

Reflexiones críticas sobre la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional

Critical Reflections on the Constitutional Reform in the Field of National Guard

Alberto Herrera Pérez



<https://orcid.org/0000-0002-2696-8023>

Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: edfra5@hotmail.com

Recepción: 24 de mayo de 2022

Aceptación: 27 de julio de 2022

RESUMEN: El cambio de naturaleza y reestructuración de la Guardia Nacional significó un enfoque diferente en la política de seguridad pública en nuestro país. Sin embargo, existieron diversos errores de simetría normativa ocasionadas muy posiblemente por el desconocimiento del poder reformador de la naturaleza y fines de esta corporación decimonónica que podrían acarrear graves fallos en la instrumentación de sus acciones.

Palabras claves: Guardia Nacional, poder reformador, simetría normativa, desconocimiento histórico, fallas técnicas.

ABSTRACT: The change in nature and restructuring of the National Guard meant a different approach in public security policy in our country. However, there are several errors of normative symmetry caused very possibly by the ignorance of the reforming power, of the nature and purposes of this nineteenth corporation that could lead to severe failures in the instrumentation of its actions.

Keywords: National Guard, reforming power, normative symmetry, historial ignorance, technical failures.

SUMARIO: I. *Exordio*. II. *Orígenes y naturaleza de la Guardia Nacional (antecedentes constitucionales)*. III. *Orden jurídico*. IV. *Orden jurídico federal*. V. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. VI. *Conclusiones*.

Vosotros vais a oír de mi toda la verdad
Platón, Apología de Sócrates

edfra semper iunctus

I. EXORDIO

Desde hace varios años el impresionante crecimiento en nuestro país de grupos que se han identificado como delincuencia organizada ha provocado en la sociedad alarma e inquietud el verse vulnerada la seguridad individual y colectiva en todos los ámbitos de relación (Herrera Montes et al., 2018, p. 61). Lo anterior constituyó una de las premisas fundamentales para el ingreso de las fuerzas armadas en el combate a estos grupos delincuenciales.

No fue pacífica la intervención castrense en materia de seguridad pública alzándose voces que reclamaban su regreso a los cuarteles y que la autoridad civil se ocupara de las tareas propias de su competencia (Álvarez Icaza, 2019, p. 28).

Para Gómez Jaimes (2011, p. 49) el proceso de militarización es una consecuencia del contexto de debilidad institucional del Poder Judicial, del Ministerio Público, de las policías y del sistema penitenciario, así como de la centralidad de una política represiva y no preventiva las cuales propician las condiciones para una intervención militar cada vez más intensa que confirma que asignar la seguridad a las Fuerzas Armadas genera violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Nada ocurrió y las fuerzas armadas desplegaron su potencial para tratar de disminuir la violencia que azotaba y azota nuestro país.

Así las cosas, en el año 2018 siendo Cámara de origen la de Diputados se presentó una iniciativa de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional la cual tenía por finalidad:

regular las funciones y las atribuciones de la Guardia Nacional la cual es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Dictamen, 2019)

Bajo estos escenarios en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 26 de marzo de 2019 se publicó la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de Guardia Nacional (GN).

Planteamiento del problema: El aparente desconocimiento por parte del poder reformador sobre el origen y naturaleza de la Guardia Nacional plantea interrogantes sobre su idoneidad y conveniente creación e integración, así como su efectividad.

Hipótesis: Se analizará en el presente ensayo, a través de los antecedentes históricos, legislativos y doctrinales, el contenido y alcance de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.

II. ORÍGENES Y NATURALEZA DE LA GUARDIA NACIONAL (ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES)

La Guardia Nacional decimonónica era una especie de servicio militar nacional (González, 2008, p. 374), dependiente de los gobiernos locales. “No era, ni mucho menos, un cuerpo policiaco [...] los antecedentes de esta institución se encuentran en la milicia provincial de la Nueva España junto con las milicias locales de origen colonial y de los Estados Unidos de América” (Sobranares, 2019, pp. 8 y 9). Agustín de Iturbide decretó en el Reglamento de la Milicia Cívica (1822) que debía formarse en cada pueblo o ciudad cuerpos de ciudadanos (ante la ausencia de fuerza de milicia permanente) para perseguir a los malhechores y desertores así como patrullar en las poblaciones contra cualquier enemigo (Villalpando, 2021, p. 143).

La constitución de 1824, de carácter federalista, había instituido la formación de pequeños ejércitos locales, es decir, el sistema de milicias;¹ los cuales llegaron, incluso, a usarse en contra de la propia federación. Desde la constitución de 1836 hasta el año de 1846 fue un periodo en donde el centralismo cobró mayor fuerza y se prohibieron las milicias. Sin embargo, es en 1846, a raíz de la guerra con Estados Unidos, cuando se crea la Guardia Nacional, base de un nuevo federalismo, y la importancia que representó la conformación de la Guar-

¹ Nota autoral. Las letras negritas en las transcripciones se realizan con la finalidad de destacar partes relevantes para el presente estudio y no corresponden necesariamente al texto original.

dia Nacional, a nivel local y nacional. Es preciso no confundir el sistema de milicias con la Guardia Nacional, pues respondieron a conceptos muy distintos y a necesidades coyunturales diferentes. El sistema miliciano fue establecido por la constitución de 1824 al momento de la implantación del federalismo, como un mecanismo para salvaguardar la soberanía de los estados. (Solano, 2012, pp. 207 y 208)

La Constitución de 1824 denominó a este cuerpo “milicia local”: “las cuales fungieron como mecanismo para salvaguardar la soberanía de los Estados desde el modelo federal, sin embargo, en la práctica se conformaron como una réplica del ejercito sólo que su jurisdicción era local y alternativo al federal” (Solano, 2012, p. 208) concediendo facultades al Congreso General (artículo 50, fracción XIX) para Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados [...]; por su parte, el artículo 110 fracción XI estableció como facultad del Presidente de la República disponer de la milicia local para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación: “[...]aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general”.

Muchos países al mismo tiempo de nacer como tales asignan un papel importante a la milicia o guardia nacional, y con esto reconocen al pueblo el derecho y obligación de contribuir a la defensa de su nación; sin riesgo de tener un ejército permanente demasiado fuerte. El ciudadano se convierte en el depositario del deber de defender a la patria. Se entiende esta responsabilidad de defender a la nación porque al ser el propio pueblo la esencia del Estado es el primer interesado en su salvaguarda. [...] La Guardia Nacional está concebida en los círculos liberales como el instrumento para defender de enemigos internos y externos al sistema federal. El objetivo de la Guardia Nacional era sostener las instituciones democráticas, es decir, el sistema representativo restaurado en 1846. La Guardia Nacional significó la fuerza pública con la que cada uno de los estados contaba para que los ciudadanos pudieran colaborar en la defensa del país y, así, contribuir en la conservación del orden público. Con ello, no se pretendía que las entidades adquirieran un ejército particular, sino que cada estado contara con elementos de fuerza militar que garantizaran mantener el orden a nivel local. (Solano, 2012, pp. 208 y 210)

De estos primeros antecedentes podemos advertir la naturaleza local de la GN (integrada por ciudadanos de los estados federados bajo el mando

de autoridades locales). Cambiaría posteriormente el nombre de milicia local por el de Guardia Nacional.²

La Constitución de 1857 recogerá por primera vez el concepto Guardia Nacional. La de 1917 retomará esta denominación estableciendo como facultad exclusiva del Senado de la República dar su consentimiento para que el Ejecutivo Federal disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas.³

Al momento de redactarse la carta magna del 17 y debatirse el contenido del artículo 73 sobre las facultades del Congreso de la Unión para expedir reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional la intervención del diputado Alberto M. González nos arroja luz sobre la naturaleza de esta última:

Voy a ser muy breve, para demostrar la conveniencia de establecer las reglas con objeto de organizar la Guardia Nacional, y que esta facultad quede reservada exclusivamente a los Estados y no a la Federación.

Ha sido siempre muy distinta la institución de la Guardia Nacional, que no es, verdaderamente, una institución porque no ha llegado a crearse de una manera efectiva, pero que toma ya todos los caracteres de ella. La Guardia Nacional es la guardia de ciudadanos[...]

La Guardia Nacional, ha tomado el carácter de Ejército Nacional, en el momento en que pasa las fronteras del Estado. Inmediatamente que se le prescribe una función fuera de los límites, en ese mismo momento queda considerada como si fuera ejército y tiene que servir de auxiliar para los movimientos nacionales o federales; en ese mismo queda caracterizada como si fuera Ejército, en este caso sí debe aplicarse la disciplina militar, o sea la disciplina del Ejército; pero no cuando la Guardia Nacional sirva únicamente para salvaguardar los intereses, el honor y la integridad de los Estados.

[...] Los Estados Unidos del Norte, república que generalmente tenemos como modelo para las instituciones democráticas, tienen una Guardia Nacional, con el nombre de Milicia Nacional, y allí los Estados son los únicos facultados,

² Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distrito y Territorios de la Federación del 11 de septiembre de 1846.

³ Se retomó para esta ley fundamental la finalidad prevista en el artículo 110 de la Constitución de 1824 (de igual redacción en el artículo 72 fracción XX de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857) en el sentido de solicitar el Ejecutivo Federal autorización al Congreso General para hacer uso de la Guardia Nacional.

tanto para reglamentar, como para sostenerlas, y aún en muchos casos pueden ser distintas las milicias de uno y otro estado.

Estas milicias se unen y forman el cuerpo de Guardia Nacional en un momento dado, y quedan entonces sujetas a la organización militar. Si recurrimos al carácter histórico de esa Guardia Nacional, nos encontramos con que, probablemente, viene su edad desde la época de los reyes católicos. Los reyes católicos, sin tener precisamente demócratas tenían consideración para el pueblo español, y alguna vez trataron de crear fuerzas de seguridad especiales para cuidar sus territorios locales, y les dieron la denominación de “Fuerzas de la Santa Hermandad”.

Estas fuerzas eran completamente distintas de las fuerzas municipales, y no existía entonces el municipio, como ahora; pero existía un núcleo de ciudadanos que tenía la necesidad de defenderse en el lugar donde vivían. [...] La Guardia Nacional la han sostenido siempre las provincias, exclusivamente para la defensa de sus intereses y de su honor.

[...] Vamos a darle la creación real, la vamos a tener como guardia ciudadana, que tiene que cuidar el honor, los intereses o integridad del territorio de los Estados: no la confundamos con los ejércitos.

Lo relativo al Ejército Nacional tendremos ocasión de estudiarlo cuando se presente aquí la iniciativa de que debe reducirse a un número sumamente corto, a lo preciso, a lo que sea verdaderamente un pie de Ejército, para que no constituya una amenaza para la nación. En cambio, debemos procurar que se establezca, que se propague y que se extienda hasta donde sea posible, la idea de la Guardia Nacional, para que los Estados podamos tener una fuerza que, en un momento dado, pueda dar su contingente en toda la República. Estas guardias nacionales, una vez establecidas en los Estados, deberán sujetarse al Reglamento que el mismo Estado determine, porque cada gobernador y cada Entidad conocen su fuerza, sus elementos y sus economías.

[...] Hay que distinguir entre la Guardia Nacional, que es una institución netamente democrática, que se forma de hombres libres, y los soldados del Ejército, que no son más que verdaderas máquinas o autómatas que sirven a determinado principio disciplinario y que sólo requieren la fuerza o la agilidad, pero nunca iniciativa. (Secretaría de Cultura, 2016, pp. 734, 735 y 737)

Con independencia de los argumentos vertidos sobre el tema central del debate de los constituyentes advirtamos la homogeneidad del criterio respecto de la naturaleza de la Guardia Nacional: unión de ciudadanos para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos

e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior⁴ con dependencia jerárquica y mando del gobernador de un estado federado, esto es, una fuerza no militar sino ciudadana de ámbito estrictamente local.

Solano González señala:

Por último, y no menos importante, la Ley del Servicio Militar desvirtúa la noción básica y fundamental de Guardia Nacional al considerarla como una tercera instancia para prestar el servicio de las armas en el ejército permanentemente, es decir, como una más de sus reservas orgánicas, diferenciada de las demás únicamente por la edad de sus reclutas; la Guardia nunca forma parte del ejército.

La Guardia Nacional, a pesar de ser un cuerpo militar, en ningún momento puede compararse con el ejército federal, ya que, si bien ambos están contemplados en la Constitución como fuerzas de defensa nacional, cada uno posee características y funciones de diferente nivel. Por tanto, es preciso entender a la Guardia Nacional y al Ejército Federal como complementarias y no como equivalentes, siendo ésta última una concepción común entre la ciudadanía.

Así, la Guardia Nacional tiene las siguientes características:

1. Es una fuerza temporal, no permanente.
2. Está constituida por ciudadanos y no por soldados.
3. Es comandada por el gobernador del estado, de acuerdo con las reglas de la Legislatura correspondiente y del Congreso de la Unión. La principal diferencia radica en que la Guardia Nacional es un cuerpo militar conformado por ciudadanos y cuyo alcance es a nivel local; en tanto que el ejército está conformado por soldados calificados y sus funciones corresponden al orden nacional. (Solano, 2012, pp. 211 y 232)

El origen y naturaleza local de la Guardia Nacional es reconocida de manera unánime por los diversos textos constitucionales al ordenar al Ejecutivo Federal solicitar al Congreso General-Congreso de la Unión (Constituciones de 1824, 1857) y posteriormente al Senado de la República (Constitución de 1917) autorización para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, lo anterior con la finalidad de respetar la soberanía de los estados integrantes de la Federación, el régimen republicano y por ende el pacto federal.

Es importante apreciar esta naturaleza intrínseca de la Guardia Nacional: local y formada por ciudadanos —no por el Ejército— a fin de valorar

⁴ Artículo 31 fracción III de la originaria constitución de 1917.

la aparente falta de sincronía normativa existente en la reforma constitucional de 2019 que posteriormente explicaremos.

III. ORDEN JURÍDICO

1. *Constituciones de los estados integrantes de la Federación*

La figura de la Guardia Nacional atendiendo a su origen e integración por ciudadanos de los estados federados encontró inclusión en diversas leyes fundamentales locales:

Baja California Sur

Artículo 29. Son deberes de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos:

III. Alistarse en la Guardia Nacional

Artículo 64. Son facultades del Congreso del Estado:

XV. Ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República en relación a la Guardia Nacional.

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XIII. Ejercer las facultades que le otorga la Constitución Federal en relación a la guardia nacional.

Campeche

Artículo 19. Son obligaciones del ciudadano campechano:

I. Alistarse en la Guardia Nacional;

Artículo 71. Son atribuciones del Gobernador:

XXIII. Las atribuciones en lo referente a Guardia Nacional y fuerza pública que confieren a los Estados de la Federación la Constitución General y las leyes relativas;

Coahuila de Zaragoza

Artículo 18. Son deberes del ciudadano coahuilense:

IV. Alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella en los términos que designe la ley respectiva.

Artículo 82. Son facultades del Gobernador:

XIX. Organizar y disciplinar la Guardia Nacional y demás fuerzas del Estado y ejercer, respecto de unas y otras, las atribuciones que determinen las leyes y reglamentos respectivos.

Chihuahua

Artículo 21. Son derechos de la ciudadanía chihuahuense:

III. Tomar las armas en la Guardia Nacional.

Artículo 22. Son deberes de los ciudadanos chihuahuenses:

I. Alistarse y servir en la Guardia Nacional.

Artículo 64. Son facultades del Congreso:

IX. Autorizar al Gobernador:

F) Para que arme y ponga en servicio la Guardia Nacional.

Guanajuato

Artículo 23. Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense:

I. Tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la República, del Estado y de sus instituciones;

Artículo 24. Son obligaciones del ciudadano guanajuatense:

I. Alistarse en la Guardia Nacional;

Artículo 77. Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado son:

XIV. Mandar que se instruya y discipline la Guardia Nacional, conforme al Reglamento que expida el Congreso de la Unión y a las prevenciones que determine el Congreso del Estado;

Artículo 103. Para cooperar a la defensa de la República y para conservar el orden interior del Estado, habrá en él una Guardia Nacional, sujeta al Reglamento que para ese objeto expida el Congreso de la Unión.

Artículo 105. El Gobernador del Estado es el Jefe Superior de la Guardia Nacional.

Guerrero

Artículo 18. Son obligaciones de los ciudadanos guerrerenses:

I. Alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella de la manera que disponga la Ley de la Materia

Hidalgo

Artículo 18. Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

III. Alistarse en la Guardia Nacional;

Artículo 71. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

III. Cuidar de que se instruya a la Guardia Nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 fracción XV de la Constitución General de la República;

XXXII. Ejercer las facultades que le otorga la Constitución Federal en relación con la Guardia Nacional;

México

Artículo 77. Son facultades y obligaciones de la Gobernadora o del Gobernador del Estado:

X. Cuidar de la instrucción de la Guardia Nacional en el Estado, conforme a las leyes y reglamentos federales y mandarla como jefe;

Michoacán de Ocampo

Artículo 60. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

XI. Instruir a la Guardia Nacional, de acuerdo con los reglamentos que expida el Congreso de la Unión;

XIII. Disponer de las fuerzas de seguridad y de la Guardia Nacional, y ordenar que pase ésta a otros Estados, en los términos que establezca la Constitución Federal;

Morelos

Artículo 70. Son facultades del Gobernador del Estado:

XXI. Cuidar de la disciplina de la guardia nacional;

Nayarit

Artículo 18. Son obligaciones del ciudadano nayarita:

II. Alistarse en la Guardia Nacional.

Artículo 70. En ningún caso puede legalmente el Gobernador del Estado:

VIII. Mandar inmediata y personalmente, en campaña la Guardia Nacional, y demás fuerzas del Estado, sin haber obtenido permiso de la Legislatura o de la Diputación Permanente.

Oaxaca

Artículo 24. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

IV. Alistarse en la guardia nacional para la defensa del territorio y de las instituciones de la República y del Estado, en los términos que prescriben las leyes.

Artículo 59. Son facultades del Congreso del Estado:

XLVII. Ejercer las facultades que le otorga la Constitución de la República en relación a la Guardia Nacional;

Artículo 60. La Legislatura tiene facultades para pedir el apoyo de los Jefes y Oficiales de la Guardia Nacional del Estado, y éstos la obligación de dárse-lo, siempre que trate de hacer efectivas sus disposiciones legales y el Ejecutivo se niegue a obedecerlas o a ejecutarlas.

Artículo 80. Son obligaciones del Gobernador

XXI. Nombrar instructores de la Guardia Nacional del Estado;

Quintana Roo

Artículo 42. Son deberes de los ciudadanos del Estado de Quintana Roo:

III. Alistarse en la Guardia Nacional.

Artículo 75. Son facultades de la Legislatura del Estado.

XI. Ejercer las facultades que le otorgue la Constitución Federal en relación a la Guardia Nacional.

Artículo 90. Son facultades del Gobernador:

XI. Ejercer las facultades que le otorgue la Constitución Federal en relación a la Guardia Nacional.

Sonora

Artículo 12. Son obligaciones de los Sonorenses:

III. Alistarse y servir en la guardia nacional que en el Estado se organice conforme a las leyes relativas.

Artículo 16. Son derechos y prerrogativas del ciudadano sonorense:

IV. Tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República, del Estado y de sus instituciones.

Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

XXXIV. Para expedir reglamentos sobre la instrucción de la guardia nacional, con sujeción a la fracción XV del artículo 73 de la Constitución General de la República.

XLI. Para conceder permiso al Gobernador del Estado a fin de que pueda asumir el mando, inmediata y personalmente, en campaña, de la guardia nacional y demás fuerzas del Estado.

Artículo 66. Son facultades de la Diputación Permanente:

IX. Conceder permiso provisional al Gobernador del Estado a fin de que pueda asumir el mando inmediato y personalmente, en campaña, de la guardia nacional y demás fuerzas del Estado. Este permiso quedará sujeto a la aprobación del Congreso.

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XXVIII. Organizar y disciplinar la Guardia Nacional y las demás fuerzas del Estado y ejercer, respecto de una y otras, el mando conforme a las atribuciones que le conceden las Constituciones General y Local.

Artículo 80. Le está prohibido al Gobernador:

I. Mandar inmediata y personalmente en campaña la guardia nacional y demás fuerzas del Estado, sin haber obtenido para ello permiso del Congreso, o en su receso, de la Diputación Permanente.

Tamaulipas

Artículo 8. Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

III. Alistarse en la Guardia Nacional;

Artículo 58. Son facultades del Congreso:

XXII. Expedir la Ley de Organización para la Guardia Nacional en el Estado, de conformidad con la facultad que a los Estados concede la fracción XV del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Yucatán

Artículo 30. Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

XI. Autorizar la organización, disciplina e instrucción de la Guardia Nacional y de la Policía de los municipios

Artículo 55. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

IV. Disponer de la Guardia Nacional.

Los restantes estados federados no integran el concepto Guardia Nacional en su Constitución Política.⁵

⁵ Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Jalisco, Puebla, Querétaro,

IV. ORDEN JURÍDICO FEDERAL

El artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (intocado desde las reformas constitucionales en materia de GN) en su fracción IV señala como atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena): “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”.

Observemos cómo el manejo de la GN al servicio de la Federación lo reserva esta ley a la Sedena (la Constitución federal lo hace para la secretaría

San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas así como la Ciudad de México.

Respecto del Estado de Nuevo León debemos indicar que fue el único que realizó adecuaciones a su ley fundamental después de la reforma constitucional en materia de GN. Así, en el Periódico Oficial del de fecha 20 de noviembre de 2020 se publicó la reforma a los artículos 34 fracción III, 85 fracción XIII y 86 fracción V, estos numerales antes de su reforma establecían:

“Artículo 34. Son obligaciones de los nuevoleoneses:

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria y del Estado, así como la tranquilidad y el orden interiores.

Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

XIII. Como Jefe nato de la Guardia Nacional y demás fuerzas del Estado, cuidar de su instrucción con arreglo a las leyes y de que se use de ellas conforme al objeto de su institución;

Artículo 86. No puede el Gobernador:

V. Mandar inmediatamente y personalmente, en campaña, la Guardia Nacional y demás fuerzas del Estado, sin haber obtenido permiso de la Legislatura o de la Diputación Permanente”.

Actualmente establecen:

“Art. 34. Son obligaciones de los nuevoleoneses

III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria y del Estado, así como la tranquilidad y el orden interiores.

Art. 85. Al Ejecutivo corresponde:

XIII. Como Jefe nato de los cuerpos de reserva y demás fuerzas del Estado, cuidar de su instrucción con arreglo a las leyes y de que se use de ellas conforme al objeto de su institución;

Art. 86. No puede el Gobernador:

V. Mandar inmediatamente y personalmente, en campaña, a los cuerpos de reserva y demás fuerzas del Estado, sin haber obtenido permiso de la Legislatura o de la Diputación Permanente”.

del ramo de seguridad pública) adviértase asimismo la idea de una GN cuya responsabilidad corresponde a los estados integrantes de la Federación.

Al continuar la vigencia de este numeral es posible actualmente la existencia de interferencias entre las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y la Sedena si atendemos al contenido del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en comento⁶ el cual indica que 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, de lo anterior es posible afirmar que la ley referida por este numeral constitucional (entre otras) válidamente puede ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁷ cuya fracción comentada no fue derogada, bajo este argumento la Sedena alcanzaría una supremacía jerárquica (permitida por la ley secundaria ante el reenvío de la Constitución) sobre las otras dependencias federales en las materias que norma este transitorio, perdiéndose el espíritu de la reforma constitucional de no militarizar y mantener bajo mandos civiles este cuerpo de seguridad pública.

Omisiones en la reforma constitucional que crea la Guardia Nacional respecto de los órdenes locales y legislación secundaria

La reforma a nuestra ley fundamental olvidó establecer las acciones a realizar por parte de las legislaturas de los estados respecto del concepto Guardia Nacional incorporada en sus Constituciones. Creemos que lo anterior resultaba obligado⁸ en atención a que algunas de estas leyes funda-

⁶ 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.

⁷ Igualmente, el párrafo tercero del inciso e) del artículo 21 constitucional señala: 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.

⁸ Desde luego entendemos y tenemos presente la supremacía jerárquica de la Constitución federal sobre las leyes secundarias e inclusive sobre los órdenes locales.

Tesis: 1a. II/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, enero de 2018, t. I, p. 282

mentales confieren facultades a los ejecutivos estatales sobre la GN como es el caso de Guanajuato donde lo proclama como su jefe superior; el Estado de México que le concede atribuciones para mandarla como jefe; Michoacán de Ocampo le permite disponer de ésta; Morelos lo faculta para cuidar su disciplina o bien Yucatán donde se indica como facultad del gobernador disponer de la misma; más aún, las Constituciones de los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sonora o Tamaulipas establecen como un deber constitucional del ciudadano alistarse en la Guardia Nacional (lo cual podría permitir eventualmente un reclutamiento forzoso para integrar este cuerpo policial pretextando el cumplimiento de esta obligación ciudadana).

La ausencia en la delimitación de perímetros competenciales respecto de la Guardia Nacional (por inexistencia específica de derogaciones o abrogaciones constitucionales o legales) podría constituir argumentos de presunta invasión de facultades por parte de la autoridad local sobre la esfera federal o viceversa (o inclusive entre dependencias federales).

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional.

Creemos que estos yerros o accidentes normativo-legislativos derivan de la ignorancia del poder reformador sobre la verdadera naturaleza de la GN,⁹ sus orígenes, su desarrollo histórico, su justificación, su finalidad e inclusive la siempre criticable prisa legislativa.

En conclusión, en *ortodoxa técnica parlamentaria* debió ordenarse en los artículos transitorios del Decreto de reformas constitucionales de 2019 dejar sin efecto la referencia a la GN prevista en las Constituciones locales y derogar las normas secundarias que se opusieran a su observancia o realizar las adecuaciones legales correspondientes.¹⁰

V. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. *Artículos constitucionales reformados en materia de Guardia Nacional*

Artículo 10

Apreciamos una omisión normativa en este numeral tutelante del derecho de los habitantes de nuestro país a poseer armas en su domicilio al no incluirse como excepción a esta prerrogativa las reservadas para el uso de la GN.

El artículo en comento en su texto vigente (ya reformado¹¹) permite la portación de armas por los habitantes de nuestro país con excepción

⁹ Como señalamos al principio de este trabajo, López Obrador en su campaña electoral y luego su equipo de transición, en los 5 meses de intersticios de julio a noviembre de 2018, se plantearon resucitar la Guardia Nacional, ahora con el propósito de encargarla de la seguridad pública. Evidentemente ello era un sinsentido, pues como hemos acreditado en las páginas anteriores, dicha institución era una especie de servicio militar, pero a nivel de las entidades federativas. Quizá lo anterior fue pensado porque leyeron en el anterior texto del artículo 10 constitucional que la GN serviría para “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”, pero no entraron al fondo para saber realmente lo que era (Soberanes Fernández, 2019, p. 25).

¹⁰ En otras reformas constitucionales ha sido utilizada esta fórmula (ver a manera de ejemplos los *Diarios Oficiales de la Federación* del 13 de noviembre de 2007, 24 de agosto de 2009, 15 de octubre de 2012, 30 de septiembre de 2013, 17 de junio de 2014, 22 de mayo de 2015, 27 de enero de 2016 y 15 de mayo de 2019, entre otros).

¹¹ Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente

de aquellas prohibidas por la Ley Federal y las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y cuerpos de reserva.¹²

Pero adviértase, el poder reformador no previó en este artículo como armas reservadas aquellas destinadas al uso de la GN,¹³ lo anterior podría originar que el material armamentístico destinado al uso de esta última sea posible poseerlo por no prohibirlo expresamente la Constitución o alguna ley secundaria (la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos ha permanecido intocada a partir de la reforma constitucional en materia de GN sin hacerse referencia en ninguno de sus artículos a esta última).

Artículo 21

Genera confusión la nueva redacción de este numeral al mezclarse en apariencia los conceptos: seguridad pública y procuración de justicia.

El párrafo noveno de este numeral dice:

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.

El constituyente permanente subsume en el concepto seguridad pública aspectos cuya naturaleza intrínseca corresponden a la procuración de justicia.

y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

¹² Destaquemos la inexistencia de algún ordenamiento constitucional o legal que expresamente explique o defina qué debe entenderse por “cuerpos de reserva”.

¹³ Antes de su reforma este numeral establecía: “Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.” Pareciera que por las prisas legislativas y la falta de reflexión se suprimió en este numeral de manera indebida la mención a la GN.

Nos explicamos, constitucionalmente corresponde al Ministerio Público y a las policías la investigación de los delitos (artículo 21, párrafo primero), sin embargo el párrafo en comento establece que la seguridad pública también comprende la investigación de los delitos.

Ahora bien, la persecución de los delitos (facultad exclusiva de los órganos de procuración de justicia) no es propiamente una función de seguridad pública.¹⁴ El texto originario de la Constitución de 1917 en su artículo 21 establecía que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial. Esta facultad, como una función propia de la procuración de justicia, se traduce en la instrumentación de acciones correspondientes a la comprobación de la existencia de un evento delictivo.

No debe confundirse el término persecución utilizado por la Constitución como la material “caza” del presunto delincuente que ha cometido un evento delictivo (“seguir a alguien que va huyendo” dice el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia) este vocablo técnicamente se refiere a las diligencias ministeriales encaminadas a probar la comisión de un delito, sus circunstancias de ejecución, así como la probable responsabilidad de una persona para eventualmente ejercer la acción penal ante la autoridad jurisdiccional.

Bajo esta línea de argumentación creemos que la persecución delictual no forma parte de la seguridad pública al ser un derecho social del Ministerio Público encaminado a la correcta y adecuada procuración de justicia (pensar lo contrario implicaría conceder facultades a los cuerpos policiacos para realizar diligencias dentro de la carpeta de investigación como sería

¹⁴ Tesis: 2a./J. 11/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, t. I, p. 445.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, ES INAPLICABLE A LOS MIEMBROS DE INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

El indicado precepto legal está dirigido únicamente a las instituciones policiales, dentro de las cuales no se ubican las instituciones de procuración de justicia. En efecto, si bien el artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las instituciones de seguridad pública incluyen a las de procuración de justicia y a las instituciones policiales, lo cierto es que establece un concepto diferenciado entre ellas. Las primeras, en cuanto a la aplicación de esa ley, se integran por el ministerio público, los peritos y sus auxiliares; mientras que las segundas se encuentran constituidas por los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, el artículo 73 de la citada ley es aplicable a las instituciones policiales, calidad que no tienen las instituciones de procuración de justicia, como la Procuraduría General de la República.

el caso del ejercicio mismo de la acción penal, bajo el pretexto de encontrarse investidos constitucionalmente de facultades persecutorias en su acepción ya analizada).¹⁵

Por lo anterior no resultó acertado que el constituyente permanente subsumiera en el concepto seguridad pública la procuración de justicia (no justifica la ignorancia y confusión sobre la verdadera naturaleza de este concepto establecer en el párrafo a estudio que la seguridad pública se ejercerá en el ámbito de las “respectivas competencias que esta Constitución señala”).¹⁶

Es importante lo anterior si atendemos al contenido del párrafo segundo del inciso *e* del artículo 21: “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”, de lo expuesto desprendemos que la Constitución otorga a la GN facultades en materia de procuración de justicia con los inconvenientes ya advertidos.

Finalmente, los atributos propios de la GN, establece el artículo 21, son: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, los bienes y recursos de la nación,¹⁷ la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública, así como la prevención, investigación y persecución de los delitos (González, 2019).

Adscribe este numeral a la GN a la secretaría del ramo de seguridad pública confiriéndole una naturaleza civil.

Cabe señalar que la caótica inclusión de personal militar (Ejército y Marina) en las filas de la Guardia Nacional (institución del orden civil) impide puntualizar de una manera adecuada y exacta el fuero bajo el cual se regirán ya como elementos integrantes de esta Guardia.

De otro modo, advirtamos que el ingreso a la GN de personal militar no modifica o extingue su naturaleza marcial,¹⁸ lo cual impide, en un primer

¹⁵ Posiblemente el legislador secundario se percató de este yerro y no incluyó en la Ley de la Guardia Nacional como atribución de esta institución policial la persecución de los delitos.

¹⁶ La Constitución no establece expresamente la persecución de los delitos como una facultad exclusiva del Ministerio Público en el periodo del procedimiento penal (en tanto si lo hace para la etapa jurisdiccional ante los tribunales según se advierte de la lectura del artículo 102, apartado A, fracción VI constitucional) por lo cual las instancias de seguridad pública —instituciones policiales— podrían arrogarse esta facultad que la Constitución les concede.

¹⁷ Esta última con una clara orientación hacia el problema que representa el robo de hidrocarburos.

¹⁸ Transitorio tercero de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional:

momento, considerarla como una auténtica institución de carácter civil como constitucionalmente está ordenado (recordemos los orígenes de la Guardia Nacional conformada por ciudadanos y no por miembros del Ejército), además, resulta sumamente confuso el tratamiento de las faltas que como militares comentan estos elementos cuyas acciones se rigen por una ley de naturaleza civil (Ley de la Guardia Nacional).

A mayor abundamiento, el artículo tercero transitorio citado establece que los elementos de las policías militar y naval que sean asignados a la GN *conservarán su rango y prestaciones* (derechos escalafonarios, grados castrenses, salarios, prestaciones, haberes, asignaciones, etcétera), infiriéndose de lo anterior que los militares *siguen siendo militares* (el transitorio no aclara los efectos para los cuales se conserva el rango militar) pero, entonces, ¿debemos entender que al momento de ingresar los militares a la GN, no obstante conservar por mandato constitucional su rango, los efectos de este último deben *suspenderse* al encontrarse bajo el mando y reglas de una institución de naturaleza civil¹⁹ y por lo tanto ser inaplicables a éstos las sanciones propias de la disciplina castrense?

La Constitución nada aclara sobre este aspecto, más aún el artículo 13 de nuestra ley fundamental sostiene la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar de lo cual se desprende que aquellos deben o debieran sancionarse bajo el fuero militar aun estando bajo las órdenes de una autoridad civil al continuar subsistente, por disposición constitucional, su naturaleza militar.²⁰

Abona a esta confusión el artículo 13 transitorio de la Ley de la Guardia Nacional el cual ordena que los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

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 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.

¹⁹ Según lo dispone el artículo 21 constitucional.

²⁰ Técnicamente no han sido dados de baja del servicio activo ni han sido privados de la calidad de militares (acciones que permitirían considerarlos como civiles). En el mismo sentido Soberanes Fernández (2019, p. 31).

“II. Podrán portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen; III. Conservarán su grado, rango y todas sus prestaciones”,²¹ lo anterior nos hace entender que la calidad de militares de los integrantes de la GN provenientes de las policías militar y naval subsiste, esto es, se conserva con todas las consecuencias jurídicas apuntadas y para todos los efectos legales.²²

Lo anterior evidencia que en el fondo la GN no es una institución conformada netamente por elementos de origen y naturaleza civil (al subsistir la naturaleza militar de los miembros de la Policía Militar y Policía Naval que actualmente la integran) perdiendo la esencia de sus orígenes e incumpliendo con la idea de su creación plasmada en el artículo 21 constitucional párrafo décimo.

No hay que olvidar que el trabajo de las fuerzas armadas es diferente al de las fuerzas de seguridad. Los militares se encuentran entrenados para vencer

²¹ El artículo quinto del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional dice: QUINTO. Los elementos de las Policias Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada Permanente, que sean asignados a la Institución, continuarán percibiendo sus haberes y demás remuneraciones a que tengan derecho, conforme al grado que ostenten en la Fuerza Armada correspondiente ...

²² La Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Cámara de origen) en fecha 16 de enero de 2019 y remitida al Senado de la República (Cámara revisora) para sus efectos constitucionales correspondientes, estableció lo siguiente:

El artículo 13 de este Proyecto señaló:

“Artículo 13. ...

Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.

TRANSITORIOS

SEGUNDO. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval Militar que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

TERCERO. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros de la Fuerza Armada permanentes, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones ...”

Advirtamos como la Cámara de Diputados entendió la imposibilidad de despojar de la naturaleza castrense a los elementos militares integrantes de la Guardia Nacional y por tal motivo redactó de esta manera el artículo 13 en el Proyecto de reformas el cual no subsistió en la revisión de su colegisladora.

a fuerzas enemigas y controlar territorios; a la policía le compete el control de la delincuencia (de cualquier tipo) y trabajar con la población en general para solucionar problemas de disturbios internos. Lo que se requiere es una policía nacional civil, debidamente capacitada y fortalecida (Memoria: 390).

En el mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido: “debido a que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad interna, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno” (Comisión, 2003: párrafo 113).

Establece el numeral en comento (párrafo noveno parte final) que 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 la Constitución, posiblemente debió indicarse que el respeto a los derechos humanos no sólo comprendía los reconocidos por la Constitución sino también los previstos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte (considerando que su omisión en el texto constitucional podría significar su *válida* inobservancia por las instituciones de seguridad pública argumentando que la propia Constitución no establece la regularidad de estos instrumentos internacionales para estas instituciones).

Indica el inciso b) parte final de este numeral (21) que ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. Son incontrovertibles las bondades de este medio informático a efecto de robustecer el combate a la impunidad y la corrupción al vedar el ingreso a los cuerpos de seguridad pública hasta en tanto no se certifique y registre en el sistema respectivo, es una excelente medida para alcanzar la profesionalización en estos colectivos, sin embargo, advertimos que la Constitución en sus artículos transitorios no hace referencia al tratamiento que debe conferirse a los trabajadores de estas instituciones que prestan sus servicios al momento de la entrada en vigor del Decreto de reformas en materia de GN (no existe prevención sobre cuál será la forma de cumplir el mandato constitucional para estos trabajadores en el sentido que: ‘Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema’, debió establecerse en el texto constitucional la forma

de su observancia con la finalidad de evitar actos violatorios de derechos humanos por parte de los órganos de poder (vgr. una aplicación retroactiva).²³

Destaca el inciso e) el carácter civil de la Guardia Nacional adscribiéndola a la secretaría del ramo de seguridad pública.

Artículo 73

Confiere facultades exclusivas el poder reformador al Congreso de la Unión (fracción XXIII) para expedir leyes que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional.

Como producto normativo de esta facultad constitucional se expedieron y reformaron las leyes siguientes:

Ley de la Guardia Nacional.²⁴

Ley General del Sistema de Seguridad Pública.²⁵

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.²⁶

Ley Nacional del Registro de Detenciones.²⁷

Artículo 76

La fracción IV otorga facultades al Senado de la República para analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

Artículo 89

Se establecen las facultades y obligaciones del presidente de la República indicando en la fracción VII la de disponer de la Guardia Nacional en los términos señalados por la ley²⁸ (presumimos debe entenderse la Ley de la Guardia Nacional).

2. Artículos transitorios

²³ Atendiendo a que lo previsto en la Constitución no puede ser inconstitucional *per se*.

²⁴ *DOF* del 27 de mayo de 2019.

²⁵ *DOF* del 2 de enero de 2009, última reforma el 23 de marzo de 2022.

²⁶ *DOF* del 27 de mayo de 2019.

²⁷ *DOF* del 27 de mayo de 2019.

²⁸ La siempre “eficaz y oportuna” fórmula legislativa de establecer una indeterminación normativa o abierta respecto a la ley que debe observarse permitiendo al sujeto obligado o al órgano aplicador una gran amplitud interpretativa. Posiblemente debió señalarse “[...] en los términos señalados por esta Constitución y la ley respectiva”, considerando que no sólo el artículo 89 establece obligaciones o facultades del ejecutivo federal respecto de la Guardia Nacional, sino diversos numerales de la ley fundamental.

Primer

Indica la entrada en vigor del decreto de reformas siendo éste al día siguiente de su publicación en el *DOF* que fue el 26 de marzo de 2019.

Se fija al Congreso de la Unión el plazo de sesenta días naturales para expedir la Ley de la Guardia Nacional (en vigor actualmente) y realizar las adecuaciones legales derivadas de las reformas constitucionales.

Respecto de las leyes nacionales reglamentarias del uso de la fuerza²⁹ y del registro de detenciones³⁰ ambas se publicaron oportunamente.

Segundo

Se establecen como iniciales sujetos integradores de la Guardia Nacional a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval³¹ en los términos fijados por el Ejecutivo Federal mediante acuerdos de carácter general.³²

²⁹ *DOF* del 27 de mayo de 2019.

³⁰ *DOF* del 27 de mayo de 2019.

³¹ La Policía Federal encuentra su origen y fundamento legal en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal; la Policía Militar se considera un cuerpo especial del Ejército según lo establece el artículo 103 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en el caso de la Policía Naval la Ley Orgánica de la Armada de México la establece en su artículo 29.

³² En el *DOF* de fecha 28 de junio de 2019 se publicó el Acuerdo presidencial mediante el cual establece que los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval integrarán la Guardia Nacional.

Advertimos en este Acuerdo posibles violaciones a los derechos laborales de estos servidores públicos específicamente el relativo al cambio forzoso de adscripción (artículo primero) y la variación de la naturaleza de la prestación del servicio, en atención a que los policías militares y marinos deben realizar en su nuevo cargo tareas que no efectuaban, como la prevención, investigación y persecución de delitos del orden común según lo ordena el artículo 21 constitucional en relación con los párrafos noveno y undécimo (el artículo 109 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos —actualmente sin reforma alguna— establece que el Cuerpo de Policía Militar, en términos generales, tendrá 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) esto es, no existen igualdad de condiciones ni funciones al ejercer sus actividades ya como miembros integrantes de la GN (lo anterior sin dejar de advertir que no se confiere ningún medio de defensa en este Acuerdo a los sujetos que pudieran sentir vulnerados sus derechos por la observancia del mismo)

Tesis: 2a./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 815.

POLICÍA INVESTIGADORA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. SUS AGENTES TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CON-

En tanto se expide la ley respectiva, continúa señalando este transitorio, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal; bajo esta acción se sujeta a las policías militar y naval (integrantes de esta Guardia) a un orden jurídico civil así como a la realización de funciones no afines ni correspondientes al ejercicio de su cargo castrense (desnaturalizando su función y finalidad) siendo oportuno reflexionar si el mandato contenido en este artículo transitorio es legítimo a la luz de un estado democrático de derecho al permitir el ejercicio de acciones por parte de esta nueva fuerza policial sin la existencia de normas secundarias que organicen su creación, integración y funcionamiento (en el momento de la entrada en vigor del Decreto

TRA LA ORDEN DE CAMBIO DE ADScripción, A MENOS DE QUE ÉSTE SE VERIFIQUE EN IGUALDAD DE FUNCIONES Y CONDICIONES.

Los artículos 13, 15, 18, 20, 21, 24, 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco establecen, entre otras cosas, la integración de esta Procuraduría, algunas de sus facultades, en especial la relativa a la potestad de establecer las delegaciones y las agencias del Ministerio Público que se requieran de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y la necesidad del servicio, la facultad del Procurador General para delegar facultades, la naturaleza de personal de confianza de la Policía Investigadora, así como su subordinación a la Procuraduría General de Justicia de esa entidad y la potestad del Procurador o de los delegados que se nombren para adscribir a los agentes del Ministerio Público, a los agentes de la Policía Investigadora y demás servidores públicos a las diversas unidades administrativas de la Procuraduría, tomando en cuenta su categoría y especialidad. Del contenido de esos numerales se advierte que si bien los agentes de la Policía Investigadora no tienen el derecho a permanecer indefinidamente en su adscripción, pues los fines de la institución de la que forman parte así lo imponen, lo cual se traduce en que las necesidades del servicio obligan precisamente a su movilidad, lo cierto es que el cambio de adscripción está sujeto a reglas que la propia autoridad debe observar y cumplir; en otras palabras, aunque dichos agentes se encuentran en una relación de especial sujeción, pues su adscripción está condicionada por las necesidades del servicio, una determinación de esa naturaleza no escapa ni es ajena a la garantía de legalidad, que obliga a la autoridad que ordena el cambio de adscripción a observar el procedimiento establecido en la propia legislación aplicable para esos casos; por tanto, de esas condiciones surge el interés de tales agentes para acudir al juicio de amparo cuando estimen que la autoridad no observó las normas dispuestas para el cambio de adscripción, a menos que éste se verifique en igualdad de funciones y condiciones a las anteriores, en cuyo caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo. Tesis de jurisprudencia 16/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de enero de dos mil once.

no se había expedido la Ley de la Guardia Nacional³³ ni el Acuerdo del 28 de junio de 2019).³⁴

Confiere este numeral la facultad al presidente de la República para designar 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.

En fecha 11 de abril de 2019 el Ejecutivo Federal designó al comandante operativo de la GN (a quien corresponde ejercer el mando superior de la misma).³⁵

Creemos que esta designación fue con carácter provisional y excepcional hasta en tanto se expedía la Ley de la Guardia Nacional (27 de mayo de 2019) por lo cual, una vez expedida ésta norma, debió el Presidente de la República, y no lo hizo, establecer a través del nombramiento respectivo su ratificación o sustitución considerando que el cargo conferido antes de la expedición de la norma citada es inválido por su inexistencia legal (la ley que debía establecer ese cargo no existía en el mundo jurídico, esto es, se realizó una designación respecto de un cargo legalmente inexistente).

³³ La Ley de la Guardia Nacional publicada en el DOF el 27 de mayo de 2019 no establece en sus artículos transitorios el tratamiento a las acciones realizadas por la Guardia Nacional a partir del 27 de marzo de 2019 (fecha de entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales) y hasta el 28 de mayo de 2019 (fecha de entrada en vigor de la Ley de la Guardia Nacional), es posible que esta omisión pudiera invalidar los actos realizados por la GN dentro de estas fechas.

³⁴ *Mutatis mutandis* robustece esta afirmación el criterio del Tribunal Constitucional Alemán que señala: Las leyes no son constitucionales por el hecho de haber sido expedidas en cumplimiento de las formalidades previstas en el ordenamiento. También deben estar materialmente en consonancia tanto con los elevados valores fundamentales del ordenamiento fundamental liberal democrático, como con el orden de valores constitucionales, pero también deben satisfacer los principios constitucionales elementales no escritos, así como las directrices fundamentales de la Ley fundamental [al igual que el contenido de los tratados internacionales agregaríamos nosotros], especialmente el principio del Estado de Derecho y el principio del Estado Social. Ante todo, las leyes no deben violar el principio de la dignidad humana, que es el valor más importante de la ley fundamental, como tampoco restringir la libertad espiritual, política y económica de los seres humanos en modo tal que se vean afectados en su contenido esencial (Konrad, 2009, pp. 58 y 59).

Utiliza el poder reformador la ya clásica fórmula (no por ello con mayor validez) de insertar en la Constitución aspectos que de otra manera podrían ser tildados de inconstitucionales (por ejemplo, a través de leyes secundarias) atendiendo al poco sano principio de que lo previsto en la Constitución no puede ser inconstitucional.

³⁵ (Presidencia; El Sol de México; El País; Youtube, 2022).

La Ley de la Guardia Nacional nada aclara sobre este importante punto que inclusive podría llegar a invalidar las acciones realizadas por este servidor público antes de la expedición de la Ley que fundamentaría el ejercicio de su perímetro competencial.³⁶

Tercero

Dispone que los elementos de las policías Militar y Naval que sean asignados a la GN conservarán su rango y prestaciones garantizando la ley el respeto a los derechos que tuvieran en la corporación de origen en caso de reasignación a ésta, con lo anterior se confiere una dual naturaleza a estos servidores públicos (militar por sus antecedentes castrenses y civil por sus acciones en materia de seguridad pública). El análisis de estos supuestos lo hicimos en párrafos anteriores a los cuales remitimos al lector.

Es muy importante reflexionar sobre la permisión que otorga este numeral al señalar que la GN no sólo se integra por elementos de las policías militar y naval sino además pueden asignarse a esta: “[...] otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente que sean asignados a la Guardia Nacional [...]”³⁷ creemos que esta porción normativa permite que esta Fuerza continúe *válidamente* con sus labores de seguridad pública sin que las restricciones legales o reglamentarias propias de la Guardia Nacional le sean aplicables (recordemos que la GN según establece el artículo segundo transitorio de esta reforma se constituye únicamente por las policías federal, militar y naval sin referirse en ningún momento a los miembros de la Fuerza Armada permanente),³⁸ transgrediendo el sentido

³⁶ En fecha 24 de mayo de 2019 el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana y el “Comandante” de la Guardia Nacional, compartieron con los gobernadores la operación, formación y planes de esta última:

“El secretario Alfonso Durazo y el Comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, compartieron con los gobernadores la operación, formación y planes de la Guardia Nacional con respecto a la presencia y despliegue en las 266 regiones. Informaron que al final del año se contará con 82 mil elementos en 150 regiones”.

Fuente: página oficial del Gobierno de México, Boletín de prensa 434/19 [en línea 12 de mayo de 2022]

³⁷ La Fuerza Armada permanente se integra por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (art. 89 fracción VI de la Constitución Federal).

Lo anterior permitiría advertir una falta de congruencia y armonía normativa entre los artículos segundo y tercero transitorios respecto del origen de los elementos integrantes de la GN.

³⁸ En este sentido los artículos décimo tercero y décimo cuarto transitorios de la Ley de la Guardia Nacional referidos a los elementos integrantes de la GN: -policías militar, naval y federal-, tampoco hacen mención de los elementos de la Fuerza Armada permanente como integrantes o integradores de esta guardia.

de la reforma constitucional en el sentido que la GN debe conservar esencialmente una naturaleza civil. En otras palabras, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea pueden continuar (como de hecho lo hacen actualmente) realizando labores de seguridad pública aun cuando al presente tiene varios años de constituida la GN.

Cuarto

Establece el poder reformador en este numeral *directrices* sobre los aspectos que deben ser considerados por las leyes secundarias que instrumentarán la reforma constitucional en materia de GN.

Son cuatro los ordenamientos en los cuales se centran los lineamientos normativos:

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley de la Guardia Nacional
- Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza
- Ley Nacional del Registro de Detenciones

Quinto

Faculta al Ejecutivo Federal para que durante el plazo de hasta cinco años se utilice una fuerza *policial* paralela a la GN considerando la graduabilidad en la composición de esta última, de donde se infiere que la seguridad pública (al menos provisionalmente) queda parcialmente en manos de militares hasta por cinco años (como ya explicamos, a esta Fuerza no le es aplicable la normatividad propia de la GN al no formar parte de esta).

En otras palabras, se confieren atribuciones al Ejecutivo Federal para disponer de la Fuerza Armada permanente (ya no solo de la GN) para labores de seguridad ciudadana con lo cual se trastoca el contenido y alcance del artículo 21 constitucional (naturaleza civil de las instituciones de seguridad pública).³⁹

³⁹ Por otra parte, no explica este transitorio cual será el destino de los miembros de esta Fuerza una vez que se incorporen gradualmente los elementos que integrarán la Guardia nacional (*¿continuarán realizando tareas de seguridad pública? ¿regresarán a sus dependencias de origen?*), de igual manera se omite establecer bajo el mando de qué autoridad este personal militar instrumentará las acciones de seguridad pública, insistimos, estos militares no son miembros de la Guardia Nacional ni reúnen los requisitos para integrarse a la misma (recordemos que esta se integró por la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval según lo mandata el artículo segundo transitorio del decreto de reformas) sin embargo realizarán tareas

Es importante recordar el contenido de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el *caso Alvarado Espinosa y otros vs. México* en la cual se explica de manera precisa el sentido y alcance de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana:

[...] si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales [...] 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 [...] la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles [...] 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

policiales, lo que muy posiblemente provocará interferencias o faltas de coordinación en el ejercicio de la fuerza legítima.

Baste recordar los lamentabilísimos hechos ocurridos el día 17 de octubre de 2019 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, México, al ejecutarse un mandamiento de captura ordenado por un Juez en el cual existió intervención de diversas instituciones gubernamentales (Policía Federal, Guardia Nacional y Ejército Mexicano), apreciándose una descoordinación que provocó pérdida de vidas humanas y un desprestigio a nivel internacional para las fuerzas policiales y el Ejército mexicano (Animal Político, 2021).

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.

Es claro el sentido de la sentencia al establecer la estricta excepcionalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en las actividades de seguridad pública.

No basta para obviar este criterio establecer en el texto de la Constitución que la intervención de la Fuerza Armada permanente debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada (conforme los criterios de la Corte IDH), el *quid* en este tema es el *uso excepcional* (restringido a lo estrictamente necesario) de esta Fuerza en las tareas de seguridad ciudadana y en la forma en que se encuentra redactado el transitorio en estudio pareciera que la idea es permitir que de manera *permanente* (por lo menos cinco años)⁴⁰ intervenga la fuerza castrense (cualkiera que fuera el motivo aducido) en el tema de la seguridad pública.⁴¹ De otro modo, si el Ejecutivo Federal *cumple* con los criterios previstos en la Constitución puede válida y constitucionalmente hacer uso de manera *permanente* de las fuerzas armadas.⁴²

Sexto

Ordena este numeral que la conformación y funcionamiento de la GN la realizarán tres dependencias federales (Sedena, Secretaría de Marina y la Secretaría encargada del ramo de la seguridad) creemos que debió establecerse en este transitorio (en debida congruencia con el espíritu de la reforma cons-

⁴⁰ No se puede pensar rectamente que un plazo de cinco años sea excepcional. Por otra parte en las exposiciones de motivos o dictámenes parlamentarios no se explica con suficiencia el porqué de este plazo.

⁴¹ Con la idea que intervengan con una visión clara de los derechos humanos, es decir salvaguardar los derechos de la población ante instituciones del Estado que pudieran no estar preparadas para respetar estos derechos (Alvarado, 2018, p. 25).

⁴² Por lo demás, el constituyente no utilizó la acepción *excepcional* sino extraordinaria en los criterios para el uso de las fuerzas armadas lo cual es diametralmente diferente, el primer término se refiere a lo que constituye una excepción a la regla común en tanto la segunda significa lo que está fuera del orden, siendo que la regla común en el tema de la seguridad pública es que las autoridades civiles se encarguen del mismo esto es la intervención de las fuerzas armadas debe ser excepcional. Si bien entendemos que el término extraordinario fue utilizado por la Corte IDH esta lo refiere y define a un uso justificado y excepcional pero en el propio cuerpo de la sentencia citada, posiblemente el poder reformador debió utilizar el término excepcional para evitar confusión o tergiversadas interpretaciones.

titucional) que la titularidad para esta conformación y funcionamiento debía quedar en manos de esta última dependencia federal (sujetándose a este liderazgo a las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina), el no hacerlo de esta manera atenúa el grado de influencia de la Secretaría del ramo en materia de seguridad pública frente a los miembros integrantes de la GN (de extracción mayoritariamente militar).⁴³

Séptimo

Establece que las entidades federativas quedan obligadas a presentar ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales locales de sus cuerpos policiales y municipales. La totalidad de los ejecutivos estatales dieron cumplimiento a esta presentación.⁴⁴

Continúa señalando este artículo que para la ejecución de este programa deben establecerse las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

Finalmente se impone la obligación para los ejecutivos locales de enviar anualmente a sus legislaturas, así como al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral de este programa cuyos resultados serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución por los órganos correspondientes.

VI. CONCLUSIONES

Primera. La GN hunde sus raíces en la legislación española con una naturaleza predominantemente local conformada por ciudadanos habitantes de un estado federado bajo las órdenes y mando de ejecutivos estatales.

Segunda. La asaz inseguridad y violencia presente en nuestro país, así como las diversas estrategias fallidas, obligaron a la adecuación de un aparato policiaco-militar denominado GN destinado a alcanzar una eficacia en el combate de estos flagelos sociales.

Tercera. La modificación de la naturaleza jurídica de la GN en la Constitución federal evidenció un desconocimiento sobre sus orígenes y naturaleza por parte del poder reformador.

⁴³ El propio artículo en comento hace referencia a que para estos efectos en lo conducente podrán aplicarse las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

⁴⁴ (gob.mx, 2022).

Cuarta. Bajo el amparo de este desconocimiento pasó inadvertida la existencia de la figura de la GN en diversas Constituciones locales y leyes federales vigentes que posiblemente pueda provocar conflictos competenciales o normativos. En debida ortodoxia parlamentaria debió preverse en la reforma constitucional la derogación de porciones normativas de las Constituciones locales, así como de diversas leyes federales a efecto de lograr una sincronía y evitar antinomias e interferencias en los perímetros competenciales.

Quinta. La esencia de la primigenia GN cuya conformación se realizó con ciudadanos —no con miembros del Ejército— parecer perderse en la nueva GN al integrarse con militares que conservaron su estatus castrense.

Sexta. Existe falta de sincronía normativa en diversos artículos de la reforma constitucional al establecer la naturaleza civil de la GN y permitir su integración por militares en activo subsistiendo el *statu quo* que se pretendió corregir o eliminar.

Séptima. La descompuesta inserción de militares y civiles⁴⁵ como miembros integrantes de la GN (policías militares, navales y federales) así como la transitoria participación de la Fuerza Armada permanente ha provocado actualmente interferencia, duplicidad y serios errores en el desarrollo de sus acciones en materia de seguridad pública sin alcanzarse resultados efectivos a la fecha.⁴⁶

Octava. La improvisación en el combate a la inseguridad pública y la falta de reflexión y conocimiento en las modificaciones a la delicada ingeniería constitucional tuvieron como resultado acciones ineficaces y de muy bajo impacto para contrarrestar este cáncer que evapora la deseable y necesaria tranquilidad para millones de mexicanos.⁴⁷

Novena. Las eventuales imprecisiones cometidas por el poder reformador al momento de crear la GN deben ser corregidas a través de una nueva

⁴⁵ Recordemos que existió una negativa de cierto sector de los integrantes de la Policía Federal a integrarse a la Guardia Nacional (La Jornada, El Universal, 2022).

⁴⁶ “[...]el gobierno de México debe reconocer que la estrategia de coordinación y seguridad que echó a andar —la creación de una fuerza de seguridad, la Guardia Nacional— no ha sido exitosa” (nytimes, 2022).

⁴⁷ Crece cifras de homicidios comparada con 2018 (La Jornada, 2022); Primer semestre de 2019 deja nuevo récord de homicidios; alza de violencia en 4 años ya rebasa el 70% / (Animal Político, 2022).

Incidencia delictiva nacional, presuntos delitos registrados en el periodo enero-octubre 2019: 1.699,097. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (gob. mx, 2021).

reforma constitucional en donde se precise de manera simétrica y armónica su estructuración, funciones y alcances. Es posible que pudieran aprovecharse las reformas que próximamente pretenden ser enviadas al constituyente permanente para este fin.

Décima. La seguridad pública debe quedar bajo el ejercicio de autoridades civiles y devolver al Ejército el cumplimiento de sus labores constitucionales y legales, los miles de muertos que en más de quince años han teñido de sangre nuestro país y la experiencia acumulada debe aprovecharse, las autoridades no ven o no quieren ver que las estrategias no han sido del todo eficaces y con horror los ciudadanos vemos día con día que la costumbre y la indiferencia toman el lugar de la indignación, horror y asombro que naturalmente deben provocar estos nefandos e irracionales hechos.

VII. REFERENCIAS

- Alvarado Martínez, I. (2018). Las fuerzas armadas y sus funciones policiales. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 2(6).
- Álvarez Icaza Longoria, E., *Informe de Actividades Legislativas correspondiente al primer año del Ejercicio de la LXIV Legislatura*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, resolución de 28 de noviembre.
- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2019), año XXII, número 5198-III, 16 de enero.
- Gómez Jaimes, E. (2011). La situación de la violencia en México, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, IX.
- González Aguilar, M. J. (2019). La Guardia Nacional: entre lo civil y lo militar. *Revista Hechos y Derechos*.
- González Oropeza, M. (2008). Reglamento para organización de la guardia nacional de 1846. En *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Herrera Montes, E. A. y Herrera Pérez, A. (2018). Reflexiones en torno a la Ley de Seguridad Interior. *Revista Mexicana de Ciencia Penales*, 2(6).
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1502/1402>
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13431/14861>
<https://www.gob.mx/presidencia/videos/presentacion-de-la-comandancia-general-y-de-la-coordinacion-operativa-interinstitucional-de-la-guardia-nacional?idiom=es>
<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/comandante-de-guardia-nacional-un-lujo-en-terminos-profesionales-alfonso-durazo-3309404.html>
https://elpais.com/internacional/2019/04/11/mexico/1555002830_590391.html
<https://www.youtube.com/watch?v=b8OeUaSBrEY>
<https://www.gob.mx/sspc/prensa/gobernadores-de-la-zona-sureste-apoyan-el-modelo-nacional-de-policia-y-la-guardia-nacional-201563>
<https://www.gob.mx/sspc/prensa/medios-internacionales-operativo-culiacan-chapo/>
<https://www.gob.mx/sspc/prensa/las-32-entidades-del-pais-cumplen-con-sus-diagnosticos-y-programas-para-el-fortalecimiento-de-sus-policias-219892?idiom=es>
<https://www.jornada.com.mx/2019/10/01/politica/018n1pol>
<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/policias-federales-lanzan-bombas-de-gas-policias-capitalinos-durante-bloqueo-en-aicm>
<https://www.nytimes.com/es/2019/11/13/espanol/opinion/crecimiento-mexico-violencia.html>
<https://www.jornada.com.mx/2019/07/08/politica/011n2pol>
<https://www.gob.mx/sesnsp>
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3028/7.pdf>
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1502/1402>
<https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.11>
Konrad Adenauer Stiftung (2009). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán*.

- Memoria de la V Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos (2007). *Gobernabilidad democrática y derechos humanos*. Universidad de San Carlos. Instituto de Derechos Humanos (IDHUSAC). Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distrito y Territorios de la Federación del 11 de septiembre de 1846.
- Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2016). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*.
- Soberanes Fernández, J. L. (2019). *La nueva guardia nacional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Solano González, J. (2012). La Guardia Nacional. *AIDA Ópera prima de Derecho Administrativo*, (12).
- Villalpando, J. M. (2021). La Guardia Nacional en México. Revisión Jurídica, Histórica y Política de un tema tan antiguo como contemporáneo. *Iuris Tantum*, 34(31).

...y entonces salimos a volver a ver las estrellas

Dante