

La reforma de 2019

Previamente tenemos que señalar que el anterior gobierno trató de poner jurídica-mente en orden la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública mediante la muy criticada Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017. La cual fue impugnada por varias instituciones ante la Suprema Corte de Justicia, misma que determinó anularla mediante la resolución del 15 de noviembre de 2018.

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,¹¹ 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.

¹¹ A partir de este momento, para referirnos a esta corporación utilizaré la abreviatura GN.

Por ello, cuando tuvieron que empezar a gobernar y por ende reglamentar la GN, dieron un giro de 180 grados. En la Iniciativa de reforma constitucional que presentaron los diputados integrantes del partido del presidente López Obrador el 20 de noviembre de ese mismo año de 2018, obviamente en la Cámara de Diputados, propusieron modificar radicalmente el sentido y las funciones de la GN, mediante la reforma de 13 artículos constitucionales y 5 transitorios, en un documento plagado de errores histórico-jurídicos que no es el caso de analizar en este trabajo.

En dicha Iniciativa se postulaba adicionar el artículo 13 constitucional con el objeto de que los integrantes de la GN no gozaran del fuero de guerra y el artículo 16 para que los detenidos no fueran trasladados ni resguardados en instalaciones militares y que las autoridades policiales, cuando detuviesen a alguien en flagrancia, deberían actuar como cualquier particular en las mismas circunstancias. También se adicionaba y reformaba de manera amplia el artículo 21 constitucional para que la GN pudiera actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando, así como reconocer la jurisdicción (debería decir “competencia”) de la Corte Penal Internacional, sin requerir la previa autorización del Senado. Definía ampliamente en tres párrafos lo que a partir de la entrada en vigencia de dichos preceptos se debería entender como GN, que no era otra cosa que una policía federal. Los artículos 31, 36, 73, fracción XV, 76, fracción IV, 78, fracción I, y 89, fracción VII, se reformarían para quitar lo relativo al antiguo concepto de dicha institución. Por su parte, los artículos 32, 55, 82, fracción V, y 123, fracción XIII, se adicionaban para incluir a la corporación que ahora nos ocupa.

El artículo primero transitorio establecía que la GN se integraría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, sin que se señalara que les sería pedido su consentimiento. De igual manera, el artículo quinto transitorio señalaba que los miembros de las policías militar y naval adscritos a la GN quedarían exceptuados de la prohibición a la que se refiere el artículo 129 constitucional, es decir: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

O sea, que los transferirían del ejército y la marina a la GN, pero no dejarían de ser soldados y marinos. Eso sí, se daba un plazo de tres años para que conjuntamente el Ejecutivo y el Legislativo evaluaran el sistema.

El 21 de diciembre del mismo año, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitió el dictamen correspondiente. En él, se contemplaban los siguientes cambios: en el artículo 13 constitucional se establecía que las faltas contra la disciplina militar que cometieran los integrantes de la GN serían conocidas por la autoridad militar; se quitaba el reconocimiento amplio a la Corte Penal Internacional; en el propuesto artículo 21, se daba participación a la Secretaría de la Defensa Nacional en lo relativo a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación de la GN. Por otro lado, administrativamente se adscribiría la GN a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, la misma que se encargaría de las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública. En el propuesto artículo 73, fracción XV, sugerían la extrañísima posibilidad de que el Congreso de la Unión, con votación de 2/3 podría disolver la GN. Por último, establecían la obligación de un informe anual del Ejecutivo sobre el funcionamiento y las actividades de la GN.

En los artículos transitorios, el dictamen proponía las obligaciones para que, aparte de expedir la Ley Orgánica de la GN, también se expidiera en 60 días la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley General del Registro de Detenciones. Pero el verdadero problema estaba en el artículo quinto transitorio. En efecto, dicho dictamen proponía:

...por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo duodécimo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.

Para todo esto, la propia Cámara de Diputados convocó a trece gobernadores, quince presidentes municipales, tres secretarios de Estado, al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a representantes de dos oficinas de la ONU en México y cuarenta y cinco académicos y activistas de derechos humanos, del 8 al 12 de enero de 2019 para que expresaran su opinión respecto al dictamen de marras, en diez mesas de debate. Independientemente de todas las cortesías de estilo, la principal conclusión a la que se arribó fue que la GN tuviera un mando civil, no militar. O sea, evitar la militarización del país y el respeto a los derechos humanos.

El 16 del mismo mes de enero, la Cámara de Diputados aprobó la correspondiente reforma constitucional, en la que se modificaban algunos puntos del respectivo dictamen antes mencionado. Por ejemplo, se suprimió del artículo 21 la mención de que la GN podría actuar como auxiliar del Ministerio Público. Se señalaba además que la GN era una institución policial de carácter y dirección civil, incorporada a la Secretaría de Seguridad y tendría una junta de jefes de Estado mayor integrada por los secretarios de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Se daba una amplia injerencia a la Defensa Nacional para homologar el funcionamiento de la GN a la fuerza armada permanente. Por lo que respecta a los artículos transitorios, en el segundo se establecía que los miembros de las policías federal, militar y naval se integrarían a la GN, la cual asumiría las atribuciones legales de la policía federal. Se suprimía el quinto transitorio, antes citado, que aparecía en el dictamen, supuestamente porque fue una condición impuesta por los diputados de oposición para aprobar el dictamen, lo cual supuso, obviamente, una molestia del presidente de la República y el señalamiento que daría las instrucciones pertinentes para su restablecimiento. Una vez aprobado así por los diputados, se turnó a la Cámara de Senadores para continuar el proceso de reforma constitucional.

Como era de esperarse, hubo muchísima oposición de defensores y activistas de derechos humanos, junto con académicos y especialistas en general, por esto que se perfilaba como la militarización de la seguridad pública. Por ello, la Junta de Coordinación Política

convocó a los interesados antes señalados a foros para discutir la minuta recibida en materia de GN en lo que se llamó “parlamento abierto” del 11 al 15 de febrero de 2019. No es difícil descubrir la opinión unánime de todos ellos en contra de la militarización de la seguridad pública.

Aquí nos vamos a encontrar un tema muy importante: el partido oficial, junto con sus aliados del PES y del PT, no sumaban la mayoría calificada de las 2/3 partes de senadores, indispensable para cualquier reforma constitucional, junto con el hecho de que los partidos de oposición, PAN, PRI, MC, PRD e, inclusive, el PVEM, que había estado aliándose al bloque oficialista, decidieron ir juntos en esta cuestión. Por lo tanto, el oficialismo tenía que negociar con ellos. Y supuestamente cambiaron radicalmente la reforma en materia de GN.

En primer lugar, a lo que antes era la GN ahora se le denomina “cuerpos de reserva”, o sea el sentido que le da la Ley del Servicio Militar. Además, no se toca el artículo 13 constitucional. El artículo 16 ya no menciona a la GN. Por su parte, el 21 es mucho más lacónico al referirse a la GN, pues señala que es una institución policial de la Federación, con carácter civil, adscrita a lo que ahora es la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, e igualmente habla de la “doctrina policial”. El artículo 73, fracción XXIII, da facultades al Congreso de la Unión para reglamentar la GN. Asimismo, el 76, fracción IV, establece la obligación del Ejecutivo de dar al Senado un informe anual de las actividades de la GN junto con la fracción XI, que le da la facultad al mismo Senado para analizar y aprobar la estrategia nacional de seguridad pública. El 89, fracción VII, le da al presidente de la República la facultad de disponer de la GN. Y, no se toca el 123. El *quid* va a estar en los transitorios.