los casos- de las policías de las

Entidades Federativas y Municipios, lo cual conlleva la ausencia de la defensa de la seguridad en varias partes del país.

Novena. Debido a la debilidad institucional de las instituciones de seguridad pública y la grave crisis de seguridad que se ha venido gestionando desde hace varios años, se ha recurrido constantemente al apoyo de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, una de las instituciones más confiables de México, sin embargo, la realidad es que ellos no están ni facultados ni capacitados para dicha labor.

Décima. El presidente Andrés Manuel López Obrador al heredar una crisis de seguridad pública tan severa, decidió reformar la constitución para crear la Guardia Nacional como la institución en el orden federal que salvaguardará la seguridad pública con elementos de la Policía Militar y Naval quienes siguen estando en calidad de militares; y también con elementos de la extinta Policía Federal, ya que la Guardia Nacional vienen a sustituir a la Policía Federal. La Guardia Nacional constitucionalmente es una institución civil, pero en los hechos es una institución militar. Además, dentro de los transitorios de la reforma constitucional de 2019 se permite la intervención la Fuerza Armada permanente apoye mientras madura y crece la Guardia Nacional durante 5 años a partir del decreto del 26 de marzo de 2019.

Décima primera. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinosa Vs. México emitió una jurisprudencia internacional que determina que las actividades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deben ser de manera extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. Estos criterios son obligatorios porque están en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, están en el texto constitucional y están reiterados en sentencias con criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Décima segunda. Las Fuerzas Armadas han sido facultadas y capacitadas para salvaguardar la seguridad nacional, de manera que la institución en sí está hecha para capacitar, regular, mantener, enseñar, cuidar y brindar atención a los militares de acuerdo con su naturaleza. Por ello, las Fuerzas Armadas han sido una institución

diferente a las civiles, tienen una capacitación, prestaciones, normativa, entrenamiento, actividades y sobre todo facultades constitucionales distintas a la de los civiles, de esta manera es inaceptable fusionarlas sin un marco normativo adecuado que justifique, regule y respete la naturaleza de ambas instituciones.

Décima tercera. La reforma constitucional de 2019 creó la actual Guardia Nacional para salvaguardar la seguridad pública en el orden federal. El artículo 21 constitucional determina que la misma es de naturaleza civil, aunque en la realidad es militar debido a los transitorios establecidos en la reforma, en el decreto de 11 de mayo de 2020 y en los hechos de la vida diaria. Los transitorios de la reforma establecen que la Guardia Nacional estará conformada por elementos de la extinta Policía Federal, así como con la Policía Militar y Naval quienes siguen siendo militares, sin dejar atrás que su comandante es un militar. Además, en un lapso de 5 años contados a partir desde el 27 de marzo de 2019 (el día siguiente de cuando se publicó el decreto en el Diario Oficial de la Federación) contarán con el apoyo de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismos que no se cumplen. Por otro lado, sin justificación alguna, el día 11 de mayo de 2020 se emitió un decreto en el cual determina que durante los 5 años establecidos por el decreto del 26 de marzo de 2019 las Fuerza Armada permanente podrán apoyar a la Guardia Nacional, mientras esta se desarrolla y se establece una larga lista de facultades que le han sido facultadas a las Fuerzas Armadas, situación que pone en tela de juicio la militarización del país.

Décima cuarta. Los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no están siendo respetados por la regulación de la Guardia Nacional. Primeramente, el criterio de extraordinariedad está siendo violentado ya que no hay una justificación que acredite la absoluta necesidad de recurrir a las Fuerzas Armadas para salvaguardar la seguridad pública. En segundo lugar, las Fuerzas Armadas no están subordinadas a las instituciones civiles ni están complementando a la Guardia Nacional, porque en su mayoría son militares y realizan tareas de procuración de justicia (investigación de delitos). En tercer lugar, el criterio de regulación no está

siendo respetado, ya que los mecanismos y protocolos no son suficientes. Por último, el tema de fiscalización está siendo violentado ya que no contempla mecanismos de supervisión por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Décima quinta. La regulación de la Guardia Nacional establece una colaboración y coordinación asume ciertas funciones en materia de seguridad pública de las Entidades Federativas y Municipios de manera temporal, que en pocas palabras se traduce en que la Federación está asumiendo facultades que no le competen. Además, la Federación al asumir estas responsabilidades, las Entidades Federativas y Municipios no están fortaleciendo sus instituciones de seguridad pública, cuestión que se viene desarrollando desde hace varios años. Así, la Federación se está asumiendo tareas o áreas que normalmente no le corresponden y las Entidades Federativas y Municipios siguen sin hacerse responsables, perjudicando el pacto federal.

Décima sexta. Hoy en día la militarización es una realidad latente. La Guardia Nacional hoy en día es una institución militar que salvaguarda casi la seguridad pública de todo el país, debido a que las Entidades Federativas y Municipios no están totalmente fortalecidas. No hay que olvidar que las Fuerzas Armadas tienen una vocación para la seguridad nacional e interior, y no para ejercer funciones de seguridad pública. Si la Guardia Nacional va a ejercer dichas funciones, debe consolidarse como institución civil, no militar y se tiene que privilegiar la desmilitarización. Es crucial crear un modelo que desmilitarice el país y no lo militarice más.

Décima séptima. El modelo jurídico de la Guardia Nacional planteado hoy en día no es una solución viable a largo plazo en materia de seguridad pública ya que tiende a militarizar el país, atenta contra el sistema federal, y pone en riesgo los derechos humanos. Además, no respeta los objetivos constitucionales planteados para las Fuerzas Armadas, poniendo en riesgo a los ciudadanos, a los militares y a la fortaleza de la institución.

ANEXO A

Entrevista de la tesista Karla Mariana Azcona Castillo al Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz

La siguiente entrevista consistió en una serie de preguntas al Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Las siguientes preguntas y respuestas son exclusivamente materia de la presente tesis por lo que no se permite un uso distinto al original.⁴³²

Karla Azcona (KA): Buenos días, le agradezco su tiempo y atención para llevar a cabo esta entrevista. Primeramente, le quiero preguntar si está de acuerdo en que grabe esta entrevista para efectos estrictamente de la tesis, ya que me piden que esté documentado, así como para usarlo de referencia. Se usará solamente para efectos académicos sobre la tesis.

José Ramón Cossío (JRC): Si, está bien.

1) KA: ¿Cuál es su opinión jurídica respecto a la Guardia Nacional considerando su definición plasmada en la Constitución Federal y Ley de la Guardia Nacional?

JRC: Mira, primero creo que es una mala solución porque jurídicamente me parece que hay problemas muy serios. El más importante de todos que lo escribí hace algún tiempo, es que no quedaba claro cuál era el órgano competente para regularlo, entonces ahí creo que había un problema importante de juridicidad. En segundo lugar, no quedó del todo claro si es un cuerpo civil o es un cuerpo militar, también ahí me parece que hay un problema importante; no quedo claramente establecidos los mandos entre lo civil y militar. En tercero no me parece que haya quedado del todo claro cuáles son sus funciones como ejercicio de cuerpo de seguridad, de policía.

⁴³² La siguiente entrevista sólo tiene fines académicos con respecto a la presente tesis, por lo que se prohíbe su divulgación y uso para fines distintos al original.

2) KA: Y por ejemplo del cuerpo civil o militar al que usted se refiere, esa distinción lo dice ¿por qué en la práctica no es claro o en la Constitución?

JRC: La Constitución no es clara, y después tampoco, la cuestión no es clara, ¿para qué vas a utilizar exactamente ese cuerpo? ¿Es un cuerpo de policía preventiva que tiene su propio mando? ¿y sus propias características?, ¿es un cuerpo de inteligencia como en algún momento tuviste al CISEN? o ¿es un cuerpo de apoyo a las fiscalías generales como fue en su momento la policía judicial? ¿Qué es?... o ¿es un cuerpo de investigación como existen en otros países?, el FBI por decirte un caso. Entonces exactamente ¿cuál es la función del cuerpo?, la vieja policía judicial apoyaba a los ministerios públicos. ¿Te acuerdas?

Entonces yo era agente de ministerio público y yo te decía “oye Karla averíguame estas pruebas, recoge estos testigos, etc.” Pero esto no queda claro o es una policía de pura investigación, es una policía de prevención, creo que no queda claro ese tipo de funciones y me parece que eso es lo está generando algunos problemas, en ese sentido, y eso me parece que desde la Constitución no está claramente precisado.

KA: Entonces para usted esos tres puntos fundamentales son lo que jurídicamente está un poco en la laguna.

JRC: Si, yo no estoy diciendo que eso sea inconstitucional, lo que estoy diciendo es otra cosa, estoy diciendo que no están bien precisados.

3) KA: Y bueno eso es en la teoría, pero en el terreno práctico, ¿Qué opina? ¿Cree que el contenido constitucional sí concuerda con la figura en la práctica?

JRC: Déjame hacerte esta pregunta que el otro día yo pensaba, suponte que tú y yo fuéramos miembros de la Guardia Nacional, exactamente ¿qué tenemos que hacer? No me queda del todo claro qué tengas que hacer. Hace unos días, hace unos meses leí una nota que salió en el periódico y decía lo siguiente: El jefe de la policía de Israel, del estado de Israel le recomienda a la fiscalía general, del estado de Israel

obviamente que procesé al Primer Ministro, te puede parecer bien, te puede parecer mal, pero está muy claro que el mandato de la policía es investigar delitos, y una vez que tenga la investigación terminada, llevarle esa carpeta al fiscal; y una vez que lo hayas establecido, ya verá el fiscal si lo hace o no, eso lo podemos hacer en México o ¿no?

KA: No

JRC: Entonces ese es mi punto, ¿qué es esa policía?, si es un cuerpo civil, es un cuerpo militar, o no, etc. ¿Es un cuerpo de policía?, sí entonces ¿qué hace ese cuerpo de policía?

KA: Perfecto. He analizado mucho la problemática que los militares los estén fusionando con un cuerpo de policías porque realmente su naturaleza y su capacitación es otra totalmente diferente, y cuando lo llevan a la práctica pues si se puede confundir muchísimo lo que está permitido y lo que no.

JRC: Ese es el problema, porque no tienes una claridad de mandato. Mira la policía preventiva originariamente lo que hacía era patrullar calles, observar a la gente, vigilar a la gente, etc. Entonces esa policía, salía en las noches, tocaba un silbatito y andaban ahí, identificaban quién anda haciendo malandrines y tal, bueno esa era su función, pero si había un delito estas personas ya no actuaban, dejaban la actuación, ya se lo daban a los policías judiciales. Pero aquí lo que no me quedó muy claro de verdad si es policía de investigación, si es policía de prevención, si es esto. ¿Tú qué tanto sabes de policías?

KA: Yo de policías, la verdad no me considero una experta, pero por esto mismo si he estado investigando.

JRC: A lo mejor lo que convendría es que tu hicieras lo siguiente, si te parece. Que vieras cuáles son las funciones que ordinariamente hacen las policías históricamente, por ejemplo, funciones te digo de prevención, funciones de investigación, funciones de coordinación, etc. y esas funciones que después las contrastes con lo que tiene

realmente la guardia nacional. Haz una clasificación de las facultades propias de las policías en el mundo, no estoy diciendo solo de México en abstracto. ¿Para qué sirven las policías?, pues sirve para meter a la gente al orden, para investigar, etc. Una vez que tengas eso establecido, entonces agarras una por una las fracciones del artículo noveno de la Ley de la Guardia Nacional, y las vas corriendo, entonces podrías llegar tú a decir pues éste es un cuerpo que no tiene orden o éste es un cuerpo que está todo confundido.

KA: Perfecto, me parece una muy buena idea.

JRC: Cuando lo tengas, ya tienes mi correo, entonces me escribes. Entonces por ejemplo podrías decir funciones de prevención, facultades uno, dos tres, cuatro, y cinco, facultades de esto seis, siete, ocho, nueve, y diez. Así es, ¿me entiendes? O a lo mejor lo que puedes llegar a concluir es que hay una confusión, tal competencia que hacen muy difícil su actuación o algo todavía más interesante, que hay una confusión de competencias que es muy difícil pues saber qué naturaleza jurídica o que naturaleza judicial que inclusive tiene. Entonces búscate algunos libros, a ver cuáles son las funciones históricas de las policías, te insisto, son prevenir, investigar, sancionar, lo que sea. Naciones Unidas tiene ya varios catálogos de esos, el uso de la policía y todo, y luego ya que los tengas identificados, dices: investigar: son el conjunto de actividades etc., y prevenir: etc., Una vez que ya tengas todo eso, entonces si clasificas las facultades, me las mandas en ese trabajo y lo platicamos.

KA: Perfecto, me parece muy bien. Sí lo voy a hacer.

4) KA: Por otra parte, ¿Cree que la Guardia Nacional sí es la respuesta a los problemas de seguridad pública?

JRC: Mira puede ser una respuesta parcial, ¿por qué? porque mientras no arreglen las policías estatales y municipales no va a ser la solución. Entonces ¿por qué necesitas una complementariedad para que todo eso se arregle? Entonces mientras nada más tengas eso, solución no vas a tener.

KA: Pero por ejemplo en la Constitución y en la ley reglamentaria establece como parte de sus fines, la coordinación. Es eso suficiente o ¿no?

JRC: Sí puede ser suficiente si tuvieras un cuerpo de personas a las cuales coordinar, pero si lo que tienes en los estados y municipios es un conjunto de autoridades muy desarticuladas. Suponte que la policía de tu estado es malísima, ¿cómo la coordinas?, ¿con quién la coordinas? ¿qué coordinas?

KA: ¿Entonces sería más un plan en dónde no se invadan esferas, pero se trabajen en conjunto?

JRC: Exactamente, porque para coordinar algo hay que tener una semejanza de calidad entre todo.

5) KA: Usted ¿Cómo definiría la militarización o qué un país este militarizado? ¿Considera que la Guardia Nacional conlleva una militarización?

JRC: Sí, sobre todo en la condición en la que se diseñó, porque no se hizo una adecuada diferenciación entre policías y ejército; y se siguió dejando una presencia demasiado fuerte en manos del ejército para efectos del mando, control, intervenciones, entonces sí creo que es una forma de militarización que no se llevó a cabo adecuadamente.

6) KA: ¿Cree usted qué la Guardia Nacional atenta contra el sistema federal, es decir con la manera en que los estados y municipios ejercen sus facultades constitucionales, y el sistema democrático?

JRC: No porque la policía está haciendo sus funciones federales y lo único que puedes hacer, tú lo sabes, es celebrar convenios. Entonces, si tu celebras un convenio, te apoyarán y si no celebras los convenios pues no te apoyarán. Desde ese punto de vista no; pero si estás llegando realmente a una condición de militarización de las fuerzas armadas, sí porque tendrías un desplazamiento inadecuado. ¿me explico?

KA: claro, pero por ejemplo aquí como una reforma constitucional que propuso el poder ejecutivo imponiendo tal manera de salvaguardar la seguridad pública de ¿no será como una imposición para los estados?

JRC: No desde el punto de vista policiaco, pero si desde el punto de vista militar. Ahí es donde creo.

7) KA: Considerando la Ley de la Guardia Nacional y el decreto emitido el 11 de mayo del 2020, ¿Cuáles críticas jurídicas cree usted que son relevantes en tema de derechos humanos y sobre el régimen constitucional?

JRC: La competencia sí la tenían, pero tuvo que haber desarrollado cada una de las expresiones establecidas ahí. Por ejemplo, cuando dice que tiene que ser fiscalizado, tiene que ser regulado, lo que sea, todo eso me parece que debió haberse desarrollado con gran detalle, no simplemente repetir las palabras del quinto transitorio, a eso sí creo que debió de haber dicho, fiscalizado, responsable esto, etc. todo. Es decir, irlo desarrollando de manera completa para que no quedara en la ambigüedad y se fuera estableciendo todo esto.

En relación con la pregunta anterior:

8) KA: ¿Cree que ese acuerdo tiene la solidez jurídica por mandato presidencial o tuvo que haber pasado por otros poderes, como el legislativo?

JRC: No, por eso cada palabra que se dice debió de haberse justificado, ahí es donde me parece está el problema.

9) KA: y ¿En cuanto a lo procesal?

JRC: En cuanto a lo procesal, si hizo bien, pero desarrollando el transitorio constitucional en cuanto a lo sustantivo no.

KA: Sí. porque de hecho sólo se fueron al tema de temporalidad.

JRC: exacto, ¿qué quiere decir subordinado?, ¿qué quiere decir fiscalizado por quién? etc. eso sí me parece que va a ser un problemón.

KA: Si, de hecho, tocando el tema de la subordinación ¿cree usted correcto que el ejército esté subordinado al mando civil?

JRC: Sí claro, eso es una condición democrática importantísima, si no está subordinado el ejército al mando civil entonces está jugando en una posición ajena al propio proceso democrático. Está subordinado al mando civil porque el presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas.

10) KA: ¿Considera qué por la situación actual tanto nacional como internacional, es decir por la pandemia, haya sido adecuado que ese decreto sea emitido en este momento?

JRC: No, era cuestión que nada que ver el Covid-19 sino con el fracaso de la propia guardia nacional.

11)KA: Jurídicamente, ¿Qué ventajas y/o desventajas le encuentra a la Guardia Nacional? O si no le ve ventajas o desventajas.

JRC: No pues si jurídicamente era lo que te decía, cuando hagas la constatación entre las actividades y las funciones generales de la policía me parece que va a ser todo el problema.

KA: Perfecto, y en un plan más práctico, se argumenta mucho que la guardia nacional es lo que necesitamos como para combatir al crimen y dar un fundamento jurídico, ¿Lo vería como acierto?

JRC: Mira si es un cuerpo civil, si es un cuerpo ordenado, si es un cuerpo que puede entrar en coordinación con las autoridades locales, etc. yo no tendría problema, el problema es que nada de eso existe.

12) KA: Bueno y para usted ¿cuál sería una solución idónea para la seguridad pública?

JRC: Podría ser la guardia nacional, pero la guardia nacional trabajando bien, no como está. La guardia nacional con un adecuado mando, adecuadas capacidades, diferenciando bien sus funciones, permitiendo que las autoridades estén trabajando bien, todo eso.

ANEXO B

Entrevista de la tesista Karla Mariana Acona Castillo al General Salvador Cienfuegos Zepeda Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018)

La siguiente entrevista consistió en una serie de preguntas enviadas al General Salvador Cienfuegos Zepeda vía correo electrónico el día 9 de junio de 2020. Asimismo, se le informó que las siguientes preguntas y respuestas son exclusivamente para materia de la presente tesis por lo que a ninguna persona se le permite un uso distinto al original,⁴³³ de esta manera, el General Salvador Cienfuegos Zepeda accedió y dio respuesta a las preguntas de la siguiente manera:

Antes de dar respuesta a las interesantes preguntas que me hiciste llegar, quiero dejar en claro, que las mismas, las respuestas, son de mi única responsabilidad, y no reflejan el pensamiento de algunas otras personas o institución; así mismo, que son producto de mi experiencia y conocimiento sobre el tema, aunque influidas por mi pasión y amor a nuestro gran país y a nuestras queridas y respetadas Fuerzas Armadas.

Agradeciendo tomar en consideración esta aclaración de mi parte, paso a dar respuesta a las preguntas de referencia:

1. ¿A qué se debe que las Fuerzas Armadas son la institución más confiable de México?

La confiabilidad que la sociedad y sus autoridades le han patentizado a las Fuerzas Armadas, debe o puede tener su origen en diversos factores que trataré de concretar.

En primer término, es que nuestro Ejército y en general las Fuerzas Armadas, se integran en muy alta proporción por personas “del pueblo”, es decir de las clases media y baja, lo que las hace sumamente identificables con la mayoría de los ciudadanos.

⁴³³ La siguiente entrevista sólo tiene fines académicos con respecto a la presente tesis, por lo que se prohíbe su divulgación y uso para fines distintos al original.

Un segundo factor, es su institucionalidad, por ley y por convicción, son el sostén y el apoyo de las instituciones nacionales, ya que su lealtad y su formación académica individual y colectiva, se rige por el honor y las virtudes morales que todos los días se les inculcan en las academias y entrenamiento, lo que da como resultado organizaciones eficientes y eficaces, funcionales y altamente confiables para las diferentes autoridades, pero sobre todo para la sociedad nacional.

Un tercer elemento, es su grande, permanente e indiscutible vocación de servicio, siempre en apoyo de los ciudadanos y sus autoridades, en aquellos campos que derivan de las misiones constitucionales y de sus propias leyes orgánicas, de su organización y funcionamiento, de la observancia tácita de sus deberes y obligaciones, tanto en lo individual como en lo colectivo, de su adoctrinamiento y capacitación, así como de su entrega franca y absoluta, sin límites.

2. ¿Qué condiciones considera trascendentales para que mantenga esta cualidad?

Las condiciones básicas para que la sociedad y gobierno sigan confiando en sus Fuerzas Armadas, es la estricta continuidad de su doctrina militar y de su adiestramiento, de la observancia de las leyes y reglamentos, del reconocimiento, identificación y consideración de la autoridad suprema, del apoyo manifiesto de los ciudadanos y la decisión política para no enfrentar a los militares con los civiles, por ningún motivo.

3. ¿A partir de qué punto fue cuándo se involucró al Ejército en tareas de seguridad pública?

Las Fuerzas Armadas y específicamente el ejército, se fue involucrando en actividades de seguridad pública, desde la conclusión de periodo revolucionario y ante la falta de estructuras de policía, con fines de control y apaciguamiento de algunos movimientos armados post-revolucionarios insatisfechos, al paso de los años esta condición se fue moviendo hacia el apoyo a las diversas instituciones, prioritariamente de seguridad, locales y federales.

En la segunda mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas incrementaron su despliegue operativo para tener presencia territorial permanente prácticamente en todo el país, orientando sus esfuerzos de apoyo policiaco a la contención de delitos del orden federal y del orden común. En el primer caso, como el tráfico de personas, contrabando de armas, drogas y otros materiales ilícitos, localización y erradicación de siembras ilegales como la mariguana y la amapola, así como su intercepción terrestre, aérea y marítima; y en cuanto al orden común, en delitos de este nivel cuya responsabilidad es estrictamente de las policías municipales y estatales.

Es en el final de la primera década de este siglo, ante la cada vez mayor presencia e influencia de organizaciones criminales que evolucionaron y se organizaron en diversas regiones del país y más grave aún, ante su incipiente y comprobada penetración en algunas estructuras orgánicas políticas municipales y policiales, en la toma de decisiones políticas y en la dirección de responsabilidades de orden policial, convirtiendo así a las sociedades locales, en rehenes de sus actividades ilícitas.

Debo decir que está decisión para involucrar directamente a las Fuerzas Armadas en este problema ya fuera de control, fue una determinación necesaria, valiente y oportuna del presidente en turno, sin embargo, se dejaron de observar asuntos de relevancia como los siguientes:

- Falta de un marco legal para la actuación de la fuerza militar.
- Involucramiento de autoridades políticas y policiacas con la delincuencia.
- Presencia amenazante por parte de los criminales y la complicidad, voluntaria o forzada, de amplios sectores sociales.
- Enfrentamientos continuos y violentos entre grupos delincuenciales, por intereses económicos y de control, con la consecuente generación de violencia.
- Una sociedad expectante, desprotegida y temerosa que no denunciaba y que prefirió el sometimiento de su libertad y la afectación de su patrimonio, en protección de su vida y de sus familias.
- Gobiernos locales, involucrados con el crimen y si no, indiferentes al problema.

- Falta de una política comunicacional de información y advertencia a la sociedad, pero también a la delincuencia.

Insisto, la decisión presidencial fue necesaria, valiente y oportuna, pero la inobservancia de los asuntos enlistados previamente colocó a las fuerzas militares en una situación complicada e inédita, carente de certeza jurídica, dando lugar a situaciones de conflicto inesperadas y de solución indefinida.

La desconfianza en las policías coludidas con la delincuencia, obligaron a que el ejército hiciera a un lado a estas últimas “indebidamente” ante la falta de un marco legal que estableciera su participación, ocasionando que el problema quedará en manos de los militares para enfrentarlo por si solo y no en apoyo de la estructura de seguridad, pero sin el indispensable respaldo legal, lo que dio lugar a controversias legales y señalamientos de afectación de derechos humanos.

La magnitud numérica de las organizaciones criminales, el armamento desproporcionado y de alta letalidad, la disputa violenta entre los grupos y la psicosis de la sociedad afectada, el apoyo social hacia los delincuentes, el no cumplimiento de sus responsabilidades por parte de policías, ministerios públicos y jueces, aunado a la falta del marco jurídico para la actuación militar, hicieron un coctel de debilidades institucionales, para el sometimiento de las organizaciones ilegales, nulificando los esfuerzos del ejército en muchas de las ocasiones y la consecuente frustración de hombres y mujeres en uniforme militar.

Con el objeto de satisfacer las necesidades de operación de las Fuerzas Armadas, en la administración anterior se aprobó una ley de seguridad interior, que pudo haber servido como marco legal, pero que sobre todo, buscaba reglamentar las responsabilidades de las diferentes autoridades participantes en la problemática, para que cada una hiciera lo que le correspondiera y quien no cumpliera fuera sometida a juicio.

Esta ley no fue puesta en ejecución por diversos pretextos y en la presente administración se derogó, dando impulso en la creación de lo que hoy se llama

guardia nacional, que entre los grandes objetivos buscaba sustituir a los militares y atender los problemas aquí narrados y otros más.

4. ¿Qué tan complicada o sencilla ha sido la transición, que se vive dentro de un Ejército destinado por años en su labor de salvaguardar la soberanía de la nación, a otro donde, a parte de esta misión, se le asigna como apoyo en tareas de seguridad pública?

La constitución política de nuestro país le establece dos grandes misiones a las Fuerzas Armadas: 1. La defensa exterior de la nación y 2. Garantizar la seguridad interior. Por otra parte, las Fuerzas Armadas, se organizan, equipan y adiestran para estar permanentemente preparadas para cumplir con ambas misiones constitucionales.

Con este antecedente, no implica ninguna complicación hacer esa transición a la que te refieres, ya que la primera misión se refiere a la salvaguarda de la soberanía y la integridad territorial y la segunda, se orienta a la atención de problemas que rebasan la seguridad pública y ponen en riesgo las instituciones, es decir la seguridad interior.

Me explico, la seguridad pública se refiere a la obligación del estado para garantizar a los ciudadanos la convivencia y protección de su vida y patrimonio; la seguridad interior es también una obligación del estado para garantizar las condiciones de permanencia y funcionamiento de las instituciones nacionales, y la seguridad nacional, también obligación del estado, se destina a garantizar su supervivencia, protección y desarrollo.

5. ¿Cuáles fueron los retos a los que se enfrentó el Ejército realizando tareas de seguridad pública?

Los retos a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas, ya han sido descritos en forma breve, pero trataré de complementar la idea. En principio la participación de las Fuerzas Armadas, en materia de seguridad pública, debe ser siempre en apoyo y como

complemento de las autoridades policiales, judiciales y ministeriales. Hacerlo de otra manera implica el que nos aproximemos a riesgos de actuar fuera de la ley por no ser autoridad designada, dicho de otra manera, siempre en coordinación y apoyo de la autoridad.

Los retos por superar pueden ser: actuar fuera de la ley como se indicó, ser objeto de señalamientos de violaciones a los derechos humanos, desprestigio de la imagen institucional tanto a nivel nacional como internacional, pérdida de la confianza tanto de ciudadanos como de autoridades, involucramiento de personal militar en responsabilidades de orden legal y en muchos casos procedimientos legales en su contra.

6. ¿Cuáles fueron los aciertos y errores que usted consideraría más trascendentales del Ejército en tareas de seguridad pública?

Los aciertos y errores del ejército en tareas de seguridad pública pueden tener diversas ópticas, desde la mía creo que fueron los siguientes:

A. Aciertos:

Obtener información de primera línea sobre la situación real y precisa del problema de narcotráfico y delincuencia organizada, áreas de operación y vínculos, capacidades de agresión y obtención de recursos, así como complicidades y corrupción de funcionarios públicos y ciudadanos, conocimientos sobre la lamentable e irresponsable actitud de funcionarios de los 3 órdenes de gobierno para confrontar el problema, delimitar por regiones y áreas de conflicto, su territorialidad e influencia en las comunidades.

B. Errores:

Creo que hubo muchos, derivados de la inexperiencia en la atención de estos problemas que cada vez eran diferentes y de un alto nivel de violencia. Fue trascendente para las operaciones contra la delincuencia organizada haber dejado de lado los cuerpos de policía ante su evidente corrupción y complicidad con los

delincuentes, ya que generó intentar resolver el problema con personal militar y sin respaldo legal alguno.

Como se señaló, lo anterior dio lugar a que la justicia se parcializara hacía los criminales con la abierta complicidad de policías, ministerios públicos y jueces, aduciendo estos últimos, ilegalidades en nuestra participación.

Confrontar a los grupos delictivos en lugares y horas en donde se encontraban, ocasionó víctimas colaterales, ajenas e inocentes a las acciones que se ejecutaban para capturar y reducir a estas organizaciones delincuenciales, cuya respuesta no respetaba a la población lugareña.

Las exigencias de las operaciones obligaban a enviar soldados de un lugar a otro muy lejano y distinto por largos periodos, que necesariamente afectaban su moral y la de sus familias, con el consiguiente desgaste emocional.

7. ¿Cómo definiría usted la Guardia Nacional?

La guardia nacional, la defino como la institución federal intermedia para la atención de delitos federales y del orden común, así como el desempeño de protección y seguridad en puntos vitales del país, como fronteras, puertos y aeropuertos e instalaciones de empresas del estado, como PEMEX, CFE, CONAGUA y otras.

La guardia nacional es sumamente necesaria e importante, por varios motivos; el primero, tiene que ver con desligar al ejército de las funciones de apoyo a la seguridad pública; el segundo, la necesidad obligada de contar con una organización intermedia, entre las fuerzas policiales y las Fuerzas Armadas, que atienda los delitos de seguridad interior que en síntesis son aquellos que rebasan la capacidad de las fuerzas de seguridad pública, como narcotráfico y crimen organizado, flujos migratorios, robo de combustible y trenes de ferrocarril, así como transporte de carga; y tercero, su organización y funcionamiento permitirá en el corto plazo contar con guardias capacitadas para intervenir en el orden interno y en apoyo de las demás estructuras de policía.

8. Considerando su amplia experiencia, ¿Cuál cree que sería una solución efectiva para erradicar la violencia en México?

La única solución efectiva que creo debe implementarse en nuestro país para erradicar la violencia, es nada más ni nada menos, que imponer y hacer respetar el estado de derecho que ordena nuestra constitución política federal y las leyes que de ella emanen.

El estado de derecho solo se impondrá cuando todos en principio cumplamos con la ley y de forma prioritaria, todas las autoridades municipales, estatales y federales; asimismo, los propios ciudadanos y habitantes, exigiéndonos unos a otros el cumplimiento de la ley y finalmente dicho estado de derecho respaldado por un sistema judicial ejemplar, que haga valer la ley y se imponga sobre los ciudadanos y habitantes, de manera justa e imparcial, es decir no ir más allá de las responsabilidades orgánicas e imponiendo el castigo que corresponda, así como de manera significativa, se proceda contra toda autoridad que se exceda en su responsabilidad, que fomente la extorsión, que sea cómplice y en general, que cometa actos de corrupción.

Esto debe ser acompañado por otras actividades complementarias e igual de importante que tienen que ver con la educación ciudadana en valores, virtudes, principios y de unidad nacional, un gobierno legal y legítimo, estable y fuerte, en los campos económicos, sociales, políticos y legales; y una participación ejemplar, insisto, de todo el sistema judicial, desde el policía hasta la suprema corte de justicia de la nación.

Dicho de otra manera, el estado de derecho al que me he referido se podrá lograr cuando todos y cada uno de los ciudadanos, cualquiera que sea su función, estatus, situación o condición, cumpla con la ley por convicción, haga lo que le corresponda y se haga responsable de sus acciones.

9. ¿Cuál fue la estrategia que se implementó durante su gestión como Secretario de la Defensa?

Quiero suponer que te refieres a la estrategia de seguridad pública por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional. Si esto es correcto, debo decirte que fue una estrategia orientada al apoyo a la autoridad civil y con varios objetivos:

- Reducir la violencia y la presencia de los delincuentes en las calles y las comunidades.
- Reducir así mismo, los daños colaterales y las quejas de derechos humanos.
- Estrechar la relación con los gobiernos estatales, para buscar fortalecer a sus cuerpos de seguridad,
- Disminuir el desgaste físico, mental y moral de las tropas, facilitar sus movimientos por aire y por tierra, reducir los periodos de operación y atención psicológica a quienes lo ameritaran.

Se condicionó y obligó a las unidades militares a desarrollar sus actividades siempre en apoyo de la autoridad civil de la localidad, con excepción de aquellos puntos en que esta no existiera, actuando en esta situación en la atención de delitos en flagrancia, con la finalidad de evitar que los delincuentes evadieran la justicia.

La estrategia tuvo buen inicio, funcionando en la dirección prevista, por lo que en los primeros tres años del sexenio se redujeron de forma significativa la violencia y los delitos de orden federal y común. La presencia delincuencia y sus movimientos se limitaron en forma importante, inducidos a áreas bien definidas y no tan amplias como venían operando, lo que evito sus desplazamientos con la libertad con que lo hacían; también disminuyeron de manera significativa los daños colaterales y las quejas de derechos humanos, y se mejoró la capacitación de las fuerzas policiales y la relación con ellas, con algunas lamentables excepciones.

A partir de la mitad de la administración surgieron hechos y circunstancias que afectaron al gobierno por señalamientos de corrupción; en cuanto al personal militar, su actuar se vio influenciado por incidentes en los que se buscó involucrarlo en hechos delictivos y muy lamentables como los estudiantes de Ayotzinapa y una agresión sufrida en Tlataya, Estado de México, así como otros eventos menos relevantes, pero

también delicados. Estos incidentes junto a las acusaciones de corrupción del gobierno, dieron pie a varios y duros señalamientos en contra de los soldados, la mayoría injustos y desapegados a la realidad, teniendo como efecto inmediato la disminución de las actividades relacionadas con las operaciones o bien la entereza con que se participaba y en consecuencia, la estadística de los resultados.

A estas circunstancias negativas y preocupantes, hay que agregar que en el año 2016 se adoptó el nuevo sistema de justicia penal acusatorio en México, anunciado y previsto 8 años atrás. Un sistema altamente garantista que ha funcionado de forma excelente en otros países, donde el ciudadano tiene una cultura y convicción del respeto a las leyes y al estado de derecho. En México la capacitación prevista desde 2008 para policías, ministerios públicos y jueces, fue incumplida prácticamente y por lo tanto las autoridades judiciales, en su gran mayoría, carecieron del conocimiento y de los procedimientos del nuevo sistema, lo que generó corrupción e impunidad, que a su vez tenía el efecto motivador para seguir delinquir, esto se conoció como la puerta giratoria ya que entraba el delincuente puesto a disposición de la autoridad y por ahí salía prácticamente de inmediato, esta falla en los operadores del sistema, fomentaron, de manera indirecta, el repunte de la violencia, la comisión de delitos de todo tipo y los actos de corrupción, que ya había sido ampliamente superados en la primera mitad de la administración.

Quiero destacar aquí, que los temas en los que se intentó y todavía se insiste en involucrar al ejército, Ayotzinapa y Tlataya, fueron atendidos con firmeza y con verdad, de tal forma que en el primer caso no existió ningún indicio o algún señalamiento en el que se acusara a un solo militar y en el segundo, los soldados fueron sometidos a juicio en diversas instancias, siendo en todos los casos declarados no culpables. En cuanto a otros temas en que se comprobó la participación de personal militar y su responsabilidad, se procedió conforme a la ley sin haber dejado ningún asunto sin atender por parte de la secretaria de la defensa nacional y en manos de los juzgados correspondientes.

10. ¿Cuáles son los mayores retos a los que se enfrentó durante su gestión como Secretario de la Defensa?

Los mayores retos en mi administración tuvieron que ver en principio con asuntos heredados de anteriores administraciones y que seguían vigentes en mi responsabilidad. Me refiero a la falta de un marco legal, la corrupción de algunas autoridades de gobiernos y judiciales, la falta de claridad en las misiones que se asignaban a la institución, la incomprensión de algunos sectores sociales y de sus líderes políticos en cuanto a la participación de militares en actividades en seguridad pública, tergiversando la actuación de los soldados y minimizando los resultados logrados. Un reto más fue el evitar que las instituciones militares nacionales tuvieran un manejo político o de privilegios.

Por otra parte, también considero retos el desgaste del personal y del material, la falta de presupuesto adicional para estas operaciones, la falta de reconocimiento al esfuerzo y sacrificio de las tropas, la indiferencia en los casos de militares fallecidos en el cumplimiento de sus misiones para proteger a los ciudadanos, sus familias y su patrimonio, así como el necesario acercamiento con la sociedad en general.

Hubo otros retos que tenían que ver con carencias, equipos y material obsoletos, abandono de diversas instalaciones, estancamiento en el desarrollo de la fuerza, la necesidad urgente de unidades de policía militar y de ingenieros. Retos que no estaban directamente relacionados con las operaciones de apoyo a las estructuras de seguridad pública, pero influían en mayor o menor grado en su desarrollo. Aquí me parece justo hacer un reconocimiento al presidente Enrique Peña Nieto que entendió y comprensión de las necesidades urgentes y siempre pospuestas de las fuerzas armadas, otorgando lo que ningún gobierno en medio siglo considero. Renovó el material vehicular terrestre, marítimo y aéreo, mejoró radicalmente el mantenimiento de instalaciones y la construcción de nuevas en sustitución de las que no podían funcionar, etc. Podría mencionar muchos apoyos más, pero nos alejamos del tema.

11. ¿Considera que la Guardia Nacional actual es un modelo que en cuestiones de combate y despliegue sigue la misma estrategia que se implementó en el Ejército Mexicano en el sexenio pasado cuando prestaba apoyo a la secretaria de seguridad pública?

Considero que la guardia nacional es una institución que era necesaria, llámese gendarmería, carabineros o policía nacional. Constituyéndose en el escalón intermedio entre policías municipales, estatales o federal y las fuerzas armadas. Su inexistencia obligó al empleo de los militares en actividades de seguridad pública y de apoyo a las estructuras de policía en los diversos niveles. En la administración anterior se intentó crear lo que se conoció como gendarmería a partir de las estructuras castrenses como se ha hecho en todo el mundo, considerando aspectos de orden, disciplina, estructura y valores característicos de las fuerzas armadas. Esta excelente idea no progreso por motivos de orden político, legal, presupuestal y de interés de algunos líderes para “no dar más poder a las secretarías de la defensa nacional y de marina.”

Sin embargo, esta situación dio lugar a la creación de una gendarmería cuyo pie veterano se constituyó con la misma policía federal que ya venía siendo observada por actos de corrupción e indisciplina, por lo que el resultado fue una gendarmería carente de la posibilidad de sustituir a los militares en cuanto a confianza, credibilidad, despliegue territorial, vocación y sacrificio.

En tal virtud, el actual gobierno toma la decisión de desaparecer a la policía federal y constituir la guardia nacional. Integrando en sus efectivos a policías federales, soldados y marinos para agilizar su organización y funcionamiento dadas las urgentes necesidades de seguridad en todo el territorio nacional. La iniciativa pudo avanzar gracias al apoyo del congreso, de mayoría morenista y de acuerdo con la idea del presidente, es decir hubo la voluntad política para su creación y al final no hubo oposición como con la gendarmería en el gobierno anterior.

La idea se concretó e hizo necesario el trabajo legislativo para darle todo el respaldo legal que requería para un funcionamiento acorde con la constitución.

Aspecto que fue siempre negado en la anterior legislatura por senadores y diputados del mismo partido que hoy si la apoyaron. Hoy la guardia nacional cuenta con el respaldo legal que antes no se tuvo, aunque se ha insistido que es una organización de carácter civil, su integración se da con una enorme mayoría de soldados y marinos ,y con efectivos menores de policías federales, como se hicieron estas instituciones en diferentes países, ya que no hay otra forma de lograrlo en su inicio y ante la urgencia obvia.

La guardia nacional hoy es una institución intermedia importante y necesaria para la nación, que requiere de seguir desarrollándose y cada vez estar mejor organizada, equipada y capacitada para el cumplimiento de sus responsabilidades. Esto llevara un tiempo considerable y mientras se alcanzan los parámetros requeridos, funciona como una institución civil integrada por militares, con mandos y doctrina militares. Además de que recientemente se autorizó la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública hasta el año 2024, en tanto que la guardia civil se consolida.

Por lo tanto, su actuación no podrá diferir de lo que las fuerzas armadas han venido haciendo por décadas, hasta en tanto la capacitación de los integrantes actuales y los que sean reclutados desde el ámbito civil, permita una mejor y más eficiente participación de sus efectivos. Sin embargo, es preocupante que si estos guardias (soldados y marinos) son empleados de acuerdo con los procedimientos de policía, es decir desplegados por parejas sin ningún control o supervisión, pueden ser cooptados por la delincuencia y la propia sociedad, como ha sido con estos cuerpos. También debe analizarse aquellas interferencias negativas para cualquier organización policiaca, tales como: complicidades, corrupción, violaciones al derecho de las personas, falta de vocación y los regionalismos que se convierten en impedimento moral para el cabal cumplimiento de sus misiones.

ANEXO C

Entrevista de la tesista Karla Mariana Azcona Castillo al Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad y Justicia Penal

La siguiente entrevista consistió en una serie de preguntas al Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Las siguientes preguntas y respuestas son exclusivamente materia de la presente tesis por lo que no se permite un uso distinto al original.⁴³⁴

Karla Azcona (KA): Buenos días, le agradezco su tiempo y atención para llevar a cabo esta entrevista. Primeramente, le quiero preguntar si está de acuerdo en que grabe esta entrevista para efectos estrictamente de la tesis, así como para usarlo de referencia dentro del presente trabajo. Se usará solamente para efectos académicos sobre la tesis.

Álvaro Vizcaíno (AV): Sin ningún problema.

1. KA: ¿Cómo definiría a las Milicias en la historia de México?

AV: Las Milicias han sido las reservas conformadas por civiles que eventualmente están a disposición para apoyar a las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia. Pueden o no tener alguna capacitación y armamento por parte del Ejército. Este es el concepto original de la Guardia Nacional, que copiamos de la Constitución de Estados Unidos. En Estados Unidos cada estado de la unión americana podía tener a un grupo de reservas, personas que eventualmente bajo las órdenes del gobernador del estado podían apoyar a las Fuerzas Armadas. Dicho concepto fue adoptado por la Constitución Mexicana, desde antes de la de 1917, es en 1824 cuando aparece el concepto, y después evolucionó con el nombre de Guardia Nacional. Es el mismo concepto cuando hablamos de reserva, milicia o Guardia Nacional, al menos hasta antes de la reforma de la Constitución que se hizo para incorporar el nuevo concepto

⁴³⁴ La siguiente entrevista sólo tiene fines académicos con respecto a la presente tesis, por lo que se prohíbe su divulgación y uso para fines distintos al original.

de Guardia Nacional. Durante el gobierno del Presidente López Obrador, el concepto ya significa otra cosa, ya no es una milicia o una reserva de las Fuerzas Armadas, ahora estamos hablando de una nueva institución que forma parte de la estructura del gobierno federal.

2. KA: ¿Qué es una Guardia Nacional y cuáles son sus características como concepto general?

AV: En 48 países del mundo existen instituciones intermedias para la seguridad interior y reciben nombres diferentes, sus nombres proceden básicamente de las 3 grandes instituciones de donde se originó este modelo. En Francia la Gendarmería, en Italia los Carabineros y en España la Guardia Civil, de modo que son conceptos hermanos y se trata de instituciones intermedias entre las policías y los ejércitos. Estas instituciones pueden ser de origen y mando civil, o pueden ser de origen y mando militar, o también pueden ser mixtas, es decir un origen civil con un mando bicéfalo, un mando en parte militar y en parte civil; incluso hay instituciones multinacionales, por ejemplo, la gendarmería europea y la gendarmería mediterránea. Solamente 3 de estas instituciones en el mundo actualmente en el siglo XXI reciben el nombre de Guardia Nacional, que desde mi punto de vista no es el mejor nombre. Las tres son la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela que es de carácter militar, la nueva Guardia Nacional mexicana que aunque la Constitución diga que es civil en realidad es de integración y mando militar y la tercera es la de Túnez que fue creada en 1956 y depende del ministerio del interior, es decir de mando civil.

3. KA: De manera genérica, ¿Qué son las gendarmerías y cuáles son sus características?

AV: Las gendarmerías, usando esa palabra como género de cuya especie derivan muchas de diferentes nombres, son instituciones intermedias entre las policías y los ejércitos; es decir que tienen que hacerse cargo de tareas de seguridad especialmente de seguridad interior. Por ejemplo, en Francia en las poblaciones de más de 10 mil habitantes se hace cargo la policía nacional francesa, el ejército de hace

cargo de las fronteras principalmente, y la gendarmería nacional de Francia se creó para atender comunidades rurales, comunidades donde no podía estar el ejército de forma permanente, comunidades en donde al haber menos de 10 mil habitantes no tenían la capacidad de conformar una policía. Hoy en día la verdad es que casi están fusionadas las actividades que realiza la policía nacional francesa y las que realiza la Guardia Nacional porque tienen presencia en absolutamente todo el territorio francés y todo el territorio de ultra mar. Otra característica que tienen también en todo el mundo es que deben tener una alta capacidad de despliegue operativo. Si no cuentan con un suficiente número de cuarteles en todo el territorio que deben proteger, al menos deben de tener una capacidad de despliegue de manera rápida por tierra, aire o mar, para atender problemas concretos de seguridad. Me parece que en México la apuesta -así lo ha anunciado el gobierno- es crear un número suficiente de cuarteles que garanticen la presencia territorial de la Guardia Nacional en los diferentes puntos del territorio mexicano. Sin embargo, las características del territorio del país implican grandes extensiones territoriales en algunos casos como los estados del norte del país como Coahuila, Chihuahua, Sonora, así como con baja densidad demográfica en gran parte de estas zonas, lo cual implica tener que generar capacidades para atender esas zonas. Otras características pueden ser, que son instituciones que deben de tener capacidades superiores a las policías locales, las policías locales por definición deben dedicarse a ser más bien policía de proximidad, más ahora conforme al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que aprobado en 2019 por el actual Gobierno.

Entonces, mientras las policías estatales o municipales hacen proximidad, reacción, patrullaje en ciudades y puntos determinados, la Guardia Nacional tendría que poder estar en donde las policías locales no están, no existen o no tienen capacidad de estarlo, pero condicionado a crear las capacidades propias, para que esas policías locales se fortalezcan; aunque honestamente, no se ve posible conforme a las designaciones presupuestales que ha hecho el actual gobierno.

4. KA: ¿Cuáles fueron las características y diferencias de las Gendarmerías Mexicanas implementadas en el Gobierno de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto? ¿Por qué no prosperaron?

AV: No eran realmente unas gendarmerías. La propuesta del presidente Felipe Calderón podría afirmar que es casi idéntica en los hechos a la que está haciendo el actual presidente López Obrador.

El presidente Calderón emitió un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación para que en el uso de sus facultades como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas se separara una fracción del propio ejército, las denominó Fuerzas Federales de apoyo y tenía la intención de que esas Fuerzas Federales apoyaran a las policías locales. Sin embargo, no prosperó porque no se le asignó presupuesto. Entonces se le designó a un general al mando, se separaron un determinado número de soldados y marinos de tareas propias de las Fuerzas Armadas pero sin que dejaran de pertenecer al Ejército. Tiempo después, el presidente Calderón decidió crear la Policía Federal y el cuerpo de Fuerzas Federales de apoyo pasó a la Policía Federal que a su vez tenía antecedentes desde los años 20's. Antecedentes desde corporaciones como la Policía Federal de Caminos, que después evolucionó a ser Policía Federal Preventiva, para posteriormente convertirse en la Policía Federal. A la misma, se le suman la Policía Federal de Apoyo, y de hecho hasta el gobierno del presidente Peña Nieto, dentro de las seis divisiones que al principio tenía la Policía Federal, la División de Fuerzas Federales era la de mayor número, tenía cerca de 14 o 15 mil integrantes.

En el caso del gobierno de Peña Nieto, se cuenta que un asesor que posiblemente fue el general Naranjo de Colombia recomendó la creación de una Gendarmería bajo el modelo francés. En un principio se analizó como crearla y nuevamente se planteó separar parte de las Fuerzas Armadas con 7, 500 soldados y 2, 500 marinos para crear una primera unidad de 10 mil gendarmes. En el debate esa idea no prosperó porque los soldados no querían dejar de ser soldados porque la Secretaría de la Defensa no quería perder plazas, querían que siguieran dependiendo de ellos y entonces se decidió crear una séptima división de la Policía Federal, que fue

la división de Gendarmería, se asignó un presupuesto de 5 mil millones de pesos, se reclutaron civiles, y nació dentro de la Policía Federal como una séptima división. En el año 2013 en agosto se presentó con 5 mil nuevos integrantes. ¿Cuál fue el problema? El de siempre, no se le asignó presupuesto para que continuara creciendo en un número suficiente que en aquel entonces debía llegar casi a 40 mil integrantes, entonces la Policía Federal en sí misma y las otras seis divisiones no crecieron, la de Gendarmería tuvo 5 mil y ya no avanzó el proyecto. La División de Gendarmería de Enrique Peña Nieto no prosperó por falta de presupuesto suficiente, diferencia de la iniciativa del Gobierno de Felipe Calderón que murió sin nacer por falta de presupuesto asignado, y del actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Guardia Nacional) que usa el mismo presupuesto del ejército, se destinaron más de 6,000 millones de pesos.

Del modelo de la Gendarmería, lo ideal es que hubiera nacido esa división de Gendarmería realmente como una institución intermedia, diferente a la Policía Federal y diferente al Ejército, pero la pregunta es ¿Quién la va a hacer? ¿Qué institución tiene la capacidad de hacerlo? Solamente dos, o la Policía Federal o el Ejército, y se decidió por la Policía Federal.

Ahora la solución del presidente López Obrador es una solución pragmática, es lo que ya habían intentado todos los gobiernos anteriores. Nada más que aquí sin miramientos, se dijo que nazca en el seno del Ejército, que tenga mandos militares, los integrantes siguen siendo de las Fuerzas Armadas ya que ahí tienen sus plazas presupuestales, y aunque la Constitución diga qué civil, en los hechos es militar.

5. KA: ¿Cómo definiría la actual Guardia Nacional?

AV: Reitero, es una solución pragmática ante las problemáticas del país, pero no es el mejor modelo. Se debió haber tenido un presupuesto para hacer nacer una institución distinta a la Policía Federal, que creo que se debió haber conservado y al Ejército y, además, debió haberse promulgado una Ley de Seguridad Interior, que regulara las funciones del Ejército cuando sea necesario que participe en dichas

tareas. Hoy en la práctica, solamente tenemos una institución, ya no hay Policía Federal y solamente tenemos al Ejército en una especie de brifontismo. Ahora nos podemos preguntar que hace la Secretaría de Seguridad Pública, ¿qué mando tiene? en la práctica solamente le quedaron dos funciones, coordinar el servicio de protección federal que es como una policía que resguarda inmuebles estratégicos, edificios públicos y el órgano administrativo de readaptación social, que se hace cargo de las prisiones federales; así el nombre que tiene no es correcto, ahora la Secretaría, administra cárceles y edificios.

La actual Guardia Nacional en los hechos, es un cuerpo especial de las Fuerzas Armadas – como en su momento lo propuso Calderón- pues la gran mayoría de sus integrantes son militares, tienen formación y doctrina policial y cobran en la nómina de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, no en la de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Era necesaria una institución para la seguridad interior, una institución intermedia entre la policía federal y el ejército, pero que no implicaba desaparecer la policía federal y ni desmembrar una fracción del ejército para crear con militares la Guardia Nacional. Debíó nacer como una Guardia Nacional Civil y no militar, a partir de un reclutamiento base cero de civiles que recibieran instrucción militarizada, no militar. Esto es, misma disciplina, diferente contenido en la formación, que debía ser policial y no militar.

6. KA: Diferencias entre la actual Guardia Nacional y una Gendarmería como concepto general

AV: Se inspiraron en el modelo de Venezuela. En Venezuela, la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela es uno de los 4 o 5 sectores en que se agrupan o se dividen las Fuerzas Armadas de Venezuela. Pero en Venezuela si bien su Guardia Nacional es completamente militar, además hay una policía. Es decir, el que sea militar no es malo, cuando existen los controles democráticos, cuando se apegan a criterios internacionales, cuando hay canales de transparencia pueden funcionar. Hay modelos

en el mundo que son completamente militares como el modelo de Italia, Colombia. La policía nacional de Colombia, es una institución de formación militar, su policía.

7. KA: ¿Cuál es la relación entre la seguridad pública, interior y nacional y que instituciones la salvaguardan? ¿Por qué se han confundido los conceptos a lo largo de la historia?

AV: La seguridad pública debe de ser tarea de policías, hay varios modelos de policías. En un país federal podría haber una policía federal, una policía estatal y una policía municipal, o bien podría impulsarse el modelo de mando único, en el que solamente hay policías estatales además de una federal. En otros países en donde tienen un sistema nacional y no federal, hay policías nacionales, pero en cualquiera de ellos queda claro que la seguridad pública es tarea de policías.

En la seguridad nacional, estarían ejércitos y la seguridad nacional tiene dos grandes vertientes, la seguridad interior y la defensa exterior o defensa de la soberanía de un país. Entonces los ejércitos tienen esa doble misión, pero cuando intervienen en tareas de seguridad interior deben de hacerlo de manera excepcional, limitada, regulada, transparente, apegada a derechos humanos y sin suplir las tareas que deben de realizar las policías en materia de seguridad pública. Esto es, el ejército no debería estar haciendo tareas de vialidad cuidando el tránsito de una ciudad u otra de las tareas que son estrictamente policiales.

En cambio, entre esas dos grandes funciones, la de seguridad pública a cargo de policías, y seguridad interior y exterior a cargo de ejércitos, hay instituciones especializadas en hacer tareas solamente de seguridad interior que son las 47 instituciones de gendarmerías que menciono en mi libro. Así, la seguridad pública es una misión para las policías, mientras de la seguridad nacional es una misión para los ejércitos. La seguridad interior puede ser una tarea para los ejércitos o puede desempeñarla una institución intermedia, una gendarmería o guardia civil.

Las Gendarmerías brindan un servicio de seguridad, en aquellos lugares en que no hay por la razón que sea policía o ejército, o donde no debe estar la policía y el ejército, es decir zonas rurales, alejadas o con pocos habitantes. Por ejemplo, en el estado de Sonora, tiene una gran extensión territorial, tiene muy poca policía estatal y pocas capacidades de las policías municipales, incluso hay ausencia de policías municipales como en el caso de Puerto Peñasco. En el estado de Sonora, sería necesaria la presencia de la Guardia Nacional para cubrir todas aquellas zonas en donde no hay policía u ejército, o al menos para tener desde alguna ciudad de Sonora, capacidad de despliegue operativo, es decir que rápidamente puedan llegar al lugar en donde deban atenderse una emergencia de seguridad y brindar el servicio a la población.

Al concepto de seguridad interior se le ha tenido mucho miedo a lo largo de la historia y nunca se ha regulado ¿Qué es la seguridad interior? Hoy tenemos una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y tenemos una Ley de Seguridad Nacional, y aunque nuestra Constitución utiliza desde 1824 o hasta antes desde la Constitución de Cádiz de 1812 el concepto de seguridad interior nadie lo definió, nadie le dio contenido, nadie lo construyó. El no definir el concepto de seguridad interior ha provocado que se confunda y que a veces la seguridad interior forme parte del concepto de seguridad pública para algunos y para otros forman parte de la seguridad nacional a cargo de los ejércitos, se ha mezclado y son tres conceptos distintos.

8. KA: ¿Qué factores considera usted que han encaminado el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública?

AV: El uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha existido siempre. Desde el México independiente es un fenómeno, un hecho que no se puede negar. Algunos atribuyen la militarización de la seguridad pública a Calderón, pero desde mi opinión viene desde mucho tiempo antes. Lázaro Cárdenas a la adscribió a la Policía directamente al Ejército durante su gobierno. Quizá el único cuerpo en México que realmente ha hecho tareas de seguridad interior fueron los rurales en tiempos de Porfirio Díaz. Eran un policía para la seguridad interior, una autentica

institución de seguridad interior, que desapareció cuando inicia la Revolución Mexicana. Desde que inicia el México independiente, en el siglo XIX es un siglo muy convulso. Si bien el movimiento de la independencia inicia en 1810 para algunos concluye en 1824 con la publicación de la Constitución, para otros en 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México. Pero hay quien dice que en realidad podemos hablar de un México Independiente hasta después de que concluye la Intervención Francesa en nuestro país cuando por primera vez no se ve una amenaza externa como fue también la Invasión Americana en el siglo XIX, la Invasión Francesa y el Imperio de Maximiliano. No había condiciones para crear policías fuertes. La primera corporación policial fuerte fue la policía rural de Porfirio Díaz, después viene el movimiento de Revolución y en el siglo XX, la atribución de seguridad pública no fue conferida a los municipios sino hasta 1983. Desde 1917 a 1983 es una atribución estatal y federal. Entonces no se crearon policías estrictamente locales, estrictamente municipales. Todo esto explica lo que ahora denominamos militarización de la seguridad pública pero que ahora es absolutamente hecho. El Ejército es una institución altamente confiable y respetable solamente que ahora no está haciendo su trabajo. Sin embargo, ya es algo inevitable, al menos en este sexenio. La institución que tendremos es la Guardia Nacional, fundamentalmente militar. ¿qué habría que hacer en un futuro? Pensar en cómo lograr un equilibrio, contrapesos, una efectiva aplicación de principios internacionales que permitan eventualmente separar del Ejército a esa nueva Guardia Nacional y en un futuro habrá que invertir en contar con policías locales con capacidades operativas suficientes o tomar la decisión de desaparecer a las policías municipales y contar con 32 policías estatales fuertes más una policía federal o nacional.

KA: ¿Qué estrategias privilegiarían un fortalecimiento para las policías en los tres órdenes de gobierno?

AV: En el orden federal hay que volver a crear una policía, es necesaria una policía. En todos los países del mundo hay tres instituciones, no entiendo porque en México ya nada más tenemos una, y la policía municipal está en vías de extinción al

haber desaparecido el subsidio FORTASEC, en pocos años las policías pueden desaparecer. Entonces sintetizando, es crear una institución federal para brindar el servicio de seguridad pública y generar estímulos a los gobierno estatales y municipales para contar con esas policías locales. Los estímulos son dinero, recursos federales, hay que inyectar mucho presupuesto. Hay un buen modelo aprobado en 2019, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, es un muy buen modelo para policías estatales y municipales, sin embargo, se necesita presupuesto.

ANEXO D

Entrevista de la tesista Karla Mariana Azcona Castillo al Mtro. Javier Martín Reyes, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas

Karla Azcona (KA): Buenos días, le agradezco su tiempo y atención para llevar a cabo esta entrevista. Primeramente, le quiero preguntar si está de acuerdo en que grabe esta entrevista para efectos estrictamente de la tesis, así como para usarlo de referencia. Se usará solamente para efectos académicos sobre la tesis.

Javier Martín (JM): Sí, está bien.

Sobre el decreto que faculta a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública:

1. KA: ¿Considera que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron fundados? Y ¿por qué?

JM: No, yo creo que es claro que el decreto pues prácticamente viola todos y cada uno de los parámetros que hay, tanto en el régimen transitorio como en la sentencia de la Corte interamericana de Derechos Humanos. ¿Por qué?

Porque no es extraordinaria intervención, no está justificada que resulte excepcional, temporal y restringida a las circunstancias necesarias del caso. Lo que hace es habilitar —no de manera temporal, sino de manera permanente— el uso de las Fuerzas Armadas por el tiempo que permite la Constitución. No hay ningún tipo de justificación. Si queríamos ser muy generosos y decir que en realidad se está justificando para el caso concreto entendido como la totalidad del territorio nacional, no hay absolutamente ninguna justificación dentro del decreto. Tampoco podemos decir que está restringida a lo estrictamente necesario. ¿Por qué? Porque una condición básica de cualquier argumento sobre necesidad implica que primero tenemos que definir cuál es la finalidad de la medida; y después ya podemos ver entonces si es necesaria, si es la menos restrictiva y todo lo que implica examen de

necesidad. En este caso ni siquiera queda clara la finalidad, esto es, por qué se está utilizando las Fuerzas Armadas. Se especuló mucho en su momento si este decreto, dado que se daba en el marco de la contingencia sanitaria tenía su justificación precisamente en eso o si había otras razones estrictamente de seguridad pública o nacional que hubieran justificado el decreto, pero el decreto no dice absolutamente nada; entonces ahí yo creo que es muy claro que se incumple con ese parámetro, que es el primero.

Segundo es que tiene que ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que se puedan extender a facultades propias de instituciones, de corporaciones, de justicia o policía judicial. Creo que ahí estamos frente a un caso de contradicción abierta. Lo que realmente dice el decreto de 11 de mayo de 2020 es que no va a haber una subordinación a la autoridad civil, sino que, por el contrario, lo que vamos a ver es una relación de coordinación, que es un modelo completamente distinto. En un caso hay una línea de mando, hay una relación jerárquica en la subordinación; y en la otra hay situación de igualdad de diferentes partes que se tienen que coordinar o por lo menos tener una relación. También creo que ahí el decreto con todas sus letras viola los principios constitucionales y convencionales de manera directa. Sobre la subordinación, cada vez que se realice un operativo, quien tiene que estar al frente alguien perteneciente a una corporación civil.

También es claro, aunque reconozco que esto es probablemente alguno de los puntos más discutidos y ahí habrá más argumentos de un lado o hacia el otro, pero sí creo que no estamos frente a una disposición que sea regulada como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante mecanismos legales y protocolos del uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia. En este punto creo que habrá de que decir dos cosas, hay quienes sostienen que cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos utiliza la palabra “regulada” se está refiriendo necesariamente a una regulación que tiene que estar formal y materialmente legislativa, y creo que hay otros que dirán que esa regulación no necesariamente tiene

que ser a nivel legislativo, sino que se podría dar en el plano administrativo. Aun reconociendo que hay este debate, lo único que hace el decreto es terminar de remitir a otras disposiciones secundarias, de manera específica a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y con eso se trata de colmar el vacío. El gran problema de la remisión es de origen ya que esas normas que están en la legislación secundaria ya han sido cuestionadas, precisamente por no ajustarse a los parámetros que fijó la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ahí está creo que la acción de inconstitucionalidad que en su momento presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos que creo que definitivamente es una demanda a la acción de inconstitucionalidad muy seria que hay que tomar en serio, y que lo que demuestra es que no se colman con esos principios.

La otra cosa que también me queda claro que es muy difícil de justificar independientemente, repito de este debate muy legítimo que hay, sobre si tiene que estar o no necesariamente en una ley, hay también a lo que me remitiría es a la Controversia Constitucional que en su momento presentó la presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados donde lo que ella alega, entre otras cosas, es que hay una invasión de facultades por parte del ejecutivo porque precisamente la regulación de la disposición de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública tenía que hacerse de nueva cuenta en el congreso de la unión y que en esa medida hubo invasión de competencias, al margen de esa discusión. De nueva cuenta opino que para cumplir con los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad hay una condición que es lógica y que es previa y es que se tiene que definir con antelación cuál es la finalidad de uso de las Fuerzas Armadas y en la medida que ese decreto no justifica en ningún momento cuál es esa finalidad, se incumplen con esos parámetros que bien forman parte del concepto de regulación que utiliza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la otra cosa que también está completamente ausente y que la menciona la Corte Interamericana de Derechos Humanos es precisamente el tema de la capacitación, en ese rubro el decreto es completamente omiso.

El ultimo parámetro que es de fiscalización o que tiene que ser una intervención fiscalizada por órganos civiles, competentes, independientes y técnicamente capaces, palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también tenemos una abierta violación; porque lo termina diciendo el decreto es que no van a hacer órganos civiles sino militares, no van a ser independientes, sino dependientes y que no son otra cosa que a final de cuenta los órganos internos de control de las propias fuerzas armadas yo creo que ahí vaya...es un análisis.

2. KA: Sobre la fiscalización, al juzgar a los militares en tribunales civiles, teniendo en cuenta que ellos tienen sus propios tribunales, ¿no se da un choque de fueros?

JM: Diferentes interpretaciones nos pueden llevar a un escenario donde hay contradicciones o donde no hay contradicción. Por dos razones no me inclinaría a que hay alguna contradicción.

La primera es que lo que tenemos en términos de régimen transitorio de la Guardia Nacional es precisamente una habilitación consecuente con la naturaleza de los artículos transitorios, esto es, normas temporales y no permanentes. Estamos, por tanto, frente a un régimen de normas especiales. En cambio, las normas constitucionales que regulan el fuero militar se tratan de normas con vocación de permanencia. Recurriendo a los cánones o principios básicos de interpretación, que todos utilizamos, bien podríamos decir que las normas especiales tienen que prevalecer sobre las generales. Cuando los soldados y marinos, al amparo de ese régimen transitorio, realicen ya no funciones propias del Ejército Mexicano y de la Marina sino tareas de seguridad pública entonces deberán regirse por esas normas especiales. Entonces creo que hay una primera manera de salvar esa posible contradicción precisamente argumentando esto.

La segunda razón es que creo que tenemos que hacer una interpretación restrictiva del fuero militar. El fuero militar aplica solo cuando los soldados y marinos están desempeñando funciones propias de las Fuerzas Armadas, no cuando están

realizando funciones propias de la seguridad pública, que es lo que sucede cuando se les habilita a participar en este tipo de actividades, que no son militares, pero al amparo de este régimen transitorio. Entonces, también si hacemos una interpretación restrictiva como tiene que ser el del fuero militar, independientemente de esta interpretación previa que te acabo de dar podemos salvar la aparente contradicción que creo que no lo está, pero reconozco que habrá quienes hagan una interpretación diversa y lleguen a la conclusión contraria.

3. KA: Sobre la subordinación y colaboración – que en realidad parece ser una coordinación- que se da hoy en día entre los tres órdenes de gobierno y las Fuerzas Armadas ¿Qué errores o aciertos cree que conlleve la relación entre las instituciones?

JM: Mira, yo creo que aquí estamos frente a un problema que va mucho más allá del régimen transitorio que habilite el uso de las Fuerzas Armadas y de decreto. Es una pregunta muy buena, pero es la más importante pregunta en términos federalismo y seguridad. Lo cierto es que más allá de la Guarda Nacional, más allá de las Fuerzas Armadas, nunca hemos logrado articular de manera adecuada a los diferentes órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, incluso a nivel constitucional lo que tenemos es una indefinición tremenda. Si uno voltea a ver lo que dice la Constitución, pues la Constitución dice que la facultad está compartida por la federación por las entidades federativas y por los municipios, es decir todas de alguna manera son responsables de todo y cuando todos son responsables de todo lo que pasa es que nadie es responsable en absolutamente nada. Si vamos a los típicos más relevantes, 21, al 73, hasta 115 constitucional, lo que vamos a encontrar es una serie de referencias cruzadas, de remisiones que poco dicen más allá de que tendrá que haber algún tipo de coordinación. Yo tengo la impresión de que en el debate de la Guardia Nacional una de las cosas que se dejó de lado fue precisamente crear un modelo que articulara de manera clara las diferentes competencias que tienen la federación, los estados y los municipios.

Yo tengo la impresión de que, a estas alturas del partido, ya que deberíamos de tener un marco constitucional más claro al respecto. Ya llevamos —nos guste o no nos guste— 15 años por lo menos de una decisión del Estado mexicano de combatir frontal y abiertamente a la delincuencia organizada. Si bien este tipo de cosas no son novedosas, sí creo que desde la presidencia de Felipe Calderón esto queda muy claro, y hemos experimentado diferentes modelos de coordinación que nunca han terminado de consolidarse. Hoy sin duda, salvo quizá unos casos muy excepcionales, queda claro que el combate al crimen organizado tiene que hacerse a nivel federal con una estrecha coordinación de los estados, de los municipios. Pero sería prácticamente imposible pensar que todos esos tipos de delitos van a poder ser combatidos desde una entidad federativa o desde un municipio, aunque habría que reconocer que hay algunas policías estatales y municipales que han hecho muy bien las cosas. Entonces yo lo que te diría aquí es que esa gran pregunta de cómo coordinar es una cuestión que el modelo de Guardia Nacional no resuelve, y mucho menos lo resuelve el decreto presidencial que de alguna manera también nos está regresando, de nueva cuenta a los galimatías constitucionales que tenemos ahorita en términos de distribución de competencias.

1. Sobre la subordinación, ¿Qué conlleva realmente esa subordinación?

JM: Podemos discutir que es lo que implica esa subordinación, aunque primero como mínimo tendríamos que pensar que el mando y la conducción tiene que estar en las corporaciones civiles y no en los militares. Es decir, cada vez que se realice un operativo, quien tiene que estar al frente tiene que ser el último responsable de esa operación. Tiene que ser necesariamente no solo un civil, sino una corporación civil porque eso es lo que dice en realidad el parámetro. Creo que también ahí de nuevo podemos entrar a terrenos donde es obvio que una sentencia como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no nos va a resolver todos los problemas interpretativos porque lo que hace es fijar grandes parámetros y no está pensando solo en el caso de México cuando se dicta esa sentencia; está pensando en crear un marco

que sea relevante para todos los países que están sujetos a su jurisdicción y además no solo está pensando en el presente también está pensando en el futuro.

Yo no dudo que con motivo de su aplicación haya casos donde no quede claro si estamos frente a un mando o no civil. Para mí lo que tendría que ser el mínimo es que el mando y la conducción de las operaciones estén en una corporación civil. Si algo nos deja claro, al menos en el decreto, es ahí están pensando en una relación diferente a la de subordinación, esto es, en una relación de coordinación, y en esa medida a mí me parece claro que ahí se viola. No me parece el argumento que establece que siendo que el Presidente de la República de alguna manera es el último que tiene el mando de las Fuerzas Armadas permita salvar al decreto. Porque de nueva cuenta el parámetro está pensado para las corporaciones civiles, está pensado en términos muchos más orgánicos e institucionales, y no en algo que sucede en cualquier democracia, que es un criterio mínimo y es que las Fuerzas Armadas están subordinadas a las autoridades civiles. Yo creo esa es la discusión, pero si advertiría que seguramente con motivo de la aplicación de este decreto vamos a entrar en muchas situaciones donde no quede claro si se involucró o no a las corporaciones civiles y, sobre todo, con qué carácter. Tampoco descartaría que a la par de la interpretación que ha hecho el Presidente de la República y sus funcionarios del decreto pues ellos creen que no hay ningún problema con que al frente de las operaciones estén militares, donde de nueva cuenta creo que sería muy problemático.

Sobre la Reforma Constitucional de la Guardia Nacional:

1. Teniendo en cuenta el panorama de seguridad, ¿Considera que la estrategia fue la adecuada?

JM: Sí se cumpliera cabalidad del régimen constitucional que tenemos en materia de Guardia Nacional particular, si en cinco años se pudiera construir una corporación civil y de seguridad pública como lo es teóricamente la Guardia Nacional creo que estaríamos siendo ante un acierto. Es decir, en México no hemos podido articular una policía federal o nacional que realmente sea efectiva y sirva para combatir el crimen

organizado. Por eso hemos estado utilizando el Ejército al margen de la Constitución antes de la reforma de la Guardia Nacional y ahora de una manera todavía irregular. Dado estos antecedentes en cinco años construir una fuerza, de nueva cuenta civil como la Guardia Nacional está confirmada constitucionalmente pues sería un tremendo acierto.

¿Por qué creo que es un error? Porque creo que era muy previsible que el Presidente de la República no quería esa Guardia Nacional, quizá era difícil de ver en ese momento, quizá podríamos pensar que el presidente iba a aceptar las reglas, pero lo que hemos visto después. Aunque en el proceso legislativo diputados y senadores se pusieron de acuerdo, casi por unanimidad porque en el senado fue por unanimidad la votación porque en diputados sólo hubo un voto de una legisladora independiente que votó en contra. Y luego se aprobó de manera unánime en todas las legislaturas estatales. A pesar de esa gran legitimidad democrática que tenía esa reforma lo que hemos visto que en la práctica en el discurso y en los hechos del presidente de la república no le importa lo que diga la Constitución; por eso se puede dar el lujo en las mañaneras de decir “mi Guardia Nacional es otra” y por eso en lo jurídico y los hechos puede emitir acuerdo como el que emitió que violan directamente la Constitución. Yo mucho me temo que hoy en día la Guardia Nacional es mucho más un cascaron que una institución que realmente se está creando. Por eso creo que emitió el acuerdo: porque lo que quería el Presidente era un uso directo de las Fuerzas Armadas. Por eso el acuerdo tampoco justifica cuál es el nivel de avance en la creación de la Guardia Nacional, porque parece que el nivel real es mínimo. Y lo que me temo es que lo que nos va a pasar es que vamos a llegar al final del sexenio sin haber construido esa corporación civil dependiendo todavía más de los militares y de los marinos. Porque ya desaparecimos a la Policía Federal. Antes por lo menos tenías esas dos pistas, una Policía Federal que podía tener muchos problemas (y los tenía) y también tenías hasta el Ejército. Tu grado de dependencia de los militares era mucho menor. Hoy ese grado de dependencia es todavía mayor, no estamos construyendo esa corporación civil y creo que lo que nos va a pasar es que nos vamos a eso cinco años, vamos a llegar a un contexto donde no vamos a tener una fuerza civil, donde no

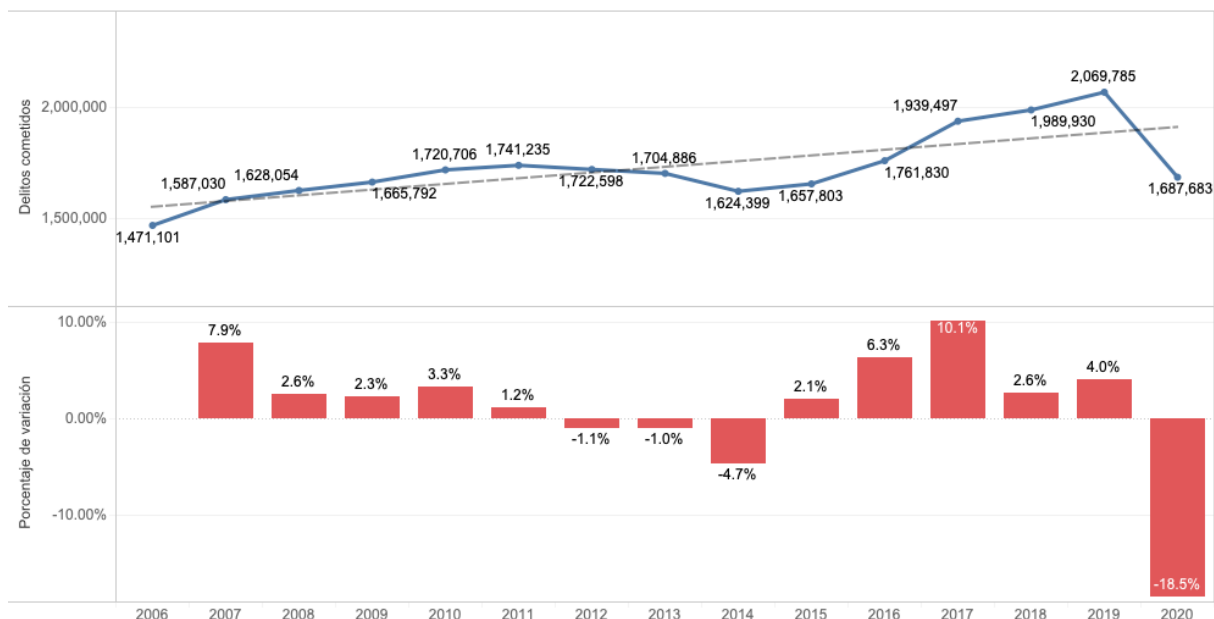
vamos a construir una Guardia Nacional conforme a los parámetros constitucionales. Y ahí lo que seguramente va a pasar son una de dos cosas: o ampliar el plazo, es decir, que esos cinco años se conviertan en ocho, se conviertan en diez o se conviertan en doce; o, por el contrario, decidimos que la Guardia Nacional no funcionó y en consecuencia tenemos que inventarnos otra cosa o asumir que esto ya tenemos que materializarlo por completo.

Yo creo que mi respuesta estaría en esos dos sentidos, ese modelo constitucional, la Guardia Nacional no creo que es malo por contexto y experiencia, pero en la práctica creo que ha sido un apuesta equivocada, un error y creo que en el mediano y largo plazo es un error que nos va a costar muchísimo haber desaparecido a la Policía Federal.

APÉNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1

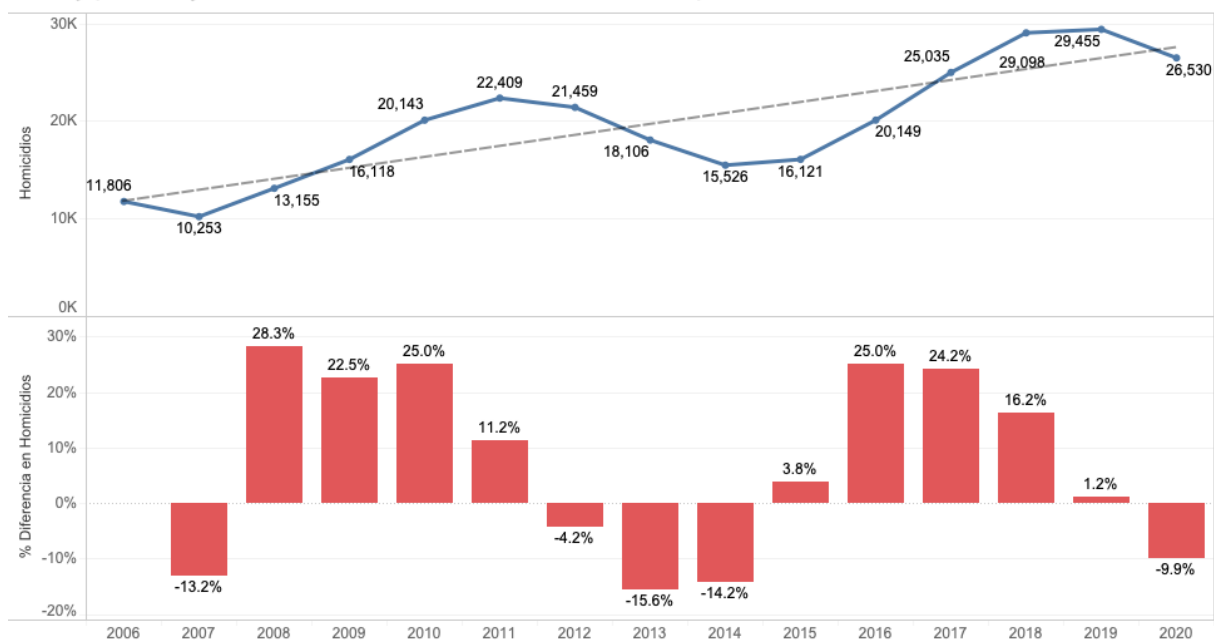
Número de delitos cometidos a nivel nacional desde 2006 hasta el 2020, con corte al 30 de noviembre de 2020 y porcentaje de variación de delitos con respecto a un año anterior



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De 2006 a 2014, se utilizó la incidencia delictiva con metodología anterior y de 2015 a 2020 con nueva metodología, sumando el total de ocurrencias.

Gráfica 2

Número de homicidios dolosos a nivel nacional desde 2006 hasta el 2020, con corte al 30 de noviembre de 2020 y porcentaje de variación de homicidios dolosos con respecto a un año anterior



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De 2006 a 2014, se utilizó la incidencia delictiva con metodología anterior y de 2015 a 2020 con nueva metodología, sumando el total de ocurrencias.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ANGULO JACOVO, Juan Manuel, Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008), México, INACIPE, 2014.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, tomo III, México, UNAM, 1994.

_____, *Derecho Constitucional*, segunda edición, México, editorial Oxford, julio 2016.

_____, *Derecho constitucional. Parte general*. Oxford University Press 2017, <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/derecho-constitucional-parte-general>.

_____, *Manual de derecho constitucional*. Oxford University Press, 2015. <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/manual-de-derecho-constitucional?location=eyJjaGFwdGVySHJlZil6lkRlcmVjaG9Db25zdGI0dWNpb25hbC0xMlslmNmaSl6li80W0RlcmVjaG9Db25zdGI0dWNpb25hbC0xMl0vNFtfaWRDb250YWluZXIwMjRdLzgwLzE6MCJ9>.

BARRAGÁN B, José; CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl; MATEOS SANTILLÁN, Juan José; SOTO FLORES, Armando; FLORES TREJO, Fernando, *Teoría de la Constitución*, Octava edición, Porrúa, México, 2019.

CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo (s)*, Segunda edición, México, Editorial Trotta, 2005.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969.

_____, CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 2003.

CRUZ BARNEY, Oscar, "Las milicias en la Nueva España: la obra del segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794)," *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Número 34, 2006.

_____, *Historia del derecho en México*, Segunda Edición, México, Editorial Oxford, 2004.

ESPINOZA BARRAGÁN, *Manual Juicio de Amparo*, Oxford University Press, México 2015, <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/juicio-de-amparo?location=eyJjaGFwdGVySHJlZil6IngxNF9KQV9DQVAYmI8yNjRhMjcX1BG LW51ZXZvliwiY2ZpljoilzRbeDE0X0pBX0NBUDlyXzI2NGEyNzNfUEYtbnVldm9dLzlvMjQvMTowIn0=>.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, “El falso dilema: derechos humanos vs. seguridad pública” en Medina Mora Icaza, Eduardo (coord.), *Uso legítimo de la fuerza*, México, INACIPE, 2008.

GONZALEZ RUIZ, Samuel, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994.

GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Segunda Edición, México, Universidad Iberoamericana, 2007.

KERNER, Daniel y PETERSEN Carlos, *Aplauso Perdido: Análisis del Sexenio de Enrique Peña Nieto*, México, Editorial Turner, 2018.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Guardia Nacional y Derechos Humanos*, Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2020.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, Oxford University Press, México 2007, <https://biblioteca.oup.com.mx/reader/curso-general-de-amparo?location=857>.

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, INACIPE, 2000.

SCHMILL ÓRDÓÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, 2da edición, Textos Universitarios, Librería Manuel Porrúa, México, 1971.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19 edición, Porrúa, México, 1983.

_____, *Derecho constitucional mexicano*, décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1975.

_____, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975.

_____, *Leyes Fundamentales de México*, Vigésimotercera edición, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, 2002.

VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, México, Ubijus Editorial, 2018.

ARTÍCULOS

ARANA, Daira; ANAYA, Lani, “De la militarización al militarismo, prevención y castigo”, Blog sobre la política de seguridad, *Revista Nexos*, 16 de noviembre de 2020. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2350>.

BRYCE, James, *Studies in history and jurisprudence*, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1901 en ALTERIO, Ana Micaela, “La relación entre rigidez y supremacía

constitucional: Un análisis a la luz de las reformas constitucionales en México,” *Revista del centro de estudios constitucionales*, núm 4, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/10_Micaela_REVISTA_CEC_SCJN_NUM_4-227-249.pdf.

CACHO PÉREZ, Luis Norberto, “Derecho Cultural, Colección INEHRM,” *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM*, México 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4459/13.pdf>.

CAMARENA GONZÁLEZ, Rodrigo, “¿Los precedentes de la Suprema Corte justifican la militarización del país?”, *Revista Nexos*, 30 de octubre de 2018. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=rodrigo-camarena-gonzalez.

CARBONELL, Miguel. “La militarización de la seguridad pública”, *Revista Nexos*, 14 de mayo de 2020, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=miguel-carbonell.

CARPIZO, Jorge, “La clasificación de las constituciones. Una propuesta,” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero 1980. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1486/1744>.

CHABAT, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor,” *Documentos de Trabajo del CIDE*, Ciudad de México. Número 196, enero 2010, https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/117/1/000099112_documento.pdf.

CHINCOYA TEUTLI, Héctor, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)” *Rev. IUS*, Puebla, Número 34, 2014. www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472014000200005&lng=es&nrm=iso.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Militarizar la seguridad pública el acuerdo del presidente mexicano ahonda en la confusión entre la seguridad pública y nacional y desdibuja la condición excepcional de las intervenciones militares”, *El País*, 12 de mayo de 2020 <https://elpais.com/opinion/2020-05-12/militarizar-la-seguridad-publica.html>.

CRUZ BARNEY, Oscar, “Las milicias en la Nueva España: la obra del segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794),” *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Número 34, 2006. <https://novohispana.historicas.unam.mx/index.php/ehn/article/view/3635/3188>.

_____, “Los antecedentes de las milicias indianas en Santiago-Gerardo Suárez, Las Milicias”, *Instituciones militares hispanoamericanas*, Caracas,

Academia Nacional de la Historia, 1984 (Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela).

DE OBESO GONZÁLEZ, Patricia y ANAYA MUÑOZ, Alejandro, "Costos de la Impunidad", *Costos de la Impunidad*, México 2019. <http://www.costosdelaimpunidad.mx/wp-content/uploads/2019/10/Los-Costos-de-la-Impunidad-2019.pdf>.

DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, "El Mínimo de efectividad y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos." *Revistas jurídicas de la UNAM*, Quid Iuris, año 9, volumen 29, junio- agosto 2015, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17560/15768>.

DÍAZ-TRECHUELO SPÍNOLA, María Lourdes, "*Don Antonio María Bucareli y Ursúa, Los virreyes de Nueva España.*"

FERRES COMELLA, Víctor, "Una Defensa de la Rigidez Constitucional," *Teoría del Derecho y Tribunal Constitucional*, Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), Doxa, 2000. <https://doxa.ua.es/article/view/2000-n23-una-defensa-de-la-rigidez-constitucional/pdf>.

GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLÁ, Issa; MARTÍN REYES, Javier; SALAZAR UGARTE, Pedro, "Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial," *Nexos*, 18 mayo 2020. https://www.nexos.com.mx/?p=48138#_ftn6.

GATT CORONA, Guillermo, "De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos," *Perspectiva Jurídica*, Universidad Panamericana, Guadalajara, número 06, 1 septiembre de 2016.

GUASTINI, Riccardo, "Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano en Jurídica." *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, nº 30, 2000.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, "Una reforma a la constitución puede ser inconstitucional" *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, 1998, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/18.pdf>.

HOPE, Alejandro, "Guardia Nacional: preguntas y respuestas," *Nexos*, 1 de febrero 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=46654>.

_____, "La obsesión militarista de López Obrador", *El Universal*, 18 de septiembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-obsesion-militarista-de-lopez-obrador>.

IMPUNIDAD CERO, "Pronunciamiento sobre las próximas reformas al sistema de Justicia Penal Acusatorio", *Impunidad Cero*. 29 de enero de 2020, México. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=133&t=pronunciamiento-sobre-las-proximas-reformas-al-sistema-de-justicia-penal-acusatorio>.

JIMENEZ, Benito, "Acepta solo 7 de cada 100 militares traspaso a Guardia Nacional", *REFORMA*, 14 de noviembre 2020. https://www.reforma.com/acepta-solo-7-de-cada-100-militares-traspaso-a-gn/gr/ar2070920?md5=69364139f1500c7181e9b0796b30d232&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=promocion_suscriptor.

LÓPEZ-BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN, Roberto, "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra "vuelta de tuerca" en la Política de Seguridad del Estado mexicano," *Revista Criminalidad*, Vol. 55 (1), enero-abril 2013, <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a05.pdf>.

MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, "Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben), La tensión entre Constitución reformas y gobierno". *Balance Temprano*, noviembre 2020. https://works.bepress.com/javier_martin/96/.

MARTÍN REYES, Javier; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; SALAZAR UGARTE, Pedro; LUNA PLÁ, Issa; GARZA ONOFRE, Juan Jesús, "Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial," *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, junio 2020. https://works.bepress.com/javier_martin/86/.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Tomás. "La agenda de seguridad del gobierno de Felipe Calderón: Logros y tareas pendientes," *CIS Pensamiento estratégico*. 4 de diciembre 2013. <https://cisestrategico.com/la-agenda-de-seguridad-del-gobierno-de-felipe-calderon-logros-y-tareas-pendientes/>.

ROSEN, Jonathan Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto, "La Guerra Contra El Narcotráfico En México: Una Guerra Perdida." *Reflexiones*, Vol. 94, núm.1, 2015, pp.153-168. www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf.

RUDY Perpich, Governor of Minnesota, et. al., v Department of Defense, et. al., 496 US 334, 110 S. Ct., 2418, 1990 en GATT CORONA, Guillermo "De la Guardia Nacional y otros entes mitológicos", *Perspectiva Jurídica*, Universidad Panamericana, Guadalajara, número 06. 1 septiembre de 2016.

VILLAPANDO CESAR, José Manuel, "La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México," *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Tomo II, 1986, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/29.pdf>.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y JIMÉNEZ RODRIGUEZ, Paola Guadalupe. "Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2019". *Impunidad Cero*. diciembre

2019,
<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/131/contenido/1575312021S66.pdf>.

_____, “Indicadores, Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2019”. *Impunidad Cero*. diciembre 2019,
<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/131/contenido/1575312045F93.pdf>.

DECRETOS Y ACUERDOS

Diario Oficial de la Federación. Decreto emitido el día 9 de mayo de 2007.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007.

_____, Decreto emitido el día 2 de enero de 2013,
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013.

_____, Decreto emitido el día 22 de agosto de 2014.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014.

_____, Acuerdo de 8 de marzo de 2016.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428926&fecha=08/03/2016.

_____, Decreto emitido el 26 de marzo de 2019
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019.

_____, Acuerdo emitido el día 28 de junio de 2019
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28/06/2019.

_____, Acuerdo del 30 de abril de 2019.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558990&fecha=30/04/2019.

_____, Decreto emitido el día 11 de mayo del 2020
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020.

LEYES

Código de Justicia Militar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fecha de consulta 7 de septiembre 2020.

Ley de Amparo

Ley de la Guardia Nacional

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Registro Nacional de Detenciones

Ley del Servicio Militar

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Armada de México

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

JURISPRUDENCIA, CASOS Y LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.

ACUERDO RELATIVO A LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS DE LAS RESOLUCIONES (APROBADAS POR CUANDO MENOS OCHO VOTOS) DE LOS RECURSOS DE RECLAMACION Y DE QUEJA INTERPUESTOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo IV, septiembre de 1996, p. 773.

Convención Americana sobre Derechos Humanos "Tratados Multilaterales" México, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#M%C3%A9xico

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Firmas y ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia 28 de noviembre de 2018, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_370_esp.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EFECTOS DE SUS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. Primera Sala,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Febrero del 2012.

Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos número 25, *Fuerzas Armadas y labores de seguridad y orden público*, pp. 47- 49, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo21.pdf>. Fecha de consulta 11 de noviembre de 2020.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, abril, 2014.

Diario Oficial de la Federación. Decreto sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, el 15 de noviembre de 2018. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019.

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000.

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000.

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Mayo 2002.

JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre, 2003.

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Tomo I, septiembre de 2015.

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO, INCLUYENDO EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN ACATAR LO ORDENADO EN AQUÉLLAS. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, abril de 2014.

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo I, diciembre de 2011.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, sesionado el 15 de noviembre de 2018.

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=229953>. Fecha de consulta: 11 de febrero 2021.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 3, octubre, 2012, p. 2038.

SITIOS DE INTERNET

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C, *La propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador de militarizar la seguridad pública a través de la creación de una guardia nacional*, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional-completa.pdf>.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Tratados Multilaterales” México, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#M%C3%A9xico

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Firmas y ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

Conversatorio Escuela Libre de Derecho, *Las Fuerzas Armadas y la seguridad pública*, realizado el día 30 de septiembre de 2020, <https://www.facebook.com/eldoficial/videos/449389509370462/>.

Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/autoritarismo>.

_____, <https://dle.rae.es/milicia>.

_____, <https://dle.rae.es/complemento>.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expide la ley de la Guardia Nacional. Senado de la Republica "Exposición de motivos" https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-05-21-1/assets/documentos/Dic_Guardia_Nacional.pdf.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-21-1/assets/documentos/01.-Dict_Puntos_Consti_Guardia_Nacional_190219.pdf.

Gobierno de México, *El comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, pasa de elemento activo a retirado en la SEDENA*, Prensa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-comandante-de-la-guardia-nacional-general-luis-rodriguez-bucio-pasa-de-elemento-activo-a-retirado-en-la-sedena>.

_____, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed_1.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, México diciembre 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf.

_____, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del 2019 (ENVIPE)*, nivel de confianza en autoridades https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_jal.pdf.

_____, *Población de 18 años y más, por tipo de autoridad que identifica según nivel de efectividad que considera sobre su trabajo*. https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/default.html#Informacion_general.

_____, “Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial de _____ 2017”.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017_presentacion_ejecutiva.pdf.

Jalisco Como Vamos, *Encuesta sobre Seguridad Pública 2018*,
<http://jaliscocomovamos.org/encuesta-seguridad-publica>.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, 2018 *La Salida: Decadencia y Renacimiento de México*, México, Planeta 2018 en Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed__1_.pdf.

_____, *Plan Nacional de Seguridad y Paz*.
https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf.

Modelo Óptimo de la Función Policial con corte de 31 de diciembre 2019.
http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/MOFP_31_diciembre_2019.pdf.

_____, con corte de 30 de septiembre de 2020.
<http://sesnsp.com/mofp/>.

Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 (Gobierno de Enrique Peña Nieto)
https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

Plan Nacional de Desarrollo de López Obrador y la Estrategia de Seguridad Pública del Gobierno de López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Felipe Calderón.
<http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>.

Policía Federal. *División de Gendarmería de la Policía Federal*. México, 27 de marzo de 2019, <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/division-de-gendarmeria-de-la-policia-federal?idiom=eS>.

Presidencia de Enrique Peña Nieto, *Mensaje con motivo del Primer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto 2012-2013*. México 2 de septiembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=qqgX1EBt5p4>.

Presidencia de Enrique Peña Nieto, *Mensaje con motivo del Sexto Informe de Gobierno (evento completo)*, México, 3 de septiembre de 2012.
<https://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M>.

Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. *Mensaje con motivo del Primer Informe de Gobierno del Presidente Calderón*. 2 de septiembre de 2007. https://www.youtube.com/watch?v=0SnbZ9Q_ljI.

Presidencia Enrique Peña Nieto. *6to Informe de Gobierno*. 3 de septiembre de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=hOGwQ-aXdXc>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>.

VILLALPANDO, José Manuel. *Debate sobre la Guardia Nacional*, 12 de enero de 2019 <https://www.youtube.com/watch?v=EF70JW3GfBU>.

ENTREVISTAS

Entrevista con el Dr. José Ramón Cossío Díaz vía telefónica el día 22 de mayo de 2020. Anexo A.

Entrevista por correo electrónico realizada por la autora de esta tesis al General Salvador Cienfuegos Zepeda, Ex Secretario de la Defensa Nacional (2012-2018), 9 de junio de 2020. Anexo B.

Entrevista con el Dr. Álvaro Vizcaíno Zamora especialista en Seguridad Pública y Justicia Penal vía telefónica el día 8 de marzo de 2021. Anexo C.

Entrevista con el Mtro. Javier Martín Reyes profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas vía telefónica el día 14 de diciembre de 2020. Anexo D.