



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia
por motivos de salud o de seguridad?

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

Coordinadora

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

27

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 27

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Lic. Mariana Ávalos Jiménez
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Margarita García Castillo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN
Coordinadora

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 19 de junio de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

9

Introducción

15

Institucionalizando la militarización en México.
¿Por qué justo ahora?

21

La ominosa resolución del 11 de mayo
de 2020

29

La militarización de México: de Fox a López
Obrador

39

Comentarios al Acuerdo que dispone
de la Fuerza Armada permanente para llevar
a cabo tareas de seguridad pública

53

Incompatibilidad del Acuerdo presidencial que
asigna tareas de seguridad pública a las Fuerzas
Armadas con estándares internacionales
de derechos humanos

61

¿Una vez más el tribunal constitucional mexicano decidirá sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública? Reflexiones a propósito del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

75

De la Guardia Nacional a la Fuerza Armada para la seguridad en México. Una reflexión desde la victimología

87

Participación de la Guardia Nacional en auxilio y coordinación de la autoridad fiscal

93

Breves reflexiones sobre el Acuerdo del Ejecutivo Federal del 11 de mayo de 2020

101

La disposición de la Fuerza Armada permanente para funciones de seguridad pública por un reglamento autónomo

109

Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial

123

Distopía o ucronía. La militarización de la seguridad pública

131

El derecho a la seguridad pública y las Fuerzas Armadas

137

Reflexiones sobre la protección de los derechos en contexto de militarización

149

La Fuerza Armada permanente en salvaguardia de la soberanía nacional mexicana

157

Reflexiones en torno al acuerdo de militarización de la seguridad pública (Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria)

Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) es, además de un centro de investigación, docencia y vinculación, una editorial con reconocimiento nacional e internacional, que procura un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y busca impacto y la divulgación de éstas.

A esta labor, en mi calidad de director del IIJ-UNAM, propuse un proyecto editorial especial titulado “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional” coordinado por Nuria González Martín, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo, al congregarse *i)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *ii)* vinculados con la Agenda Nacional; *iii)* con una extensión breve; *iv)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *v)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *vi)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Por las razones de excepcionalidad por las que estamos transitando en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, pensamos que era conveniente utilizar este canal de conocimiento para hacer llegar a un público amplio información sencilla y veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las propuestas lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico.

En este número, que es una continuación de la serie en torno a la emergencia sanitaria por COVID-19, consideramos importante dedicar un monográfico en torno al *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020. Dicho Acuerdo ha generado genuina polémica entre quienes afirman que su contenido es la aplicación de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019 que crea a la Guardia Nacional y aquellos que expresan, directamente, que se trata de una militarización del país con las consiguientes violaciones de derechos humanos. En este número tenemos un total de dieciséis contribuciones, colocadas por orden de llegada, prácticamente todas ellas de académicas y académicos del IJ-UNAM, que ponen de manifiesto tanto la diversidad de opiniones como la riqueza de nuestro centro de adscripción. Los invitamos a que lean con todo cuidado y disfruten las plumas que firman cada uno de los trabajos, que de manera responsable y con conocimiento vierten claridad expositiva y elocuencia jurídica. Es importante advertir que lo manifestado en los textos no constituye una posición institucional *per se*.

En los párrafos siguientes expreso mi opinión, publicada en un diario de circulación nacional. Desde hace años —en tiempos de Calderón— he sostenido que la militarización de la seguridad pública constituye un “estado de excepción” *de facto*. Nos coloca fuera del marco constitucional y nos somete a reglas y poderes extraordinarios.

Si un destacamento militar nos detiene, pide nuestros papeles y catea nuestro vehículo, está violentando nuestros derechos constitucionales. Por eso durante los años pasados las Fuerzas Armadas exigieron un marco legal que legitimara su intervención en el combate al crimen organizado. Peña Nieto les otorgó una Ley de Seguridad Interior que la Suprema Corte, con razón, la declaró inconstitucional.

López Obrador rompió con sus promesas de campaña y no regresó a los militares a los cuarteles ni creó instituciones civiles de seguridad. Creó a la Guardia Nacional que es una

institución militarizada con camuflaje de civil y, ahora con este Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, militarizó a México. Me ciño a los argumentos del entonces senador Manuel Barlett el 23 de abril de 2017.

Ahora vivimos en un *estado de excepción* decretado por voluntad presidencial. El Acuerdo que lo decreta y que pende un artículo transitorio que el presidente pidió incluir a la Ley de la Guardia Nacional, a mi parecer, es inconstitucional. La Suprema Corte tendrá que pronunciarse al respecto porque activa disposiciones de esa ley que la Comisión Nacional de Derechos Humanos —cuando todavía era una institución de garantía— impugnó mediante una acción de inconstitucionalidad. Pero, por lo pronto, surte efectos y los militares pueden detenernos, catear nuestros domicilios, asegurar nuestros bienes, registrar a nuestras personas.

La Constitución contempla reglas para declarar un estado de excepción. Esas reglas están en sintonía con el derecho internacional de los derechos humanos y exigen una declaratoria formal de la situación de emergencia. Pero el presidente evitó ese procedimiento que limita sus poderes y optó por una estrategia que rompe el orden constitucional, vulnera derechos y evade controles institucionales.

Me ciño al texto del artículo 29 de la Constitución mexicana que indica qué hacer en “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

En esos casos —que requieran restricción suspensión del ejercicio de derechos y garantías— la declaratoria debe contar con aprobación del Poder Legislativo. De hecho, el Congreso debe reunirse de inmediato para que conceda las autorizaciones pertinentes al Ejecutivo.

Hoy, ¿en dónde están las y los legisladores?

La Constitución establece que existen un conjunto de derechos cuyo ejercicio en ninguna circunstancia puede suspenderse. Dentro de ellos se encuentran “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. Esto implica que, en situaciones de emergencia, todos los poderes judiciales deben estar funcionando a cabalidad.

Ahora, ¿cómo están funcionando los juzgados y tribunales locales y federales?

Además, en tiempos de crisis, debe observarse el principio de proporcionalidad entre las medidas que se adoptan y la gravedad de la emergencia que se enfrenta. También los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Esos principios y los que se mencionan en el decreto —intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria—, en esta coyuntura, han sido ignorados.

Por mandato constitucional, las medidas legales y administrativas emitidas durante la emergencia “quedarán sin efecto” en cuanto ésta termine.

Es decir, el Acuerdo presidencial no podría tener vigencia hasta el 27 de marzo de 2024 como establece el artículo primero transitorio del mismo.

Además, el Congreso de la Unión tiene la potestad de “poner fin a la restricción o suspensión” en todo momento sin que el Poder Ejecutivo pueda “hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión”.

Las y los legisladores han hecho mutis hasta el momento.

Para rematar los decretos que emita el Poder Ejecutivo durante la emergencia serán revisados “de oficio e inmediatamente” por la Suprema Corte, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad y validez con la mayor prontitud.

Ojalá escuchemos a la Corte —como en el caso Bonilla— fuerte y claro. Aunque no se activó el artículo 29 constitucional puede hacerlo porque —como ya advertí— tiene una impugnación previa, sobre el mismo tema, encima de la mesa.

Confiamos y esperamos que disfruten la lectura de este nuevo número en donde no se pretende otra cosa que abrir canales de reflexión, debate y activar cambios cuando así sean necesarios, propios de una sociedad libre y plural como es la nuestra.

Bajo el sello editorial de la serie “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional”, agradecemos, una vez más, esta oportunidad de divulgar el conocimiento de la mano de un equipo ejemplar, el constituido por el IIJ-UNAM.

Pedro SALAZAR UGARTE

Institucionalizando la militarización en México.

¿Por qué justo ahora?*

La militarización de la seguridad pública es parte de la historia de México. Algunos de los principales eventos de represión, como el 2 de octubre del 1968, son un claro ejemplo.

La militarización del país se aceleró con la declaración de guerra contra el narcotráfico realizada por Felipe Calderón en el 2006, y mantenida por Enrique Peña Nieto entre el 2012 y el 2018. No parece que este proceso se vaya a modificar con el arribo a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Por ejemplo, en 2011 había 52,690 militares desplegados en el territorio. En el 2018, último año de gobierno de Enrique Peña Nieto, eran 54,690 efectivos. Para el 2019, primer año de gobierno de AMLO, había casi 63 mil militares desplegados en todo el país, a los cuales hay que sumar 30 mil elementos que salieron del Ejército o de la Marina para integrarse a la Guardia Nacional. El acuerdo publicado el 11 de mayo es parte de esta militarización.

En noviembre de 2018, cuando aún era presidente electo, AMLO presentó su programa de seguridad pública y construcción de paz integrado por 8 puntos, el último de ellos

* Elaborado por Daniel Vázquez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo: lvazquez@flacso.edu.mx.

era la creación de un cuerpo denominado Guardia Nacional conformada por militares, marinos y policías federales y adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Su propuesta no fue aceptada en esos términos por el Congreso. En el artículo 21 constitucional se priorizó la formación de una Guardia Nacional de carácter civil, en lugar de militar. Sin embargo, en la medida que el país ya estaba militarizado de *facto* y que amplias regiones del país son gobernadas por redes de macrocriminalidad, en el artículo quinto transitorio de esa reforma se dio la facultad al presidente para disponer de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública por cinco años, en lo que se consolidaba la Guardia Nacional. La reforma se publicó el 26 de marzo del 2019 y entró en vigor al día siguiente, por lo que *todos los militares y marinos desplegados en territorio nacional deben regresar a sus cuarteles el 26 de marzo del 2024, incluidos los que entraron a la Guardia Nacional.*

En este marco, el 11 de mayo se publicó un acuerdo presidencial que desarrolla algunas de las funciones que tendrán los militares y marinos que ya se encuentran desplegados en territorio nacional. En el artículo segundo del decreto se *facultó a las Fuerzas Armadas para realizar detenciones*, incluyendo migrantes; *asegurar bienes*; *ejecutar órdenes de aprehensión*; funcionar como *primeros respondientes*, es decir, para ser el primer contacto estatal en la escena del crimen, lo que incluye preservar el lugar de los hechos y procesar la evidencia; participar en la *prevención del delito* y de las faltas administrativas haciendo especial énfasis en su actuación en las zonas fronterizas (migrantes), aduanas (proceso de militarización de las aduanas) y demás recintos fiscales y migratorios, parques nacionales, zonas hídricas e instalaciones hidráulicas, y en todos los espacios y territorios considerados de jurisdicción federal, y *colaborar con las autoridades federales, locales y municipales* en actividades de vigilancia, verificación, inspección, operativos conjuntos y protección civil.

Como mencionamos líneas arriba, *el país ya está militarizado y, de facto, las Fuerzas Armadas ya realizan esas actividades. La buena noticia es que el decreto no suma nada nuevo. La muy mala noticia es que todo se mantiene igual y se institucionaliza.*

Hay un claroscuro más en el decreto del 11 de mayo. Por un lado, reitera los principios que las Fuerzas Armadas deben observar al momento de desarrollar sus funciones: de manera *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada, y complementaria*. Por otro, no desarrolla ninguno de ellos. *No explica, de forma concreta, con mecanismos específicos de control y de sanción, cómo se aplicarán cada uno de esos principios.* Enunciados así, esos principios serán simple letra muerta.

En diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han desarrollado estas sentencias. Por ejemplo, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (2010), la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta *proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales*. Estos principios se reiteran en casos posteriores como *Osorio Rivera vs. Perú* (2013), y *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* (2012), y se desarrollan en *Alvarado vs. México* (2018).

Que la intervención de las Fuerzas Armadas sea *extraordinaria* se refiere a que se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso. Si bien tenemos la fecha límite del 26 de marzo de 2024, necesitamos más elementos de acotación tanto sustantiva, como temporal y territorial. Tal como se encuentra el acuerdo, básicamente se le dan todas las facultades de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, las cuales pueden ser ejercidas en cualquier momento y en cualquier lugar hasta el 26 de marzo de 2024. *¿Qué casos se pueden definir como extraordinarios para que entren las Fuerzas Armadas?* El acuerdo no da ninguna pista.

La intervención de las Fuerzas Armadas debe ser *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. Lejos de este estándar, en el acuerdo sólo se giran instrucciones al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de Defensa Nacional y Marina.

¿Cómo van a determinar la subordinación de los mandos? ¿Cómo será esta subordinación en la operación cotidiana y en medio de un operativo? ¿Los soldados de verdad se van a someter a los mandos medios civiles? ¿En qué sentido será la complementación?

La intervención de las Fuerzas Armadas debe ser *regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia. Si bien en este momento ya tenemos una ley del uso de la fuerza y otra sobre el registro nacional de detenciones; no se conocen mayores mecanismos ni protocolos utilizados por el Ejército para el uso de la fuerza, y no se realizó un análisis de excepcionalidad, proporcionalidad y necesidad mencionados.

Finalmente, la intervención de las Fuerzas Armadas debe ser *fiscalizada* por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. Sobre este punto, el artículo quinto del acuerdo faculta a los diversos órganos de control interno de las *secretarías de Defensa y de Marina para supervisar la actuación de su personal*. Órganos que son sólo administrativos y poco han hecho sobre las violaciones graves a derechos humanos cometidas por militares y marinos.

Hasta aquí, podría tratarse de la crónica de un decreto absolutamente innecesario. Si las Fuerzas Armadas ya vienen realizando —de *facto*— todas las funciones que se le otorgan en el acuerdo, ¿para qué emitirlo? ¿Por qué se requiere este decreto justo ahora? Éste es el silencio más importante del acuerdo. La respuesta: COVID-19 y crisis económica.

En México apenas estamos entrando al peor momento de la epidemia. Ya se nos ha alertado que el objetivo es “aplanar la curva” para evitar que los servicios de salud colapsen, pero con guía de bioética en mano, también sabemos que tarde o temprano, esos servicios van a colapsar. Esto supone que habrá personas que no serán atendidas, y que habrá familiares de esas personas que —con toda razón— estarán furiosos. *No se descarta*

el enfrentamiento en hospitales que ya están siendo resguardados por la Guardia Nacional. Algo semejante podemos esperar en los centros de reclusión, en donde ya empieza a haber amotinamientos de los familiares a quienes se les ha negado el acceso a las visitas.

Pero no se trata sólo de los enfrentamientos por las muertes del COVID. *La violencia en México no ha parado, 2019 fue de los años más violentos de México y los datos de los primeros meses de 2020 nos dicen que esta curva no se está aplanando.* A la violencia que actualmente existe habrá que sumar la propia de una crisis económica que está por venir, con la consecuente pérdida de empleos (más de medio millón de empleos formales y un número no determinado en los informales) y carestía. La consecuencia inmediata suele ser el aumento de la violencia y de los delitos de mayor impacto social. Se tratará, además, de una violencia mucho más fragmentada.

Por suerte, el acuerdo mantiene de forma clara que el 26 de marzo de 2024 todos los integrantes de las Fuerzas Armadas deben regresar a sus cuarteles. Para que en el 2024 estemos en aptitud de que esto suceda, necesitamos:

- *Desmantelar las redes de macrocriminalidad y grupos armados que hoy gobiernan amplias regiones de México.*
- *Prácticamente refundar a las organizaciones de seguridad (policías locales y municipales) y de justicia (fiscalías) de todo el país a fin de comenzar a crear un poco de Estado de derecho.*
- *Contar un plan de salida progresiva de las Fuerzas Armadas, ya que será imposible que todos se retiren al mismo tiempo el 26 de marzo de 2024.*
- *Incluir todos estos elementos en las evaluaciones anuales tanto de la Estrategia Nacional de Seguridad (que está por cumplir su primer año) como del Plan Nacional de Persecución Penal que han pasado sin pena ni gloria.*

Además, si mi intuición es atinada y esperan una segunda mitad del año muy violenta, sería importante *contar con órganos de seguimiento y mecanismos de protección reforzada* frente a los operativos en donde participen integrantes de las Fuerzas Armadas. En especial en donde haya grupos en situación de vulnerabilidad, como migrantes, las personas privadas de la libertad por posibles amotinamientos en las cárceles como respuesta al COVID, o las personas contagiadas por COVID y sus familiares, por mencionar algunos.

La militarización en México ¿llegó para quedarse?

La ominosa resolución del 11 de mayo de 2020*

Los juristas de “vena académica” ponen la mayor atención en la judicatura. Procuran establecer la naturaleza, el origen, el nombramiento, los problemas y las vicisitudes de los juzgadores, pieza maestra de la justicia penal. Muy bien que así sea, porque se trata de un asunto toral para la vida de la República. Sin embargo, esta ocupación tan concentrada lleva a reducir el interés que merecen otros personajes de la justicia. Es el caso de la policía, cuya notoria crisis pone en riesgo de naufragio a la justicia penal. Ha ocurrido siempre, y más en estos días, cuando nos hallamos a merced de una criminalidad creciente e incontenible. El clamor social se eleva y el Estado, incapaz de frenar la delincuencia —no obstante, las constantes promesas de paz y seguridad proclamadas en diversas instancias del poder público—, recurre a medidas cada vez más inquietantes e invasivas del orden propio de una sociedad democrática. Padece el “derecho penal mínimo”, que hace algún tiempo pareció alojarse en la ley suprema, y crece el arsenal punitivo. Aunque se descarta oficialmente la malhadada “guerra” contra el crimen, que generó tantos problemas, el Estado parece enfilarse en el sentido de una conocida recomendación: “si quieres paz, prepárate para la guerra”.

Bajo el régimen procesal inquisitivo es tenue la frontera entre el juzgador y el investigador: el magistrado investiga —hace las veces del policía de investigación—, juzga y senten-

* Elaborado por Sergio García Ramírez, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor emérito de la UNAM e investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

cia. Pero en el marco del sistema acusatorio —que hemos exaltado en México y cuyos milagrosos resultados aún no llegan— las cosas ocurren de otra manera: el juzgador —imparcial y distante— aguarda las indagaciones, las pruebas, los argumentos y las conclusiones de los otros participantes en la cadena del procedimiento. Y a la cabeza de éstos se halla la policía. La llamamos primer “respondiente”, pero podríamos denominarla primer “responsable”. Lo es, porque de su desempeño depende, en importante medida, la suerte de la justicia.

En aras del buen orden democrático y de la preservación del Estado de derecho, nos hemos esforzado en establecer la frontera entre la policía, que se ocupa de la seguridad pública, y las Fuerzas Armadas, que lo hacen de la seguridad nacional. He aquí dos funciones, dos misiones y dos estructuras indispensables para la sociedad y el Estado, pero diferentes. Cada una tiene su propia naturaleza y atiende a una encomienda precisa, para bien de todos. La frontera natural que las distingue debe ser nítida e inalterable. En efecto, la policía previene e investiga delitos, con más astucia que fuerza. De esta encomienda provienen su integración, los métodos que emplea, la capacitación que recibe, su disciplina y los resultados que debe producir. El ejército ejerce la fuerza —gobernada por la inteligencia, por supuesto— para enfrentar y derrotar al enemigo, aniquilándolo si es necesario, que a su vez despliega su propia fuerza en una contienda violenta. Ni la policía puede cumplir el papel del ejército, ni éste asumir las tareas de la policía.

Lo que llevo dicho es regla en el Estado de derecho, comprometido con la tutela de la sociedad democrática. Insistamos en esta afirmación, bien acreditada. Si alteramos los roles de esas corporaciones, quedan en riesgo los derechos de los individuos y el imperio de la democracia. En nuestra historia antigua y reciente tenemos ejemplos manifiestos del desbordamiento de las fronteras entre la policía y el ejército. El ilustre Mariano Otero pudo observar, en el temprano 11 de octubre de 1842, que la “confusión de tareas entre el ejército y la policía” constituía un legado “que nos dejó el gobierno español”, y ha sido “funesta a la paz de

la República y a la conservación de la libertad”. Obviamente, esa experiencia sombría no se circunscribió a los primeros años de la República. Ha persistido notoriamente.

Me he ocupado de este tema en varios libros y artículos. No los citaré, en virtud de la extensión asignada a esta nota. Aludo a ellos para invocar una convicción perseverante, sostenida en el curso de varios lustros. Sólo me remito a un texto que se halla a la mano para los lectores de las Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Me refiero al cuaderno que apareció hace poco más de un año —a la vuelta de la esquina— bajo el título *Seguridad y justicia: Plan Nacional y reforma constitucional* (número 5 de la serie), cuaderno que fue el antecedente de mi libro sobre la misma materia, también publicado en 2019, bajo el doble sello editorial del IJ-UNAM y de la casa Porrúa.

Entonces cuestioné a fondo —y hoy lo reitero— la militarización que se pretendía imponer en el ámbito de la seguridad pública, adoptando un modelo emprendido por previas administraciones federales, cuyos resultados fueron peor que negativos: deplorables. El “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024” asumió, en esencia, la misma orientación errónea. Ese Plan fue matriz de la iniciativa de reforma constitucional del 20 de noviembre de 2018, presentada ante la Cámara de Diputados por la mayoría parlamentaria y modificada en algunos extremos. Las ideas centrales de la propuesta culminaron en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019. Éste es el cimiento sobre el que se eleva lo que hoy contemplamos, específicamente la resolución del 11 de mayo.

Este movimiento normativo tiene un antecedente notable: la Ley sobre Seguridad Interior que inició el anterior titular del Poder Ejecutivo y aprobó el Congreso de la Unión para dar un marco adecuado —se dijo— al desempeño militar en situaciones de grave inseguridad. Este fue el motivo que alentó el deficiente ordenamiento, aprobado por la mayoría de entonces y cuestionado en ese momento por muchos opinantes que ahora son —paradójicamente—

entusiastas defensores del modelo al que hemos llegado. Aquella ley fue defenestrada por la Suprema Corte de Justicia, por considerarla inconstitucional. Sin embargo, la inconstitucionalidad no es un escollo irremontable. En México hemos adoptado una costumbre “imaginativa y eficaz” para sacar adelante ideas o proyectos que tropiezan con obstáculos constitucionales: reformar la Constitución. Así, no prescindimos de aquellas propuestas —que corresponden, a menudo, a tentaciones autoritarias—, aunque las sometamos a cierta depuración para ennoblecen su imagen.

En el proceso de la reforma constitucional de 2018-2019 se plantearon dos temas descolantes, que fueron materia de grandes debates. Por una parte, se propuso y cuestionó la redistribución de funciones de seguridad pública entre los planos federal y locales. Alzaron la voz en contra las autoridades estatales y municipales. El federalismo se hallaba, de nuevo, en riesgo. Por otra parte, hubo polémica en torno al modelo que se adoptaría para enfrentar la delincuencia: uno de corte civil, con sustento en una policía de este carácter, u otro de perfil militar, con soporte en una Guardia Nacional, institución de génesis y carácter militares, ligeramente atenuados en el texto de la reforma. Triunfó esta segunda orientación, tras arduos debates en los que intervinieron diversos sectores de la opinión pública y representantes de organismos comprometidos en la defensa de los derechos humanos.

Como fórmula de conciliación entre las corrientes civilista y militarista, el Constituyente Permanente introdujo ciertos cambios en la propuesta final de reforma, entre ellos la reconsideración de algunos extremos orgánicos de la Guardia Nacional y la incorporación de un artículo quinto transitorio que facultó al presidente de la República —que debe ser, no se olvide, un órgano garante de la institucionalidad republicana y de los derechos y libertades de los ciudadanos— para encomendar a las Fuerzas Armadas tareas de seguridad pública por un periodo de cinco años. Con esto se “constitucionalizó” la actuación militar en la seguridad pública, en términos que no había logrado el ordenamiento de seguridad interior rechazado por la Suprema Corte de Justicia. De aquel periodo quinquenal, que se cuenta a partir de la

vigencia de la reforma de 2019, ha transcurrido un año. Por lo tanto, restan cuatro. En ellos viviremos una situación claroscuro: entre ordinaria y extraordinaria.

Ahora bien, para los habitantes de México es evidente que las Fuerzas Armadas han participado en misiones de seguridad pública desde hace varios años, aunque sin poner en operación, formalmente, la norma contenida en el artículo quinto transitorio. Y también es notorio que no contamos con corporaciones policiales adecuadas para enfrentar la criminalidad que prevalece, que se ha desarticulado la Policía Federal —absorbida a trozos por la Guardia Nacional— y que las policías locales distan mucho de tener la capacidad indispensable para el desempeño eficaz de su misión. Todo esto ha hecho necesaria —como reconocen amplios sectores de la población— la presencia de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública.

En esta situación, el presidente de la República optó por aclarar de una vez la orientación que su gobierno quiere dar a la seguridad pública. Lo hizo mediante una resolución —de naturaleza incierta: decreto, reglamento, acuerdo— que dispone el inmediato despliegue de las Fuerzas Armadas en el combate a la criminalidad. Esa resolución, que es el motivo de estas líneas, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020. Quedó atrás la proclamada intención de retornar a la normalidad institucional, propósito expuesto enfáticamente por el actual titular del Ejecutivo durante la campaña electoral de 2018, que suponía dar a la policía el encargo que por su naturaleza le corresponde y reasignar a las Fuerzas Armadas el que les incumbe también conforme a su naturaleza. La resolución del 11 de mayo implica lo contrario.

A mi modo de ver, las disposiciones que he mencionado —la constitucional y la muy reciente del Ejecutivo— son una especie de *by pass* —permítaseme la expresión— entre la regulación constitucional ordinaria, que es la ortodoxa y deseable, y la extraordinaria planteada por la propia ley suprema en su artículo 29: suspensión en el ejercicio de derechos y garan-

tías. El *by pass* al que aludo queda en un punto intermedio: ni se atiene a las reglas ordinarias previstas en el texto constitucional anterior a la reforma de 2019, ni avanza hacia la suspensión franca y clara de las garantías. Por ello se podría decir que mantiene un pie en la orilla de las garantías, pero avanza otro sobre un territorio diferente y hacia un destino distinto. Mantiene la apariencia garantista, *ma non troppo*.

La resolución del 11 de mayo es políticamente cuestionable, en tanto se inscribe en una tendencia fuertemente autoritaria en el ejercicio del poder público, que se libera de la “carga” de los frenos y contrapesos democráticos. Esa tendencia ha aflorado constantemente y merecido el juicio severo de muchos observadores. Aquella resolución es jurídicamente discutible, por los motivos que expongo en esta nota. Y es, además, socialmente preocupante si se considera la circunstancia en la que nos movemos y que enmarca la determinación del Ejecutivo: agobio por una pandemia que nos lacera, crisis económica, cercanía de importantes procesos electorales y desconcierto social, que son —o pueden ser— caldo de cultivo de otros problemas. Sobre las inconformidades que pudieran fluir en esa situación inestable pende la nueva espada de Damocles.

Tanto en el proceso de reforma constitucional como en la escasa argumentación que sustenta la resolución presidencial de marras, se adujo que el empleo excepcional de las Fuerzas Armadas se amparaba en los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) acerca del empleo excepcional o extraordinario de aquellas fuerzas cuando un Estado —en víspera de convertirse en “fallido”, impotente para cumplir su deber primordial: dar seguridad a los ciudadanos— no puede enfrentar la criminalidad con los medios ordinarios de que dispone ni brindar seguridad a quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Pero esta inseguridad no se puede aliviar provocando mayor inseguridad: combate al fuego con fuego.

Es muy discutible la invocación que los defensores del criterio asentado en la reforma constitucional de 2019 y en el acuerdo del 11 de mayo hacen en torno a los criterios

de la Corte IDH sobre esta materia. En varias sentencias de este tribunal (particularmente las relativas a los casos *Cabrera García y Montiel Flores*, del 26 de noviembre de 2010, y *Alvarado Espinosa y otros*, del 20 de noviembre de 2018, casos en los que se analizaron hechos violatorios que ocurrieron en México), la Corte IDH ha señalado que la intervención militar en este ámbito entraña riesgos para los derechos humanos y coloca a la población en situación de vulnerabilidad. Asimismo, ha destacado de nueva cuenta las diferencias que existen entre la función militar y la función policial, y ha insistido en la necesidad de encomendar a la autoridad civil el orden público interno y la seguridad ciudadana.

Es verdad que la Corte IDH ha aceptado el empleo extraordinario de las Fuerzas Armadas en situaciones extremas, pero también lo es —y en esto hay que cargar el acento— que ese empleo se sujeta a restricciones y condiciones que no se satisfacen en la reforma constitucional, y mucho menos en la resolución del 11 de mayo. Veamos.

El mencionado empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser extraordinario, pero en México se ha vuelto ordinario y lo será más todavía si se mantiene a lo largo de otros cuatro largos años. También debe ser subordinado y complementario con respecto a la función de la autoridad civil, pero en nuestra realidad difícilmente se ha presentado y se presentará esa subordinación. Igualmente, ha de ser regulado por medio de mecanismos, protocolos y capacitación, que no existen y que no podrían existir si se toma en cuenta que la resolución presidencial que abarca a todas las Fuerzas Armadas ha entrado en vigor de manera fulminante, sin una *vacatio* que permita la adopción y ejecución de las acciones que entraña la mencionada regulación. Además, la Corte IDH excluye de intervención militar las actividades propias de la procuración de justicia y la policía judicial, que son precisamente las asignadas a las Fuerzas Armadas en la resolución del 11 de mayo.

Finalmente, entre las condiciones establecidas por la Corte IDH figura la fiscalización de las tareas que asuman las Fuerzas Armadas. Debe hallarse —dice el tribunal— en manos de órganos civiles independientes, competentes y técnicamente capaces. En abierta oposición

a este criterio, la resolución del 11 de mayo establece que “las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control, de la dependencia que corresponda” (artículo quinto). Es decir, el control queda a cargo de los controlados. En suma, el sistema adoptado en México dista mucho de los criterios establecidos por el tribunal interamericano, que tienen carácter vinculante para el Estado mexicano.

Así las cosas, está en el aire la moneda que marcará el futuro de la reforma constitucional y de la resolución que la “reglamenta” y que podría influir, más todavía, en el porvenir del país. Algunos analistas —como Pedro Salazar— formulan una pregunta necesaria sobre las consecuencias de la militarización en tareas civiles: ¿retornarán las Fuerzas Armadas a sus cuarteles cuando concluya el plazo de cinco años que señala la Constitución? (del que restan, ya lo dije, cuatro años). Esta pregunta requiere la respuesta a otra, que debemos formular de nuevo y que es el presupuesto (aunque no el único) de aquella pregunta y de la respuesta correspondiente: ¿contaremos con una policía civil competente y eficaz en ese mismo plazo —o en otro más breve— para prescindir de la concurrencia de instituciones externas al ámbito estrictamente policial y civil?

La moneda está en el aire, pero comienza a caer y podemos suponer qué cara quedará a la vista.

La militarización de México: de Fox a López Obrador*

La militarización implica sustituir los mecanismos de mediación política y de racionalidad jurídica del Estado de derecho por estrategias coercitivas que hacen descansar en las fuerzas de seguridad, fundamentalmente militares, la reproducción del orden social dominante.¹ Este fenómeno nos ha acompañado desde la Independencia de México con rasgos muy acusados en el siglo XIX — periodos de gobierno de Santa Anna y Porfirio Díaz—, durante el siglo XX, en la Revolución mexicana y en los primeros gobiernos posrevolucionarios, así como en la etapa de los presidentes civiles durante el régimen autoritario. En los últimos años del siglo XX, los presidentes del viejo régimen emplearon a las Fuerzas Armadas para reprimir movimientos sociales y políticos: maestros, ferrocarrileros, estudiantes, campesinos, obreros, y guerrillas.

En los gobiernos de la alternancia, el proceso de militarización, de Fox a López Obrador, ha adoptado características distintivas respecto al pasado, algunas motivadas por razones geopolíticas, principalmente la presión de los Estados Unidos para integrarnos a su esquema de seguridad nacional, y por razones internas, ante la evidencia de un Estado fallido incapaz de contener la inseguridad pública por medio de sus cuerpos de seguridad y de su estructura de procuración y administración de justicia de naturaleza civil. Los gobiernos de la alternancia

* Elaborado por Jaime Cárdenas Gracia, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Rodríguez Rojas, María José, *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*, México, Akal, 2017, pp. 18-20.

recurren a los militares para satisfacer los fines del Estado porque las estructuras burocráticas civiles no son profesionales, no están debidamente capacitadas y porque están penetradas por la corrupción generada por la delincuencia. Ante la gravedad de la inseguridad pública, y en lugar de intentar reformar la estructura de la administración civil: policías, ministerios públicos, jueces y sistema penitenciario, se opta por acudir a los militares para resolver lo que la autoridad civil no tiene capacidad de hacer.

El acuerdo del ejecutivo publicado el 11 de mayo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria es, una consecuencia de la reforma constitucional aprobada por todas las fuerzas parlamentarias relevantes y publicada el 26 de marzo de 2019 en el *Diario Oficial*, cuyo artículo quinto transitorio dotó al presidente de la República de la competencia para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública por cinco años de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El acuerdo mencionado es deficiente constitucional y convencionalmente porque no justifica los parámetros que acrediten el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario del empleo de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de seguridad pública, en el sentido de lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México.² Sin embargo, es un mero resultado jurídico de una reforma constitucional aprobada por todas las fuerzas parlamentarias y no solamente por el partido del presidente.

El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicado el 26 de marzo de 2019, aprobado por todas las fuerzas políticas, se opone radicalmente al artículo 129 de la Constitución. Si realizamos una interpretación constitucional conforme y consistente, la dispo-

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros versus México, resolución del 28 de noviembre de 2018.

sición por parte del Ejecutivo de la Fuerza Armada permanente sólo puede darse en suspensión de derechos y garantías — artículo 29—, en intervención federal — artículo 119—, en los supuestos de los artículos 76 fracciones V y VI de la Constitución, en la hipótesis de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y en la declaración de guerra — artículo 73, fracción XII—. No pueden emplearse las Fuerzas Armadas de manera más o menos habitual como establece el precepto transitorio de la reforma constitucional y repite el acuerdo publicado el 11 de mayo de 2020.³

Los antecedentes de este despropósito datan del gobierno de Vicente Fox que en tiempos contemporáneos ajustó los términos de la militarización del país. El 5 de abril de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva atribución para el Ejecutivo, la que señaló que éste es el competente en materia de seguridad nacional. Debemos recordar que la seguridad nacional es un concepto teórico político derivado de la Guerra Fría y posteriormente, en una nueva reformulación, de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. La finalidad de la seguridad nacional estriba en mantener condiciones de estabilidad y gobernabilidad en los Estados Unidos mediante la prevención y el rechazo de las amenazas y riesgos militares o de otro tipo, ya sea de otros Estados o de agentes sociales internos o foráneos, tanto en suelo estadounidense como en el exterior a él, para proteger intereses e inversiones norteamericanos en cualquier parte del planeta, y en el ámbito interno para enfrentar y prevenir el terrorismo, los riesgos medioambientales y fenómenos sociales como la inmigración masiva hacia las fronteras norteamericanas.

Según la Ley de Seguridad Nacional —publicada el 31 de enero de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*—, la principal autoridad competente para la aplicación de esa ley es el Consejo de Seguridad Nacional integrado exclusivamente por funcionarios del Poder Ejecutivo, fundamentalmente de las Fuerzas Armadas, y es encabezado por el presidente de

³ Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Ley de Seguridad Interior*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 53-83.

la República —artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional de 2005—. La Ley de Seguridad Nacional presenta problemas de inconstitucionalidad evidentes, entre ellos los siguientes:

1. Vulnera el principio de división de poderes, al conferir atribuciones desmedidas al Poder Ejecutivo, sin suficientes y efectivos controles por parte del Poder Legislativo y Judicial, en contra de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución.
2. Centraliza las competencias en materia de seguridad nacional en la Federación en detrimento de la soberanía de las entidades federativas, lo que es violatorio, entre otros de los artículos 41 y 119 primer párrafo de la Constitución.
3. Confiere a autoridades no civiles, competencias en materia de seguridad pública.
4. Establece como garante último de la constitucionalidad, del Estado de derecho y de la democracia a las autoridades que componen el Consejo de Seguridad Nacional, entre ellas las Fuerzas Armadas, sin intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de otras autoridades competentes, en contra de los artículos 41, 94, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 115, 116 y 119 de la Constitución.
5. Las determinaciones en materia de seguridad nacional pueden implicar actos de suspensión de derechos y garantías. La Ley de Seguridad Nacional no respeta a las autoridades competentes y procedimientos que contempla el artículo 29 de la Constitución.
6. La Ley de Seguridad Nacional promueve un Estado policíaco militar, totalmente alejado de los principios que definen las características del Estado mexicano en el artículo 40 de la Constitución.

Al inicio del gobierno de Felipe Calderón se materializó en los hechos la militarización del país en la proclamada “guerra contra el narcotráfico”, que fue avalada por la Suprema Corte

de Justicia de la Nación sin ningún fundamento constitucional y legal. Se permitió por la Corte, que el Ejecutivo empleara a las Fuerzas Armadas para realizar bajo ciertas condiciones, bastante hipócritas, tareas de seguridad pública. Además, se potenció la integración con América del Norte en temas de seguridad mediante la Iniciativa Mérida. En ese gobierno se propusieron reformas a Ley de Seguridad Nacional, en donde se reclamaba mayor participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. La iniciativa del expresidente Calderón no tuvo éxito, pero en ella se querían concentrar todas las facultades en materia de seguridad nacional, seguridad interior y pública en el titular del Poder Ejecutivo.

En el sexenio de Peña Nieto, no se alteró el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y continuó en los hechos la guerra contra el narcotráfico sin respaldo en el orden constitucional. Al final del sexenio de Peña se aprobó la Ley de Seguridad Interior, antecedente inmediato de lo que estamos viviendo, y que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte, no por razones de fondo, sino porque el Congreso de la Unión no tenía facultades para aprobar una Ley de Seguridad Interior. Igualmente continuaron las políticas de integración a los esquemas de seguridad de los Estados Unidos.

Durante el presente gobierno la militarización fue constitucionalizada con el voto de las fuerzas políticas más representativas. El 26 de marzo de 2019 se reformaron los artículos 10, 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno y décimo y su inciso b; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionaron los párrafos primero, décimo segundo, décimo tercero al artículo 21, y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución. El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional prevé la permanencia transitoria de las Fuerzas Armadas por cinco años en tareas de seguridad pública, pero se indica que ello deberá hacerse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, para estar en consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros versus México.

Más tarde fue aprobada la Ley de la Guardia Nacional, la que fue publicada el 27 de mayo de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*. La Guardia Nacional tiene fundamentalmente competencias en materia de seguridad pública, pero también en seguridad interior y nacional, las que se mezclan indebidamente en su ordenamiento — artículo 6o. de la norma—. Dice la ley, que la Guardia coadyuvará con las autoridades locales en tareas de seguridad pública y establece controles de los poderes Legislativo y Judicial sobre su función. También determina que sus tareas policiales estarán sujetas a la conducción y mando del Ministerio Público, aunque con importantes niveles de independencia de las fiscalías. Su organización y estructura incorpora elementos de la tradición castrense y policial, en donde prevalecen los primeros. No existe desde luego ningún mecanismo de control ciudadano.

En México se ha ido construyendo un Estado policíaco militar. Éste se caracteriza, entre otros elementos, por: 1) mantener un estricto control social por medio de las Fuerzas Armadas; 2) las amenazas al país ya no son exclusivamente externas, el enemigo es interno: terrorismo, guerra contra las drogas, crimen organizado, migraciones masivas, etcétera, y 3) las empresas transnacionales exigen la garantía de la represión policíaca y militar en contra de sectores de la población en nuestro país para preservar e incrementar el modelo de reproducción capitalista. La edificación paulatina del Estado policíaco-militar concluye con el acuerdo publicado el 11 de mayo de 2020. Hagamos el siguiente repaso:

- La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada del 7 de noviembre de 1996 y las reformas al Código Penal Federal de ese año, establecen el tipo penal de delincuencia organizada.
- En 2002, México se integró de facto al Comando Norte tras los atentados en Nueva York del 11 de septiembre de 2001, y de la expedición de la Patriot Act.
- Las reformas de los últimos años en México obedecen al concepto *Homeland Security* de 2001 de los Estados Unidos. Los riesgos y amenazas ya no se

refieren a las que provienen del exterior, sino a los riesgos y amenazas al interior del propio Estado, en donde los enemigos son: los terroristas, los narcotraficantes, etcétera.

- El 5 abril de 2004 se publicó la reforma constitucional a los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI para introducir importado de los Estados Unidos el concepto de seguridad nacional.
- La Ley de Seguridad Nacional se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de enero de 2005. Su artículo 3o. define la seguridad nacional para proteger a la nación frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país. Las amenazas y riesgos son entre otros: la rebelión, el terrorismo, y el sabotaje. Faculta la intervención de comunicaciones y las operaciones encubiertas.
- La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) acuerdo suscrito por Vicente Fox — 23 de marzo de 2005—. Involucra a Canadá, los Estados Unidos y México. Su fin fue lograr la integración de América del Norte por medio de la ciencia, la tecnología y políticas de seguridad. En 2009 y 2013 el ASPAN se modifica para garantizar más seguridad en América del Norte, y denominarlo “Diálogo Económico de Alto Nivel” (DEAN).
- Felipe Calderón para impedir el trasiego de narcóticos a los Estados Unidos inició en diciembre de 2006 la guerra contra las drogas incentivado por el gobierno de aquel país. Costó en ese periodo más de 100 mil muertos y más de 30 mil desaparecidos. Violentó el Estado de derecho al permitir que las Fuerzas Armadas realizaran funciones en contra y al margen de la Constitución.
- La Iniciativa Mérida — acuerdo de Felipe Calderón con el gobierno norteamericano— fue puesta en marcha con George W. Bush el 30 de junio de 2008, y es un acuerdo no ratificado por el Senado mexicano —inconstitucional—, implica formalmente a las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y al crimen

organizado. El gobierno de los Estados Unidos diseña libremente las políticas militares y de seguridad y las implementa en la región. Las Fuerzas Armadas nacionales quedan subordinadas al Departamento de Estado, a la Homeland Security, a la CIA, y a otras agencias del gobierno de los Estados Unidos.

- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 2 de enero de 2009, permite el uso de agentes encubiertos, la información satelital de la telefonía y el Internet, incluye el concepto de inteligencia preventiva, la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, y el sistema de escuchas.
- El Pacto por México, del 2 de diciembre de 2012, comprometió promover y consolidar el nuevo sistema penal acusatorio —introducido en la Constitución en 2008— pero tiene por fines homologar el sistema penal mexicano al norteamericano, y sustituir a la cultura jurídica nacional. Desde la época de Carlos Pascual, en 2011, como embajador de los Estados Unidos en México, ésta ya había sugerido la presencia de agentes norteamericanos en territorio nacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado con los enfoques del sistema jurídico de los Estados Unidos dado que en México no contábamos un Estado de derecho. También aludió a la presencia del ejército en tareas de seguridad y en la necesidad de que México tuviese un Estado fuerte que garantizara la seguridad de América del Norte.
- El 6 de octubre de 2015, la Secretaría de Relaciones Exteriores reconoce el envío de efectivos de las fuerzas armadas al exterior —operaciones de Paz de la ONU— sin autorización del Senado y en franca violación a la Constitución.
- Las reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del 12 de noviembre de 2015, permiten la presencia de agentes armados de migración y aduanas de los Estados Unidos en territorio nacional.

- Las reformas al Código de Justicia Militar y la aprobación del Código Militar de Procedimientos Penales, publicadas en el *Diario Oficial* el 16 de mayo de 2016, que confirieron un poder desmedido al secretario de la Defensa, quien nombra magistrados, jueces, procuradores, defensores y peritos en la justicia militar, y que permite a los tribunales militares realizar diligencias respecto de personas y bienes de civiles (cateos, intervención de telecomunicaciones y presentación de testigos).
- Entre el 14 y 16 de junio de 2017 se celebró en Miami, Florida, la Conferencia de alto nivel sobre seguridad y economía para México y Centroamérica. Se mutó nuevamente la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte para darle un enfoque primordialmente militarista.
- Los funcionarios del anterior gobierno y el de éste, han tenido encuentros con funcionarios del Departamento de Estado y el de la Homeland Security para incrementar la cooperación en materia de seguridad.
- Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y mediante presión del gobierno norteamericano, la Guardia Nacional se ha empleado para contener la migración masiva de los países centroamericanos a los Estados Unidos.

El anterior recorrido concluye con la aprobación de la reforma constitucional, del 26 de marzo de 2019, con la publicación de la Ley de la Guardia Nacional, del 27 de mayo de 2019, y con el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Comentarios al Acuerdo que dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública*

...que nunca les ciegue el afecto por las personas, sino que estén siempre alertas, porque todos los hombres somos corruptibles y para ello no hay nada más propicio que el poder.

Álvaro OBREGÓN¹

Ejército y política: el fantasma de la militarización

El 11 de mayo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Este instrumento jurídico ha provocado diversas reacciones, quienes están en favor de su conte-

* Elaborado por Daniel Márquez, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Discurso pronunciado ante sus compañeros de armas en Chapultepec, en: Apéndice a las “Memorias del general Obregón”, escritas por la señora Margarita López Mora, *El Universal Gráfico*, 17 de agosto de 1938. Citado también en: Castro, Pedro, *Álvaro Obregón: fuego y cenizas de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 2009.

nido afirman que no es más que la aplicación de la reforma constitucional, del 26 de marzo de 2019, que crea a la Guardia Nacional; los que están en contra argumentan en torno a la “militarización” del país y a las posibles violaciones a derechos humanos.²

Es conocido el efecto corruptor de causas ajenas a la institucionalidad, como ejemplo podemos citar que la muerte de Álvaro Obregón, llevó a sus partidarios, al amparo del “Plan de Hermosillo” del 3 de marzo de 1929, a levantarse en armas acusando al expresidente Plutarco Elías Calles de su muerte, en el Plan se destaca: *El majestuoso recinto de los Poderes Públicos se ha convertido en mercado vulgar en donde se cotiza todo, desde la moral y la ley escrita, hasta el honor y la dignidad del ciudadano y el sentir, el pesar y el querer del pueblo.*³

En el Plan, en sus artículos primero, segundo y tercero, se desconocía a Emilio Portes Gil como presidente provisional, cesaba en el desempeño del cargo de diputados y senadores los miembros del Congreso de la Unión contrarios al movimiento, y a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los combatan y hostilicen. Además, destacaba: “Queremos constituir un pueblo libre para pensar, para creer y para obrar de acuerdo con nuestras leyes a costa de tantos sacrificios conquistados”. Que es lo mínimo que merecemos los mexicanos del momento actual.

En la parte final del libro: *Ocho mil kilómetros en campaña*, se afirma que parte del ideario político de Álvaro Obregón establecía: “Los tres enemigos principales del México son: el militarismo, el clericalismo y el capitalismo. Nosotros podemos librar al país de los dos últimos:

² Véase Ortiz, Alexis, “Preocupa a ONU-DH que Fuerzas Armadas se ocupen de seguridad”, *El Universal*, sección Nación, 13 de mayo de 2020, visible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/preocupa-onu-dh-que-fuerzas-armadas-se-ocupen-de-seguridad>, consultado el 13 de mayo de 2020.

³ Iglesias González, Román, “Introducción y recopilación”, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 956-960.

pero ¿quién lo librará de nosotros? Hay que libertar (sic) al país de sus libertadores”.⁴ Posiblemente una de las consecuencias nefastas de la alineación de la agenda política mexicana con la de los Estados Unidos ha sido el protagonismo político que se ha otorgado al instituto armado nacional desde 2006.

La Guardia Nacional ¿policía militar o civil?

El 26 de marzo de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “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”, que, entre otros, reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Guardia Nacional,⁵ destacando:

- a) *Fines constitucionales de la seguridad pública*, 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.
- b) *Guardia Nacional*, como una institución policial de carácter civil, disciplinada y profesional, en coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación.

⁴ Obregón, Álvaro, *Ocho mil kilómetros en campaña*, México, Gobierno del Estado de Sonora-Instituto Sonorense de Cultura, Edición digital, 2016, Gobierno del Estado de Sonora, Biblioteca Digital Sonora, en: <http://isc.sonora.gob.mx/bibliotecadigitalsonora/ocho-mil-kilometros-en-campana-de-alvaro-obregon/>, consultada el 13 de mayo de 2020.

⁵ Ya hemos realizado la crítica a esta idea en un artículo de nuestra autoría denominado: “El modelo policial de Guardia Nacional”, en poder del autor, donde destacamos parte de la evolución de este cuerpo. La Guardia Nacional era un mecanismo relacionado con la seguridad interior de un Estado, históricamente responde al modelo de “ciudadano-soldado”.

- c) *Reserva de ley* en su estructura orgánica y de dirección, adscrita a la secretaría del ramo de Seguridad Pública, formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.
- d) *Principios de actuación*, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- e) *Doctrina policial*, fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

Como se advierte, con el énfasis en los derechos humanos, se podría afirmar que el modelo policial mexicano es civil, democrático y liberal.

Sin embargo, ese modelo policial inicialmente se integró por 74,100 elementos, distribuidos en 266 coordinaciones, con mando único, dependiente del presidente de la República; su planeación, concepción y orientación se encargó a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y la responsabilidad de su administración y operación a la Secretaría de la Defensa Nacional, en su primera fase de reclutamiento, su personal es de las policías militar, naval y federal, además, “quedará sujeto a las leyes y reglamentos militares”.⁶

Aquí es importante distinguir entre la función de las Fuerzas Armadas y la policial. Las fuerzas militares se capacitan para la defensa de la nación en caso de que peligren la soberanía, la independencia, la integridad territorial o el orden constitucional; en cambio, la tarea de los policías es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los dere-

⁶ Padgett, Humberto, “Efectivos, integración, adiestramiento: así funcionará la Guardia Nacional”, *Expansión Política*, visible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/30/efectivos-integracion-adiestramiento-asi-funcionaria-la-guardia-nacional>, del 30 enero 2019, consultado el 14 de mayo de 2020.

chos y las libertades públicas” e investigación bajo la dirección de la rama correspondiente”.⁷ Así, el modelo de Guardia Nacional viola el propio artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no es un modelo “civil”, además, ha sido cuestionado por la participación de militares en la seguridad pública.

En la Ley de la Guardia Nacional⁸ se destaca su carácter de “orden público”, su aplicación en todo el territorio nacional, y que es “reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional” (artículo 1o.). En el capítulo II: “Fines y principios de la Guardia Nacional”, artículos 4o. al 8o., prescribe que: *la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.* Además, que su objeto es: *realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.*

De su ley se advierte que la estructura y organización de la Guardia Nacional es similar a la del Ejército o a la de otros cuerpos paramilitares. En este sentido; tenemos un uso retórico del derecho, en donde las declaraciones de la Constitución y la ley contradicen la realidad. Atendiendo a su integración estrictamente militar, al hecho de que su mando es un militar y a que en su dirección se integran los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, existe una subordinación de la Guardia Nacional al Ejército, se puede afirmar que desde el 26 de marzo de 2019 tenemos al Ejército y a la Marina en funciones policiales.

⁷ Uprimny Yepes, Inés Margarita, *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito*, Colombia, Defensoría del Pueblo, 1996, p. 9.

⁸ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019.

Los vicios constitucionales y legales del Acuerdo del 11 de mayo de 2020

El “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”,⁹ tiene fecha del 8 de mayo de 2020 y su publicación es del 11 de mismo mes y año.

Fundamento legal del Acuerdo

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los actos de autoridad estén fundados y motivados. El acuerdo en análisis se fundamenta en las siguientes normas:

Precepto	Observaciones
Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Este precepto le permite al titular del Ejecutivo “proveer a la exacta observancia de las leyes” que expida el Congreso de la Unión. No le permite regular de manera directa un precepto constitucional, aunque sea transitorio.

⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de mayo de 2020, emitido por Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo firman: Andrés Manuel López Obrador; el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González; el secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán, y el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaño. Por cierto, se extraña la firma de la secretaria de Gobernación.

<i>Precepto</i>	<i>Observaciones</i>
Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se refiere a la competencia legal de la Secretaría de la Defensa Nacional, y consta de veinte fracciones. Como no se especifica en el acuerdo a cuál competencia de esa Secretaría se refiere, no permite fundar un acuerdo como el que se analiza. Además, para ejercer competencias de un subordinado, el titular del Ejecutivo debería emitir, previamente, el acuerdo de “avocación”. ¹⁰
Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se refiere a la competencia legal de la Secretaría de Marina, y consta de veintiséis fracciones. Como no se especifica en el acuerdo a cuál competencia de esa Secretaría se refiere, tampoco permite fundar un acuerdo como el que se analiza. Además, para ejercer competencias de un subordinado, el titular del Ejecutivo, previamente, debería emitir el acuerdo de “avocación”.
Artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se refiere a la competencia legal de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, y consta de veinticinco fracciones. Como no se especifica en el acuerdo a cuál competencia de esa Secretaría se refiere, no permite fundar un acuerdo como el que se analiza. Además, para ejercer competencias de un subordinado, el titular del Ejecutivo debería emitir, previamente, el acuerdo de “avocación”.
Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>	El transitorio en cuestión prescribe: “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76”.

¹⁰ Es el acto legal de carácter administrativo a partir del cual un superior asume la competencia de un subordinado.

<i>Precepto</i>	<i>Observaciones</i>
	Sin embargo, no se puede leer de manera aislada, como se hace en el acuerdo en análisis, porque es una competencia constitucional, se requiere de la ley para hacerla efectiva. En este sentido, el artículo primero transitorio del Decreto del 26 de marzo de 2009, en su párrafo segundo, obliga al Congreso de la Unión a hacer: <i>las adecuaciones legales conducentes</i> . En este sentido, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige la reserva constitucional y legal en materia de seguridad pública (véase el párrafo noveno) y, como la Ley de la Guardia Nacional no contiene ninguna disposición en favor del uso del Ejército o Marina en labores de seguridad pública, no se puede considerar que el acuerdo que se analiza cuente con fundamentación legal. ¹¹

Así, se puede afirmar que los límites para el uso del Ejército y la Marina en funciones policiales deben estar establecidos en una ley en sentido formal y material, por lo que el acuerdo administrativo mencionado carece de fundamentación legal.

Parte considerativa (motivación legal)

Como el acuerdo carece de fundamentación se podría decir que tampoco tiene motivación. Sin embargo, hay que analizar su parte considerativa, para ver si no existe una “fundamentación implícita”:

¹¹ Véase: Novena Época, Registro: 203143, Tribunales colegiados de circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, marzo de 1996, materia(s): común, Tesis: VI.2o. J/43, p. 769, rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. También véase: Novena Época, Registro: 194798, Tribunales colegiados de circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, enero de 1999, Tesis: VI.2o. J/123, p. 660 rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.

<i>Considerando</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, el 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</p>	<p>Refiere a un hecho que no está en controversia, como se acreditó, no motiva al acuerdo.</p>
<p>Que el transitorio quinto del decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria</p>	<p>En lo que se refiere al contenido del quinto transitorio de la reforma del 26 de marzo de 2019, para “motivar” el acuerdo administrativo mencionado requiere:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Que se acredite que la Guardia Nacional no ha desarrollado su “estructura, capacidades e implantación territorial”.2. Que se demuestre que se requiere la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública.3. Que exista una situación extraordinaria que lo justifique.4. Que existe la regulación que ampare la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.5. Que existen mecanismos de fiscalización de esa labor de seguridad pública que realizarán las Fuerzas Armadas.6. Que las Fuerzas Armadas se subordinarán al mando civil y serán complementarias a las fuerzas policiales regulares. <p>Ninguno de estos aspectos se menciona en el acuerdo administrativo, por lo que se puede afirmar que también carece de motivación.</p>

Considerando	Observaciones
<p>Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un periodo de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo</p>	<p>Tampoco destaca “cuál es el periodo de implementación” (poner en funciones o llevar a cabo) que requiere la Guardia Nacional.</p> <p>Es más, en este aspecto existe un pequeño desliz: el presidente de la República declaró en conferencia de prensa de 26 de junio de 2019:</p> <p>“Este domingo (30 de junio de ese año) ya formalmente inicia la operación de la Guardia Nacional. Están invitados el domingo, en el Campo Marte se va a llevar a cabo una ceremonia de inicio de los trabajos de la Guardia Nacional” y además, que: se van a desplegar ya elementos organizados por todo el país.¹²</p> <p>Además, en medios se informó que el comandante de la Guardia Nacional, general Luis Rodríguez Bucio, afirmó que la Guardia Nacional se desplegó con 58 mil efectivos desplegados en 150 de las coordinaciones en que fue dividido México. También se mencionó: “la composición de las fuerzas: 35.232 policías militares, 5.584 policías navales y 2.411 incorporaciones desde la Policía Federal. Además, el Ejército apoya con 15.375 soldados, cifra que debe reducirse cuando avance el reclutamiento y capacitación de civiles”.¹³</p> <p>Por lo que, si ya estaba “operando” la Guardia Nacional, significa que ya tiene el total de sus capacidades funcionando. Así, no existe la carencia de “implementación” de la Guardia Nacional, por lo que tampoco se justificaría el acuerdo administrativo mencionado.</p>

¹² Notimex, Conferencia de Prensa, “Guardia Nacional entrará en funciones el domingo: AMLO”, *El Economista*, 26 de junio de 2020, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Guardia-Nacional-entrara-en-funciones-el-domingo-AMLO-20190626-0045.html>, consultado el 14 de mayo de 2020.

¹³ Telesurtv.net, *Guardia Nacional despliega 58.602 elementos en México*, 13 de agosto de 2019, en: <https://www.telesurtv.net/news/mexico-guardia-nacional-despliegue-elementos-amlo-20190813-0039.html>, consultado el 14 de mayo de 2020.

<i>Considerando</i>	<i>Observaciones</i>
	Es más, esto pone en evidencia un debate constitucional: El titular de Ejecutivo ya ejerció la competencia del quinto transitorio (sin normatividad de ningún tipo), así, como la Guardia Nacional ya cuenta con "estructura, capacidades e implantación territorial", la facultad otorgada en el quinto transitorio al Ejecutivo se agotó o feneció, por lo que ya no se podría ejercer. En este sentido, más bien se debería disponer lo necesario para regresar a los 15,375 soldados a sus cuarteles.
Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, 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, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado	No es un hecho sujeto a debate y tampoco motiva el acuerdo.
Que la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional	Tampoco es una cuestión debatible porque reproduce lo que establece el quinto transitorio ya analizado, sin embargo, le son aplicables los comentarios relacionados con la fundamentación del acuerdo y muestran que no se respetan sus alcances.

Así, como la Guardia Nacional ya está "funcionando" y se encuentra desplegada en el territorio nacional, no hace falta un acuerdo administrativo como el que se comenta, es más la Guardia Nacional ya cuenta con 15,375 integrantes de las Fuerzas Armadas en sus filas, lo que significa que se está ejerciendo la facultad del quinto transitorio.

Preguntas en torno al contenido del Acuerdo (parte normativa)

Si como destacamos, el acuerdo administrativo comentado carece de fundamentación y motivación y, además, existe evidencia de que el titular del Ejecutivo ya ejerció la competencia del artículo quinto transitorio del Decreto del 26 de marzo de 2019, no vale la pena analizar el contenido normativo de ese acuerdo. Sin embargo, si es prudente hacerse algunos cuestionamientos: ¿por qué el plazo de cinco años? ¿Qué se sabe en el gobierno que los lleva a una decisión de estas características? (artículo primero).

¿Por qué otorgarle a las “Fuerzas Armadas permanentes” facultades para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; para detener personas e informales de sus derechos; ponerlas a disposición de las autoridades competentes; verificar información relacionada con delitos; detener personas; realizar el registro de detenciones; preservar el lugar de los hechos; colaborar en funciones de vigilancia y verificación; colaborar con las autoridades locales; participar en operativos conjuntos; y colaborar con las autoridades en caso de desastre? (artículo segundo).¹⁴ El cuestionamiento es pertinente, porque muchas de las labores ya las realizan los quince mil soldados integrados a la Guardia Nacional, otras les estarían vedadas por cuestión competencial.

¿Por qué poner que se regirá “por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos”, si desde el 10 de junio de 2011 tiene la responsabilidad de acatar esos estándares? (artículo tercero). Sorprende el olvido de las lecciones del caso Radilla Pacheco.¹⁵ Lo anterior muestra el uso retórico de los derechos humanos.

¹⁴ Véase el artículo 9o., en las fracciones respectivas, de la Ley de la Guardia Nacional.

¹⁵ Véase la tesis aislada de la Quinta Época, registro: 279328, Pleno, rubro: Fuero de Guerra, t. XL, materia penal, p. 1393.

¿Por qué destacar que las tareas de la Fuerza Armada estarán “bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda?” (artículo quinto). En principio por la ambigüedad, ¿es el órgano de control interno del Ejército o de la Marina?, si fuera así, ¿no podría darse el caso de encubrimiento? ¿Es el de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana?, en este caso, en segundo término: ¿aceptarán los militares la competencia civil? ¿Qué sucede con la supervisión del Congreso a que alude el quinto transitorio del Decreto del 26 de marzo de 2019?

Por supuesto, hay más interrogantes, pero lo destacado es suficiente en un análisis preliminar de ese acuerdo.

Comentarios finales

Lo que los autores del acuerdo administrativo que se comenta desean que se infiera, es que la acción extraordinaria en materia de salubridad general, asociada al tema del COVID-19, justifica una norma de estas características.

Nuestro orden legal no autoriza a ignorar a la Constitución o a las leyes con el pretexto de la acción extraordinaria en materia de salubridad general. Tampoco estamos en presencia de una suspensión de garantías en términos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así, una norma como la que se emitió, por la reserva de ley, requiere de la participación del Congreso de la Unión.

No debemos olvidar que el artículo 49, párrafo segundo, de la Constitución federal prohíbe concentrar dos o más de los “poderes” o las funciones ejecutiva, legislativa o judicial, en una sola persona, excepto en los casos del 29 y 131 de la propia carta magna, como tampoco estamos en presencia de ninguno de los supuestos destacados, es evidente que un acuerdo como el que se comenta no tiene viabilidad jurídica en el sistema legal mexicano.

Alguien podría argumentar que ofendemos a servidores de la patria, por lo que vale citar de nuevo a Álvaro Obregón: “Se ha injuriado al ejército”, decían, porque señalamos con energía muchos de los actos inmorales que cometen algunos jefes del ejército, en pugna con la moral y con el prestigio que debe tener una institución a la que está encomendada la defensa de la dignidad nacional y las instituciones de la patria.¹⁶

Si obviamos la afrenta al derecho, debemos destacar que, al error del quinto transitorio del acuerdo del 26 de marzo de 2019, no se le deben agregar nuevas ligerezas. Mientras esté vigente el artículo 129 de la Constitución federal, la noble labor de las Fuerzas Armadas no debe oscurecerse con facultades o competencias que no son propias de Estados democráticos.

¹⁶ Obregón, Álvaro, *op. cit.*

Incompatibilidad del acuerdo presidencial que asigna tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas con estándares internacionales de derechos humanos*

El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública..., expedido por el Ejecutivo el 8 de mayo de 2020, es incompatible con estándares internacionales de derechos humanos y, por tanto, deviene inconstitucional en términos del artículo 1o. constitucional, a pesar de que pretenda fundarse en el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, del 23 de marzo de 2019. Incluso, podría acarrear responsabilidad internacional a México, como se explica a continuación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, como regla general, que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. Sin embargo, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad, esta debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada, así como fiscalizada (caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia del 28 de noviembre de 2018, párrafo 182). Dicha jurisprudencia interamericana es

* Elaborado por J. Jesús Orozco Henríquez, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM; expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

obligatoria para las autoridades mexicanas, como lo ha reconocido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime que el caso respectivo involucró a nuestro país.

Contrariamente a dichos estándares internacionales y sin justificar su actualización, el artículo primero del acuerdo presidencial ordena a la Fuerza Armada permanente participar en las funciones de seguridad pública hasta el 27 de marzo de 2024. Aunque este precepto enuncia que lo anterior será “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, el acuerdo no proporciona los lineamientos o elementos indispensables para acreditar la observancia de tales estándares internacionales, los cuales también se prevén en el invocado artículo quinto transitorio de la reforma constitucional sobre Guardia Nacional.

De acuerdo con el texto y el espíritu de dicho artículo transitorio constitucional, en el supuesto de que el Ejecutivo se viera requerido de disponer de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública, lo procedente no era emitir un acuerdo general a fin de pretender normalizar y volver ordinaria, generalizada e ilimitada su intervención en toda la República durante casi el resto del sexenio sino, de acreditarse su necesidad, expedir los acuerdos específicos a que haya lugar en los que se demuestre y justifique que, efectivamente y en la práctica, se trata de un caso extraordinario en el cual también se actualizan los demás parámetros constitucionales e internacionales.

Para considerarse extraordinaria toda intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, de acuerdo con la Corte Interamericana, se debe acreditar que “se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso”, aspectos que claramente no se contienen en el acuerdo presidencial, pues no hay argumento ni indicio alguno sobre el particular. Por el contrario, sin justificación alguna y como se indicó, ordena a la Fuerza Armada permanente realizar tareas de seguridad pública en forma generalizada e irrestricta en toda la República durante prácticamente el resto del sexenio.

No basta, se insiste, con anunciar en el acuerdo que supuestamente la intervención se hará “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” —pues eso ya se exige en el quinto transitorio de la reforma constitucional— sino que, para su validez y compatibilidad constitucional y convencional, habría habido necesidad de demostrar que, efectivamente, en el caso se actualizaban esos parámetros.

Asimismo, cabe advertir que, según la jurisprudencia interamericana, la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en seguridad pública debe ser “(s)ubordinada 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”.

Sin embargo, lejos de ello, el artículo tercero del acuerdo presidencial “instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional”, cuando, estrictamente, la instrucción debería haber sido a estos últimos para coordinarse con aquél y dejar claro que el primero es quien, en todo caso, marcará la pauta en las tareas de seguridad pública a fin de observar el estándar interamericano.

Por otra parte, lo más grave, es que el artículo segundo del acuerdo presidencial confiere a la Fuerza Armada permanente, entre otras atribuciones legales de la Guardia Nacional, diversas relacionadas con la prevención e investigación del delito y la correspondiente detención de civiles, propias de la policía ministerial o de investigación (previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV y XVI del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional), en franca oposición a la invocada jurisprudencia interamericana. Incluso, en la medida que también se le confieren atribuciones para “(c)olaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes”, así como “(p)articipar

con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública (fracciones XXV y XXVIII del invocado artículo 9o. de dicha ley), se abre la posibilidad de que la Fuerza Armada permanente participe en otros ámbitos o áreas —como la migración— de manera también incompatible con estándares internacionales.

Del mismo modo, la Corte Interamericana ha puntualizado que el requisito de que la eventual y extraordinaria o excepcional participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sea regulada exige que sea “mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia”. Aun cuando es claro que el sustento de tal participación de la Fuerza Armada permanente se encuentra en el invocado artículo quinto transitorio de la reforma constitucional sobre Guardia Nacional, es claro que el acuerdo presidencial que se comenta es omiso en demostrar que la Fuerza Armada permanente cuenta con protocolos sobre el uso de la fuerza bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad —de carácter operativo y complementarios a las disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza—, como tampoco acredita que los militares y marinos cuentan con la capacitación en materia de seguridad pública y en el respeto de los derechos humanos, por lo que también en este aspecto el acuerdo desatiende lo prescrito en la jurisprudencia interamericana.

Otro de los requisitos exigidos por la Corte Interamericana para la extraordinaria o excepcional intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es que sea “(f)iscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”. Contrariamente a ello, el artículo quinto del acuerdo presidencial establece que “(l)as tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda”. Es claro que al preverse en el acuerdo sólo un autocontrol, esto es, la supervisión y vigilancia

sólo por medio del órgano de control interno de la respectiva dependencia de adscripción, se incumple palmariamente con la fiscalización externa por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces que exige la jurisprudencia interamericana.

El multicitado acuerdo presidencial también desatiende y es diametralmente opuesto a recomendaciones específicas para México de los órganos supervisores de los sistemas universal y regional de derechos humanos. En este sentido, incumple la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, como resultado de su visita oficial en octubre de 2015, consistente en establecer “mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos”. Del mismo modo, con las previstas en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la *Situación de los derechos humanos en México*, del 31 de diciembre de 2015 como resultado de su visita de ese año, relativas a “Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública”, así como “Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos”.

Ciertamente, tales recomendaciones derivaron del preocupante incremento de la violencia, a partir de 2006, en que las autoridades mexicanas y según lo ha documentado la Comisión Interamericana optaron por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y las instituciones de seguridad pública de la Federación, los estados y los municipios, con lo cual se desató, desde entonces —con el riesgo de agudizarse por los efectos del multicitado acuerdo presidencial—, un significativamente mayor número de violaciones graves a los derechos humanos, impunidad imperante y falta de rendición de cuentas de las instituciones involucradas conforme a los estándares internacionales. Tenemos en la memoria, como heridas lacerantes y con gran indignación, los lamentables abusos y las graves violaciones a múltiples víctimas que en este

tipo de contexto han documentado diversos organismos y que incluyen uso desproporcionado de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas y violencia sexual por fuerzas armadas (de estos últimos son ejemplos, en el sistema interamericano, los casos Rosenda Cantú y Fernández Ortega).

Abstracción hecha de los visos de inconstitucionalidad hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde 2019 mediante cuatro acciones de inconstitucionalidad respecto de las leyes de la Guardia Nacional; sobre el Uso de la Fuerza; del Registro de Detenciones, y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (entre otros aspectos, por la afectación a la privacidad e intimidad de las personas sin fundamento legal para ello, al facultar para detener a los particulares, solicitarles información, intervenir sus comunicaciones privadas y localizar su posición geográfica en tiempo real, sin que exista denuncia alguna para la prevención de delitos o infracciones administrativas; la transgresión de los derechos de libertad de tránsito, seguridad personal, a la intimidad, protección de datos personales y la prohibición de injerencias arbitrarias, al facultar para inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas en el país, así como verificar si los extranjeros que residen en el territorio cumplen con las obligaciones que establece la Ley de Migración, o bien la vulneración de los derechos fundamentales de libertad de expresión y libertad de reunión ante la posibilidad de la utilización de armas, incluso letales, contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas), las cuales se encuentran pendientes de resolución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el acuerdo presidencial que se analiza incurre en lo que varios académicos y organizaciones defensoras de derechos humanos temíamos en cuanto a que la parte sustantiva de la reforma constitucional de 2019 sobre la Guardia Nacional se viera eclipsada al cobrar vigencia su régimen transitorio y volviese ordinaria e irrestricta la participación de militares y marinos en tareas de seguridad pública.

Este riesgo de que se deviniera regular el régimen transitorio con la consecuente militarización de la seguridad pública también fue advertido por la propia Comisión Inte-

americana en el capítulo V de su informe anual de 2019, en el cual da seguimiento a sus recomendaciones a México en 2015, publicado en marzo de este año. De manera similar, la representación México de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 22 de febrero de 2019 alertó que “dicho régimen de transitoriedad (de la reforma constitucional sobre Guardia Nacional) deberá sujetarse, en los hechos, a estrictos mecanismos de supervisión de naturaleza civil que permitan la prevención de violaciones a los derechos humanos y su detección cuando éstas ocurran, así como su investigación y sanción adecuadas”, lo cual tampoco se atiende en el referido acuerdo presidencial.

Hay quien ha pretendido justificar la emisión del citado acuerdo presidencial al argumentar que, si en los hechos la Fuerza Armada permanente ya intervenía en tareas de seguridad pública, resulta preferible que ésta ya se encuentre normada u ordenada formalmente por aquél. No comparto tal perspectiva pues no sólo es claro que tal intervención en los hechos se apartaba de la jurisprudencia interamericana y lo previsto constitucionalmente sino es igualmente contrario a estos lineamientos que el acuerdo presidencial sea omiso en demostrar que nos encontramos en presencia de un caso extraordinario y en la práctica se observan dichos estándares.

También hay quien ha argüido que, cuando más, el acuerdo presidencial se puede considerar inocuo, pero no contrario a la Constitución mexicana o a los instrumentos internacionales de derechos humanos, pues se concretaría a reproducir lo ya previsto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional sobre Guardia Nacional. Sin embargo, carece igualmente de sustento lo anterior en virtud de las falencias y previsiones contrarias a los estándares internacionales en que incurre dicho acuerdo, las cuales se han evidenciado en los párrafos que anteceden.

En este tenor, el referido acuerdo presidencial incumple los compromisos internacionales contraídos por nuestro país, en especial, la obligación de respeto y garantía de los de-

rechos y libertades establecidos, entre otros instrumentos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1o. de la propia Convención), así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades (artículo 2o.), en relación con un cúmulo de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad pública o ciudadana (véase, al respecto, el informe sobre *Seguridad ciudadana y derechos humanos* de la Comisión Interamericana), como ocurre de manera relevante con “el derecho a la libertad y a la seguridad personales” (artículo 7o.). En consecuencia, dicho acuerdo presidencial no sólo resulta incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino, en términos del artículo 1o. de nuestra Constitución, deviene inconstitucional.

Por lo anterior, a fin de salvaguardar los derechos humanos y evitar que México incurra en responsabilidad internacional, con independencia del eventual control jurisdiccional de la constitucionalidad del acuerdo a cargo de los órganos internos competentes, sería deseable que el Presidente de la República desista de ordenar, sin justificación alguna, que la Fuerza Armada permanente realice tareas de seguridad pública en forma ordinaria, generalizada e irrestricta en toda la República durante prácticamente el resto del sexenio y, en su lugar, opte por honrar los compromisos y obligaciones internacionales contraídos por México, así como el espíritu de la reforma constitucional de 2019 sobre seguridad pública.

En este sentido, se esperaría del Ejecutivo que ofrezca a la brevedad información verificable sobre los avances en el desarrollo de la estructura, organización e implantación territorial de la Guardia Nacional, así como de la debida capacitación de sus integrantes, además de un plan concreto y calendarizado para el retiro gradual de militares y marinos de las tareas de seguridad pública, la recuperación de éstas por las policías civiles y su fortalecimiento conforme a estándares internacionales a fin de preservar, auténticamente, tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

¿Una vez más el tribunal constitucional mexicano decidirá sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública? Reflexiones a propósito del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*

El Acuerdo y su vinculación con el Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional del 26 de marzo de 2019. Temporalidad en la actuación de la Fuerza Armada permanente

El pasado 11 de mayo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Dicho instrumento tiene su fundamento en el *artículo quinto transitorio* del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia de Guardia Nacional que autoriza al presidente de la República para: “disponer de la Fuerza Arma-

* Elaborado por Cecilia Mora-Donatto, investigadora titular “C” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigadora nacional nivel III.

da permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria" "...*en tanto* la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial". Este artículo transitorio no concluye así tiene, además, un segundo párrafo igual o más importante que el que hemos citado literalmente, a éste nos referiremos más adelante pues consideramos que en dicho segundo párrafo del artículo quinto transitorio se encuentra el equilibrio de las facultades presidenciales aquí señaladas.

Conviene recordar que dicho Decreto de reforma constitucional se convirtió en el acto fundacional de la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública en el territorio nacional y fue aprobado por el Constituyente Permanente. Sobra decir, porque es de explorado derecho, que los artículos transitorios son parte integrante de los decretos de reforma constitucional y, en consecuencia, de la Constitución.

La temporalidad de dicha actuación de la Fuerza Armada permanente *no excederá de cinco años* contados a partir de la fecha de publicación del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, antes aludido y que data del 26 de marzo de 2019. Es decir, ésta será la legislación vigente durante todo lo que resta del sexenio.

Contenido, objetivos del Acuerdo y competencias de la Fuerza Armada permanente

Dicho Acuerdo tiene como finalidad autorizar a la Fuerza Armada permanente para apoyar funciones que se le asignen en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refieren las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional.

Dichas fracciones establecen lo siguiente:

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

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

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

b) La Guardia Nacional actuará en *aduanas*, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en *materia fiscal, naval o de migración*, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las *instalaciones hidráulicas* y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los *cauces de los ríos*;

d) Los espacios urbanos considerados como *zonas federales*, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las *instalaciones estratégicas*, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las *zonas turísticas* deberán establecerse protocolos especializados para su actuación.

IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, *practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes*, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

XIII. Realizar la *detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos*;

XIV. Efectuar las *detenciones* conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XV. Realizar el *registro inmediato de la detención de las personas* en los términos señalados en la ley de la materia;

XVI. *Preservar* el lugar de los hechos o del *hallazgo*, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o *productos del delito*, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de *vigilancia, verificación e inspección* que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXVII. *Colaborar, cuando sea formalmente requerida*, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, *con las autoridades locales y municipales competentes*, en la protección de la integridad física de las

personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de *peligro*, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen *violencia o riesgo inminente*; *prevenir la comisión de delitos*, así como garantizar, mantener y restablecer la *paz y el orden públicos*;

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

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

El anterior es el amplísimo ámbito de participación legal en el que la Fuerza Armada permanente desarrollará labores de seguridad pública e incluso de protección civil con arreglo a esta Ley.

Es oportuno advertir que el Acuerdo en comentario instruye a un civil, esto es, al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de Defensa y Marina para *definir* la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente *complementarán* la función de la Guardia Nacional (institución híbrida en cuanto a su mando e integración). Aunque tímido, me parece que esta coordinación constituye un primer control, muy importante y decisivo, para la participación, diríamos, complementaria y de colaboración de la Fuerza Armada permanente en las funciones de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional.

En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la *estricta observancia y respeto a los derechos humanos*, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (como veremos más adelante

esta ley se encuentra controvertida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y demás ordenamientos en la materia.

Conviene no pasar por alto, al abordar el contenido del citado Acuerdo, porque resulta muy revelador que establezca que la supervisión de las tareas que realice la Fuerza Armada permanente estará bajo la supervisión y el control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda. Asimismo, es oportuno advertir que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de dicho Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo. Responsabilidades y presupuesto que no harán pacífica la aplicación del Acuerdo.

El control parlamentario sobre las actividades de la Guardia Nacional y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

De la misma forma en que el Acuerdo que venimos comentando no puede desvincularse del Decreto de reforma constitucional de 2019, ambos (Acuerdo y Decreto) tampoco deben desligarse de la fracción IV del artículo 76 constitucional que regula las facultades exclusivas del Senado de la República y que en dicha fracción contempla como tal: “Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional”.

Advertíamos *supra*, que el quinto transitorio del Decreto del 26 de marzo de 2019 tenía dos párrafos: el primero, ya transcrito, autoriza al presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. El segundo, que por su importancia transcribimos literalmente, sostiene: “El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76”.

Adicionalmente, conviene recordar que también al Senado de la República le corresponde como facultad exclusiva, por imperativo de la fracción XI del mismo artículo 76 constitucional: “Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la Secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada”.

Merece destacarse el lenguaje que utiliza la Constitución en ambos preceptos alude a dos verbos que se complementan: analizar y aprobar. Así de relevante, así de trascendente, es la participación y la responsabilidad de los senadores en materia de seguridad pública.

En este contexto otros dos artículos constitucionales son fundamentales para entender con una mayor precisión los pesos y contrapesos del diseño constitucional en materia de seguridad pública, uno es el artículo 69 que, entre otros instrumentos de control, señala en su párrafo tercero que: “En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde”.

El otro precepto constitucional es el artículo 21, que establece como una obligación de la secretaría del ramo de seguridad pública, civil, “formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones”.

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales hasta aquí invocados constituye el parámetro de control y equilibrio de las facultades concedidas al presidente de la República para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Dicho de otra manera, en este entramado constitucional se concentran los *checks and balances* entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de seguridad pública. Los podemos compartir o no; los podemos, desde luego, cuestionar o mejorar; pero lo cierto es que hay

instrumentos de control parlamentarios para fiscalizar el ejercicio de tales poderes. Las instituciones ineludiblemente tendrán que responder y estar a la altura del desafío.

Corresponde, sin ninguna duda, a la Cámara de Senadores, en la que por cierto hay un sólido bloque opositor, vigilar y controlar el ejercicio que el presidente de la República haga de las facultades que la Constitución le otorga en materia de seguridad pública. De tal manera que a esta representación le corresponderá por la vía de: a) la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, b) la información anual que reciba sobre el estado que guarde dicha Estrategia, c) el informe anual que el Ejecutivo federal les remita sobre las actividades de la Guardia Nacional y de todos los instrumentos de control parlamentario a su alcance (comparecencias, preguntas, solicitudes de información, etcétera) dar un seguimiento, escrupuloso, puntual, cuidadoso y esmerado, por decir lo menos, no sólo a las políticas en la materia, sino de las acciones justificadas para que el presidente de la República disponga de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. A la cámara alta corresponderá desentrañar si el uso la Fuerza Armada permanente es efectivamente extraordinario, se está regulando y fiscalizando y estamos frente a acciones eminentemente subordinadas y netamente complementarias.

En éste, como en muchos otros ámbitos de nuestra vida institucional, el Congreso de la Unión es un poder fundamental, central e insustituible, no sólo por la considerable capacidad que tiene para legislar sino, sobre todo, para controlar la acción del gobierno.

Un contexto jurídico adverso en el que se expide el Acuerdo

El multicitado Acuerdo que venimos comentando no puede desvincularse, como ya hemos visto, de la reforma constitucional de 2019, ni de la aprobación de diversas normas en materia de Guardia Nacional que se encuentran controvertidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En junio de 2019 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de:

- *La Ley de la Guardia Nacional*, en su integridad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de mayo de 2019.
- De manera particular, los artículos 9o., fracciones III, IV, V, XVIII, XXVI, XXIX, XXXIII, XXXV, XXXVI y XXXVIII, 14, fracción IV, en la porción normativa “no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia”, 25, fracciones II y VII, en la porción normativa “dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública”, 63, último párrafo, 66, fracciones III y IV y último párrafo, 75, 82, último párrafo, 100, 102, 103, 104, 105 y 106, de la referida Ley de la Guardia Nacional.

A juicio de la CNDH dicha ley viola diversos preceptos constitucionales y convencionales que protegen los siguientes derechos:

- Derecho a la seguridad jurídica
- Derecho a la intimidad
- Derecho a la privacidad
- Derecho a la protección de datos personales
- Derecho a la seguridad personal
- Derecho a la integridad personal
- Derecho de igualdad y no discriminación
- Derecho de libertad de trabajo

- Derecho de ocupar un cargo o empleo en el servicio público
- Derecho al descanso laboral
- Principio de legalidad
- Principio de taxatividad
- Principio de presunción de inocencia
- Principio de reinserción social
- Prohibición de injerencias arbitrarias
- Obligación de respetar, promover y proteger los derechos humanos
- Obligación de sancionar la tortura y desaparición forzada en atención a su gravedad

Asimismo, la CNDH presentó otras acciones de inconstitucionalidad contra las normas que rigen el actuar de la Guardia Nacional, a saber:

- La *Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza*, en su integridad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio, expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2019.
- De manera particular los artículos 6o., fracción VI, en la porción normativa “fuerza epiletal”, 27, primer párrafo, 28 y 36, en la porción normativa “desde la planeación”, de la referida Ley Nacional.
- La *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, en su integridad, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2019.
- De forma particular, los artículos 19 y quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Como puede advertirse, se trata de normas marco de las que depende la aplicación del Acuerdo que venimos comentando. Dichas acciones de inconstitucionalidad se encuentran en sede judicial, corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación definir su constitucionalidad o no, pero mientras la decisión de declararlas inconstitucionales no sea asumida por el tribunal constitucional mexicano las normas se presumirán acordes con la Constitución y seguirán siendo vigentes.

En este contexto, es pertinente recordar que el presidente Enrique Peña Nieto promovió y el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior para darle al Ejército un marco jurídico para su actuación en la materia. No obstante, la Corte (con una integración diferente a la actual) la declaró inconstitucional, justamente porque permitía que el Ejército pudiera realizar detenciones, catear domicilios, registrar y asegurar personas y bienes, etcétera.

En ese momento, la resolución de la Suprema Corte se fundó en diversos preceptos de nuestra carta magna, pero sobre todo en el artículo 129 cuyo texto, por cierto, no se ha modificado desde 1917, y que señala: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde su interpretación máxima, tendrá la última palabra para definir una vez que resuelva estas acciones de inconstitucionalidad, cómo quedará el diseño de la política de seguridad pública en el país.

Comentarios finales. El impacto en diversos ámbitos

En el ámbito del derecho administrativo. Hay quien sugiere que el Acuerdo que aquí se comenta no posee tal naturaleza; en realidad estamos frente a un reglamento autónomo que en el ámbito del derecho administrativo suele tener como finalidad organizar el régimen de algún servicio público. En todos los casos, este tipo de reglamentos o estatutos autóno-

mos deben, desde luego, ajustarse a la Constitución y a las leyes de la materia, al tiempo que conservan validez mientras el Congreso no apruebe normas diferentes. Un ámbito más en el que nuestros representantes pueden incidir para encausar nuestra regulación en materia de seguridad pública.

En el ámbito electoral. Si la Corte no se pronuncia, en breve, sobre las cuestiones de inconstitucionalidad, presentadas por la CNDH, ésta será la legislación que en materia de seguridad pública nos regirá por lo que resta del sexenio (2019-2024). Encontrándose en el camino con el proceso electoral de 2021 en el que habrá comicios para elegir gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos; así como la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Después de la pandemia. No puede pasarse por alto que la aprobación de dicho Acuerdo se publica justamente cuando nuestro país enfrenta la pandemia por coronavirus. Cuando todavía es imposible valorar los efectos negativos que tendrá en nuestra economía, pero también, en el ámbito social (trabajo, salud, etcétera).

¿Militarización, sí o no? Por último, la pregunta que nadie o casi nadie se atreve a contestar; hasta en tanto la Corte no resuelva las controversias antes señaladas, la respuesta a esta interrogante será sí. Esa decisión se asumió en 2019 mediante la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

El Acuerdo en comentario no hace más que poner de manifiesto la incapacidad del Estado mexicano de crear y consolidar un cuerpo distinto al Ejército que pueda hacerse cargo de la seguridad pública. Recordemos que la militarización del país empezó por las solicitudes de los gobiernos de las entidades federativas para hacer frente al crimen organizado que dominaba y domina amplias zonas del país.

A pesar de las promesas de campaña de retirar de las calles al Ejército y de no militarizar al país, Andrés Manuel López Obrador terminó por convertirse en el tercer presidente

de México que abiertamente, y aunque lo critiquen, entrega la seguridad pública a cuerpos integrados por militares (en activo o en retiro). Conviene preguntarse ¿por qué un gobierno democrático que llegó al poder (Ejecutivo y Legislativo) con una enorme legitimidad no optó por apostarle a la sociedad civil, a la profesionalización y tecnificación de las policías (civiles). Aun sabiendo, por el sólido número de evidencias, que el Ejército es también una institución susceptible de corromperse (el amplio número de violaciones a los derechos humanos, la colusión de militares, que incluye a generales, con el crimen organizado, etcétera). El Ejército se ha convertido en el principal y gran aliado del Ejecutivo federal no sólo para hacer frente a la inseguridad sino también para desarrollar grandes obras públicas, ¿por qué?

Cualquiera que sea la respuesta a esta última interrogante, lo cierto es que los tres últimos presidentes de México (por cierto, emanados de distintos partidos políticos, incluso antagónicos) en su calidad de “Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas” han apostado en favor de la milicia, a pesar de que dicha participación, en tareas de seguridad pública, ha sido fuertemente controvertida ante jueces y tribunales nacionales pero, especialmente, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha realizado suficientes pronunciamientos en contra de que, en México, se encomiende al Ejército tareas que son propias de los cuerpos policiales. En nuestro contexto, en nuestra dura realidad, una última pregunta es pertinente si no lo hacen ellos, ¿quién? Es evidente que amplias regiones del país están bajo el control de la delincuencia organizada, cómo recuperarlas, cómo hacer que el Estado de derecho impere en todo el territorio nacional.

El Acuerdo que aquí se ha venido comentando es una muestra fehaciente de que el Estado mexicano ha claudicado en la tarea de construir una (o varias) policías cuyo principal objetivo sea hacer realidad uno de los derechos que le dan razón de existir al Estado mismo, como es, el derecho a la seguridad.

De la Guardia Nacional a la Fuerza Armada para la seguridad en MÉXICO. Una reflexión desde la victimología*

Menos represión más seguridad.

Irvin WALLER

Contexto del análisis

Iniciamos el presente trabajo con la siguiente con la frase “menos represión más seguridad”¹ y con la siguiente reflexión ¿se puede pensar en una prevención que baje el índice delictivo en forma eficaz y eficiente sin un control social formal (policía, ejército, ministerio público, juzgados y sistema penitenciario)?² Ambas representan en nuestro actual panorama

* Elaborado por María Teresa Ambrosio Morales, doctora y licenciada en derecho por la UNAM; maestra en criminología y maestra en victimología ambas por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe); licenciada en psicología por la Universidad del Valle de México, certificada en victimología forense por *the Forensic Criminology Institute*; técnica académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Véase, Waller, Irvin, *Menos represión, más seguridad, verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007.

² Véase, Ambrosio Morales, María Teresa, Mayen Herrera, Ernesto, Mayen Herrera, Adriana, “Análisis criminológico de la emergencia sanitaria de la influenza A(H1N1). Prevención del delito A(H1N1)”, en Brena Sesma, Ingrid (coord.), *Emergencias sanitarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

nacional, planteamientos que pueden considerarse como no viables, pero la normatividad internacional, la criminología y la victimología son parte de los argumentos que se tienen para considerar su reflexión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, ha sido reformada en siete ocasiones, ésta es la base de la seguridad pública y la policía, que permite no sólo cambiar su denominación o el uniforme, pero el cumplir en forma eficaz el servicio de proteger y brindar seguridad de las personas, requiere contar con una fortaleza de su actuación en los derechos humanos, véase cuadro 1.

Reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

- Reforma en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 3 de febrero de 1983.
- Reforma publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994.
- Reforma publicada en el *DOF* el 3 de julio de 1996.
- Reforma publicada en el *DOF* el 20 de junio de 2005.
- Reforma publicada en el *DOF* el 18 de junio de 2008.
- Reforma publicada en el *DOF* el 29 de enero de 2016.
- Reforma publicada en el *DOF* el 26 de marzo de 2019.

³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas por artículo en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, consulta 15 de mayo 2020.

Cuadro 1
 Policía o función policial su denominación y funciones⁴

ÁMBITO DE ACTUACIÓN
 Constitución y Derechos Humanos
 Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza

<i>Función policial en México</i>		
<i>Tipos de denominación histórico (alfabéticamente)*</i>	<i>Función</i>	<i>Funciones</i>
Agente de Investigación	Fuerzas Armadas	Apoyo
Autodefensas	Extraordinaria	Servicio a la población y protección
Gendarmería	Regulada	Seguridad pública
Guardia Nacional	Fiscalizada Subordinada	Ley de la Guardia Nacional artículo 9o., fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV
Policía cibernética	Complementaria	
Policía científica		
Policía de investigación		
Policía Federal		
Policía Federal Ministerial		
Primer respondiente		
Super Delegados		

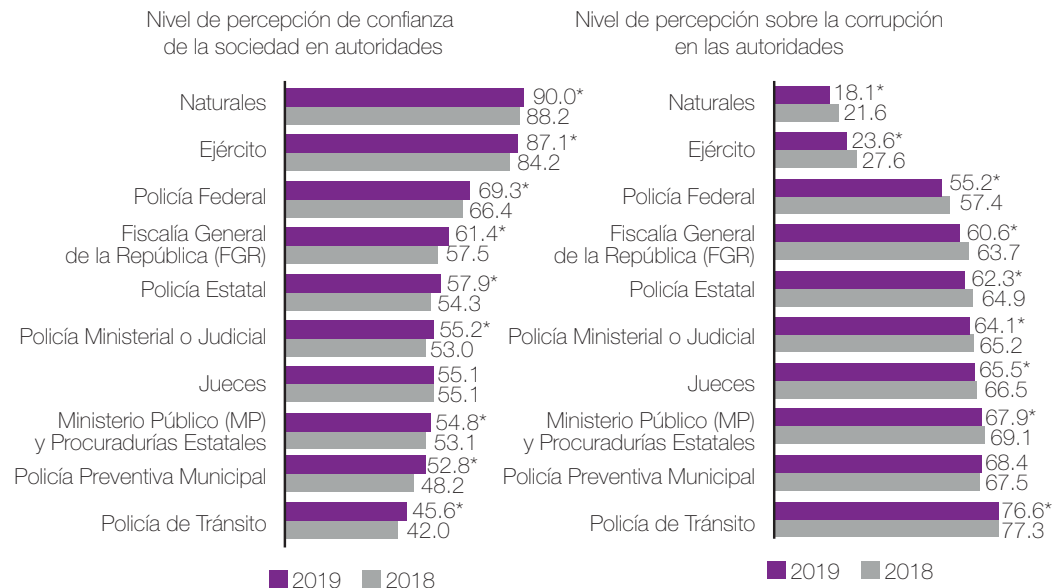
* En la denominación histórica algunas de ellas ya no son vigentes.

Elaboración propia, fuente: Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

⁴ Agradecemos los valiosos comentarios del maestro Rodolfo Toquin Cisneros Rosado del Servicio Civil y Profesional de Carrera Policial.

La población en México requiere contar con un ambiente que permita lograr un sentido de confianza y seguridad en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (policía y/o Fuerzas Armadas) y considerar en ¿quién puede hacerlo?, véase gráfico 1.⁵

Gráfico 1
Percepción de desempeño



Nota los datos corresponden al periodo marzo-abril de cada año.

* En estos casos si existió un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior.

⁵ La expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención artículo 1o., inciso a en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptada el 17 de diciembre de 1979.

En cuanto al nivel de confianza de las autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, 90% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con Mucha o Algo, seguridad del Ejército con 87.1%. Sobre la percepción de corrupción respecto de las autoridades, 76.6% de la población de 18 años y más considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de los jueces con 68.4 por ciento.

La gráfica 1 en la encuesta de victimización de la percepción y el desempeño de las Fuerzas Armadas (Marina y Ejército), han sido considerados en relación con los temas de confianza y corrupción como positivo a diferencia de la policía que son poco favorables a estos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

De la Guardia Nacional a la Fuerza Armada para la seguridad en México una reflexión desde la victimología

La tendencia actual en relación con la violencia, criminalidad y delincuencia de la normatividad internacional, la criminología y la victimología tienen como base de actuación los derechos humanos, la prevención social de la violencia y la delincuencia y la perspectiva de género.

Por ello en el tema que nos ocupa, estos son algunos datos para considerar, véase la tabla 2.⁶

⁶ Véase Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2019, http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf, consultada en mayo de 2020.

Cuadro 2
Principales hechos violatorios señalados en las recomendaciones
por violaciones graves

<i>Hechos violatorios</i>	<i>Recomendaciones</i>
Detención arbitraria	11
Tortura	7
Retención ilegal	5
Integrar la averiguación previa de manera irregular o deficiente	5
Desaparición forzada o involuntaria de personas	5
Retardar o entorpecer la función de investigación o procuración de justicia	5
Falta a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones	5
Privar de la vida	4
Practicar de manera negligente las diligencias	3

La combinación de las dos instituciones Guardia Nacional-Fuerza Armada en actividades de seguridad pública, tiene como un fuerte ingrediente que es el *poder* y que este en caso de no tener una real y eficaz regulación, fiscalización y subordinación a la Constitución y los derechos humanos se transforma en abuso de poder, victimización y en un índice de letalidad, véanse cuadro 3⁷ y gráficos 2 y 3.⁸

⁷ Pronunciamiento 138 La CNDH observará la aplicación del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/Pronunciamiento-Fuerzas-Armadas.pdf>, consultada en mayo de 2020.

⁸ Gráficos elaborados por la institución, Comisión, Nacional de los Derechos Humanos, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, t. IX, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos, pp. 126 y 128.

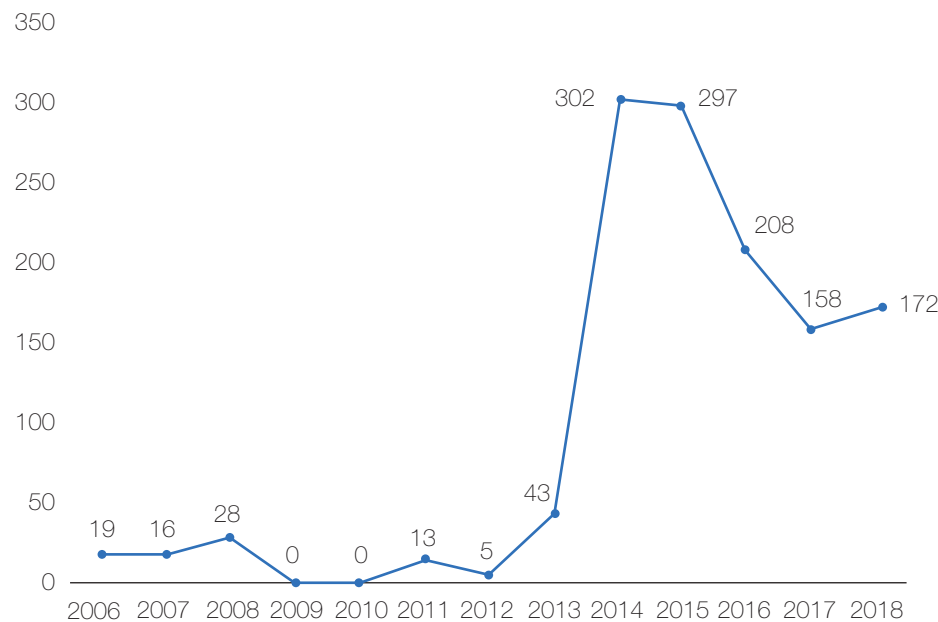
Cuadro 3
Guardia Nacional y Fuerza Armada elementos a considerar

<i>Documentos para considerar</i>	<i>Temas para considerar</i>	<i>Límites</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Agenda 2030 de Derechos Humanos Protocolo de Estambul. Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más amplio del Programa de las Naciones Unidas para abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública. Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México.	Abuso de poder Detenciones arbitrarias Tortura Uso excesivo de la fuerza Desaparición forzada Violencia sexual Victimización secundaria	Congreso de la Unión Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sociedad. Órganos civiles competentes y autónomos.

Elaboración propia, fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

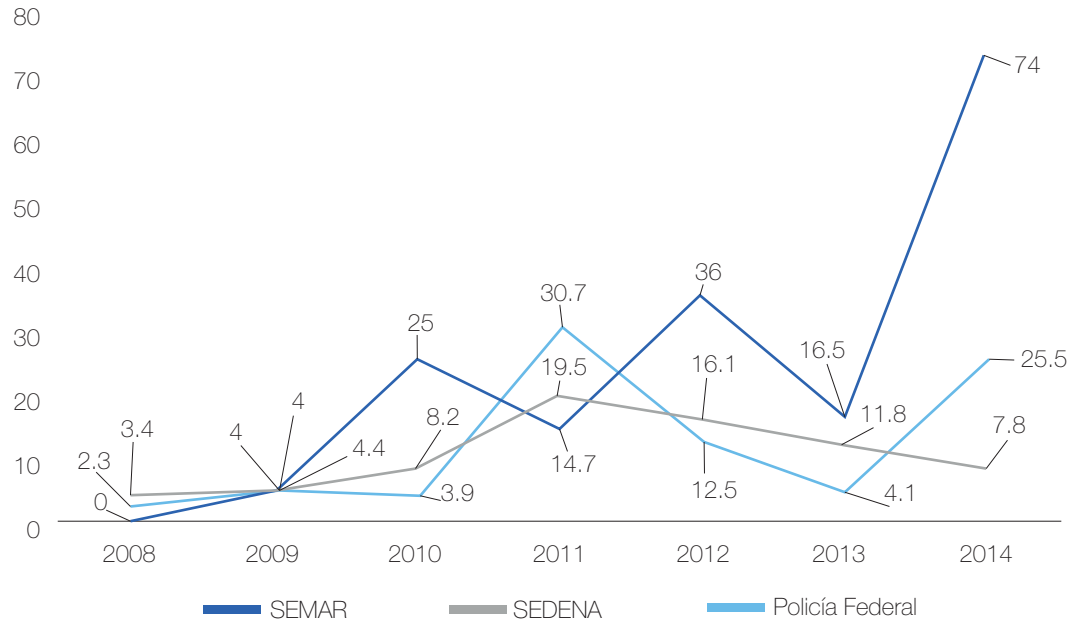
Gráfico 2

Quejas presentadas por el empleo arbitrario de la fuerza pública
(2006-febrero 2018)



Elaboración propia, fuente: Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gráfico 3
Índice de letalidad por fuerza federal (2008-2014)



Elaboración propia, fuente: Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, "Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), Flacso, 2017, p. 344.

Las instituciones no se transforman y cambian de un momento a otro y con base en la experiencia previa de México en la aplicación de la ponderación de modelos de control social formal sobre los que pueden prevenir socialmente la violencia y la delincuencia, prueba de ello son la Agenda 2030 de Derechos Humanos, la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más amplio del Programa de las Naciones

Unidas para abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública y la protección de las víctimas en forma integral.

El actual gobierno al tomar una decisión como esta de incluir en forma extraordinaria y complementaria a las Fuerzas Armadas en tarea de seguridad pública debe asumir la responsabilidad patrimonial como Estado y generar los fondos para reparar en forma integral a las víctimas que puedan generarse en caso de la vulneración de los derechos humanos, porque tenemos ya obligaciones previas a cumplir por parte de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México a las que se sumarán posibles acontecimientos de estas actividades de seguridad pública y los funcionarios encargados de cumplirlas es un elemento de valorarse en un ambiente como el que priva en México en materia de derechos humanos y justicia para las víctimas.

Propuestas

- Contar con una valoración de los perfiles de quienes se integrarán a estas labores de seguridad pública (Guardia Nacional-Fuerza Armada), que tenga una base sólida de derechos humanos y perspectiva de género.
- Construir un sistema de información que impida la dispersión de información en materia de seguridad, compatible con las áreas de inteligencia de las Fuerzas Armadas, la Fiscalía General de la República y los cuerpos de seguridad de los estados para tener disponible en tiempo real los datos.
- Reforzar la base científica y tecnológica de las acciones de prevención del delito con georreferenciación.

- Contar con un eficaz manejo de la cadena de custodia.
- Dar cumplimiento en forma eficaz a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo referente a las instituciones de seguridad y Fuerzas Armadas en relación con las víctimas y actividades por desarrollar por el Estado mexicano para prevenir que vuelvan a suceder.
- Considerar la actuación de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas con empatía y sensibilidad con base en los derechos humanos, la perspectiva de género con los grupos en situación de vulnerabilidad.

Participación de la Guardia Nacional en auxilio y coordinación de la autoridad fiscal*

Introducción

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de nuestra carta magna, en materia de la Guardia Nacional, y en su artículo quinto transitorio establece: “durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanentemente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Posteriormente, el 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 21 constitucional.

Bajo este contexto el 11 de mayo de 2020 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanentemente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada

* Elaborado por Margarita Palomino Guerrero, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; directora del Seminario de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la UNAM.

y complementaria, mismo que estará vigente hasta 2024, es decir, se establece la intervención de militares en la seguridad pública, incluso en auxilio y coordinación de la autoridad responsable en materia fiscal, por lo que si no se establecen protocolos de actuación, en el marco de la reforma penal-fiscal, del 8 de noviembre de 2019, puede incluso privarse de la libertad al gobernado con el auxilio de las Fuerzas Armadas, por una falta administrativa.

Riesgo de la militarización

La seguridad pública es una función a cargo del Estado con el fin de salvaguardar la vida, la libertad y el patrimonio de las personas, preservar el orden público y la paz social. Por lo que el artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional establece 12 atribuciones y obligaciones dentro de las que destacan: "I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable [...] XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes".

Por lo que en el marco de la reforma al Código Fiscal de la Federación (CFF), publicada el 8 de noviembre de 2019, donde se reforma y adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 2o. adiciona las fracciones VIII, VIII bis, VIII ter, que en términos generales establecen que cuando tres o más personas se organizan de hecho para realizar en forma permanente o reiterada conductas que tienen como fin o resultado cometer alguno de los delitos de contrabando y sus equiparables, defraudación fiscal y sus equiparables, si el monto de lo defraudado supera 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación: \$7,804, 230.00 serán considerados como actos de la delincuencia organizada, mismo tratamiento se dará a las conductas que se sancionan en el artículo 113 bis del CFF, es decir, la expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes.

Aunado a esto se adicionó el artículo 5o. de la Ley de Seguridad Nacional con la fracción XIII que establece que los actos ilícitos en contra del fisco federal, contrabando y sus equiparables, defraudación fiscal y sus equiparables, y la expedición, venta, enajenación, compra y adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, atentan contra la Seguridad Nacional, lo cual en nuestra opinión es un exceso, pero además, todos los supuestos referidos están contenidos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en donde lo trascendente es que se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Por lo que la autoridad administrativa puede pedir el auxilio de la Guardia Nacional y, por ende, de la Fuerza Armada, quienes tienen atribuciones para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, lo cual resulta preocupante. Porque no en pocas ocasiones la autoridad administrativa no ajusta su actuar al principio de legalidad, por lo que podrá la autoridad erróneamente considerar que el gobernado cometió una falta administrativa, sin embargo la Fuerza Armada apoyara a las autoridades administrativas si así se lo solicitan, pero no se marcan criterios, incluso en el propio artículo 9o., fracción II, inciso b de la Ley de la Guardia Nacional, se establece expresamente que la Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduanera, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración. Lo cual implica que si una persona omite declarar o por error declara incorrectamente los bienes que pretende ingresar, encuadra en el supuesto normativo del artículo 109 del CFF por lo que las Fuerzas Armadas pueden, en ese momento, intervenir.

El problema radica en que no existen protocolos o parámetros para poder identificar en qué supuestos o bajo qué premisas intervendrán, lo cual genera falta de certeza jurídica, pese a que se contempla que su participación será de manera extraordinaria, fiscalizada, subordinada y complementaria, sin embargo, no se establece claramente por quién y bajo qué normativa, o cuando se considera que será extraordinaria y al señalar que estarán bajo la supervisión y control de la dependencia que corresponda, es decir, por los órganos internos de

control (OIC), lamentablemente tenemos antecedentes y registros oficiales en donde se limita el órgano interno de control a requerir a la autoridad, y si ésta da respuesta sin importar en qué sentido el OIC da por satisfecho el requerimiento, baste referir que incluso el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por medio de la solicitud UE-SI-1038/2019 de acceso a la información, señala que del 100% de sentencias que se emiten, el 75% de autoridades no dan cumplimiento pese a ser requeridas, sancionadas pecuniariamente y haber notificado al OIC, pero aquí no debemos perder de vista que a la luz de la reforma del 8 de noviembre de 2019, podríamos estar en presencia de la pérdida de la libertad del contribuyente, ya que como se refirió, de conformidad con el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales... se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el CFF.

Efectos de normalizar las intervenciones de las Fuerzas Armadas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México,** del 25 de noviembre de 2018, reitero que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primeramente reservados en los cuerpos policiales civiles, sin embargo, excepcionalmente las Fuerzas Armadas pueden intervenir en tareas de seguridad de forma extraordinaria, es decir, que la intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario al caso concreto; subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles sin que su labor se extienda a las que son propias de la procuración de justicia o policía judicial o ministe-

** Oficio UE-SI-1038/2019, del 22 de agosto de 2019, emitido por la secretaría auxiliar de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Respuesta a solicitud de acceso a información pública, respecto de las sentencias definitivas emitidas que se han cumplido, dentro o fuera del término, o en su caso, que no se han cumplido. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, 2018, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf.

rial; regulada por protocolos sobre el uso de la fuerza y bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.

Todo esto implica que el personal de las Fuerzas Armadas debe estar debidamente capacitado y su fiscalización debe quedar a cargo de instancia civil competente. Sin embargo, el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 no establece los protocolos o parámetros que se seguirán, incluso se cuestiona que sea por medio de un acuerdo del Ejecutivo, ya que en estricto sentido correspondería al Poder Legislativo establecer los criterios para instrumentar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Conclusiones

1. Nuestra carta magna establece claramente que, en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, sin embargo, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019, en su artículo quinto transitorio establece que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Por lo que, en este sentido, no se puede cuestionar su constitucionalidad.
2. Las Fuerzas Armadas participaran permanentemente hasta 2024 en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, principios que encuentran sustento en la sentencia de la Cor-

te Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2018, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sin embargo, el Acuerdo del 11 de mayo establece únicamente que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente estarán bajo la supervisión y control de la dependencia que corresponda, lo cual hace cuestionable su imparcialidad.

3. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su artículo 4o., establece que se regirá por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y vigilancia por lo que es importante que se establezca el contenido de los términos extraordinaria, fiscalizada, subordinada y complementaria para evitar la vulneración al principio de certeza jurídica.
4. Del artículo 9o., fracción II, inciso b de la Ley de la Guardia Nacional se desprende que pueden actuar en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal... lo cual, en el marco de la reforma penal-fiscal del 8 de noviembre de 2019, en caso de no establecer protocolos de actuación la autoridad, puede incluso por una falta administrativa pedir el auxilio de la Fuerza Armada y si es considerado como delito ameritaría, incluso, la prisión preventiva oficiosa, lo cual sin duda genera falta de certeza jurídica para el gobernado.

Breves reflexiones sobre el Acuerdo del Ejecutivo Federal del 11 de mayo de 2020*

El contenido del Acuerdo

En mi opinión, el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 (en adelante “el Acuerdo”), es parcialmente novedoso en términos jurídicos, pues su contenido equivale a expresar algo como lo siguiente: “Se ordena a la Fuerza Armada cumplir con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional del 26 de marzo de 2019”. Como se recordará, el artículo quinto transitorio estableció que “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Pero resulta que el artículo quinto transitorio de la referida reforma de 2019 ya había habilitado a la Fuerza Armada para hacer lo que el Acuerdo ahora ordena. Y en la práctica, la

* Elaborado por José Ma. Serna de la Garza, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Fuerza Armada ya venía realizando tareas de seguridad pública a lo largo de la presente administración federal (y por lo menos de las dos anteriores).

Lo nuevo en el Acuerdo, a diferencia del referido artículo quinto transitorio, es precisar las facultades específicas en que la Fuerza Armada, se “subrogará” en la Guardia Nacional. Dichas facultades son las establecidas en diversas fracciones del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional, que son amplísimas, y son, todas ellas, de policía (funciones para las cuales ni el Ejército ni la Marina están capacitadas y entrenadas). Y reiteramos: las funciones que corresponden a dichas facultades en la práctica ya las venía realizando la Fuerza Armada desde los dos sexenios anteriores y en el presente, lo cual va en contra de gran número de recomendaciones de organismos internacionales. Estos organismos han coincidido en señalar que “...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”.¹

Empleo la expresión “se subrogará” consciente de la imprecisión técnica en que incurro, pues la subrogación es una figura del derecho privado referida a una forma de extinción de las obligaciones. Sin embargo, creo que empleado como metáfora, al desplazar el significado de una figura a otra, ilustra muy bien el sentido del Acuerdo.

Lo que también es novedoso en el Acuerdo es el mensaje implícito de quien lo expidió: ante la situación que vivimos, ya no da tiempo de crear la Guardia Nacional como se tenía planeado, entonces lo mejor es que las Fuerzas Armadas se encarguen de velar por la seguridad pública. En este sentido el Acuerdo conlleva una abdicación y expresa una confesión no pedida.

¹ Entre los organismos que han hecho este tipo de pronunciamientos se encuentran el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia caso Alvarado Espinoza y otros contra México, del 28 de noviembre de 2018, párrafo 181, p. 69.

Con el Acuerdo, el gobierno actual retoma el sueño de los dos gobiernos anteriores: regularizar legalmente las acciones emprendidas por el Ejército y la Marina, sin una base constitucional adecuada. Y dicho esto, no debemos olvidar lo que ordena el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución general de la República: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

A pesar de que el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019 y el Acuerdo hablan del carácter “extraordinario” de lo que ordenan, más bien pretenden la normalización de lo extraordinario. Y esto es muy preocupante, puesto que, como ha quedado evidenciado, la Fuerza Armada está entrenada para la guerra, y no para las labores de seguridad pública, por lo que inevitablemente la actuación de aquélla en estas tareas suele traducirse en un incremento en las violaciones de derechos humanos.²

Por ello es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2015, así como diversos mecanismos de supervisión de tratados y procedimientos especiales en materia de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han recomendado a México reducir al máximo, y con carácter excepcional, el recurso de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública y fortalecer los cuerpos de policía civiles, así como establecer un plan de retiro gradual de los elementos militares de dichas funciones.³ El Acuerdo en comento encamina a México exactamente en la dirección contraria.

² Como lo ha evidenciado, entre muchas otras instancias, Human Rights Watch, *Informe Mundial 2019, México, Eventos de 2018*, disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>.

³ Puntos básicos de análisis que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del dictamen aprobado en sentido positivo, por la Comisión de Puntos Constitucionales, de la H. Cámara de Diputados, que replantea a la Guardia Nacional, del 10 de enero de 2019, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110_1.pdf.

El instrumento de la decisión es un Acuerdo administrativo

El instrumento de la decisión tomada, publicada el 11 de mayo de 2020, es un acuerdo administrativo. Sin entrar en las sutilezas técnicas relativas a la naturaleza jurídica de dicho acto, lo que sí podemos decir es que la decisión se tomó en la soledad de las cámaras y pasillos de Palacio.

Pero no se trata de cualquier decisión, puesto que debido al mensaje implícito que conlleva el Acuerdo, lo que está haciendo es redefinir la relación entre la Fuerza Armada y la Guardia Nacional según se había definido en la reforma constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional.

Es decir, un acuerdo administrativo está contradiciendo la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional y la Ley de la Guardia Nacional. Ambas, reforma constitucional y reforma legal, producto de la deliberación plural en el Congreso de la Unión, e incluso de una deliberación y consenso nacional, pues se trató de una reforma constitucional en que intervienen las legislaturas estatales.

A lo que voy es a lo siguiente: ¿dónde está el Congreso de la Unión, la representación nacional, en la toma de una decisión de este tamaño? Máxime si tomamos en cuenta que el artículo sexto transitorio de la multicitada reforma constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional, dispuso que “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 y de Marina participarán, *conforme a la ley*, con la del ramo de seguridad...”.⁴ A falta de una ley que regule y ordene esta situación, la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública se dará en los términos que acuerden y convengan los secretarios de la de Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública y Protección Ciudadana quien, según del artículo

⁴ El énfasis es nuestro.

cuarto del Acuerdo, deberá “coordinarse” con los primeros dos a “para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional”.

El tema del control y vigilancia de la Fuerza Armada en ejercicio de funciones de seguridad pública es de particular preocupación. En este sentido, en lugar de que el Acuerdo haga mención a que en el ejercicio de estas actividades de la Fuerza Armada, el Ejecutivo informará o dará cuenta de alguna manera al Congreso de la Unión, para que éste pueda ejercer algún tipo de control y vigilancia, el referido instrumento dispone que las dependencias serán supervisadas y controladas por órganos que pertenecen a las mismas dependencias, tal y como se puede leer en el artículo quinto transitorio del Acuerdo: “Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda”. O sea, las dependencias se vigilarán a sí mismas.

Por otra parte, cabe recordar que los criterios que condicionan la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, según se mencionan en el artículo quinto transitorio y en el Acuerdo, fueron tomados de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, del 28 de noviembre de 2018, misma que refiere lo siguiente:

182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁵

Y aquí surge una cuestión de inconventionalidad del Acuerdo, mientras no haya normas y reglas que desarrollen cómo es que la actuación de la Fuerza Armada se va a dar de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada por órganos civiles. En mi opinión, esas normas y reglas tienen que expedirlas el Congreso de la Unión, por medio de una ley. Para que el Acuerdo, y en general la estrategia que está siguiendo el gobierno federal, se mantenga dentro de los márgenes de los estándares interamericanos, no basta con que el referido instrumento utilice las palabras de “extraordinaria”, “subordinada”, “complementaria”, “regulada” y “fiscalizada por órganos civiles”, como si fueran palabras mágicas con la capacidad de reordenar la realidad y la conducta de la Fuerza Armada. Tendría que haber un desarrollo legislativo que dé contenido a cada uno de esos conceptos, con garantías, controles, mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas, responsables y sanciones.

El riesgo de situaciones extraordinarias o de excepción de facto

Por último, considero oportuno señalar que, más allá del Acuerdo, debemos estar atentos al riesgo de que en algún momento se pudiera llegar a tomar medidas extraordinarias

⁵ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párrafo 182, p. 70.

o de excepción fuera de la Constitución (y del derecho internacional). No digo que el Acuerdo haya entrado en ese terreno. Pero sí apunto el riesgo que corremos, en esta y en otras situaciones de emergencia que vendrán, por la falta de un esquema jurídico que regule la actuación de las autoridades bajo ese tipo de situaciones, con definición de facultades, procedimientos, controles, responsabilidades, rendición de cuentas y sanciones. Nos hace falta tener un marco jurídico adecuado para definir cómo es que debe responder un Estado democrático de derecho, el nuestro, ante situaciones de emergencia o de excepción.

Y estamos así por dos razones:

- a) La omisión legislativa del Congreso de la Unión, al no haber aprobado todavía la Ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, según lo ordenó el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos.
- b) El no tener una ley reglamentaria que regule las facultades que el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud tienen “En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país” (artículo 73-XVI). Más allá de lo que establece la Ley General de Salud (en materia de la acción extraordinaria en materia de salubridad general), y de lo que establece el Reglamento del Consejo de Salubridad General.

La disposición de la Fuerza Armada permanente para funciones de seguridad pública por un reglamento autónomo*

Los derechos humanos tienen tres cimientos importantes para garantizar su pleno goce y ejercicio, son los principios de legalidad, de reserva de ley y la división de poderes.

Estos tres principios son indispensables para que los órganos del poder no establezcan suspensiones, restricciones o limitaciones irrazonables a nuestros derechos humanos.

Es importante la intervención de los poderes Legislativo y Judicial ante la invasión de facultades del Poder Ejecutivo al ejercer competencias que constitucional y legalmente les corresponden al Congreso y a las dependencias de la administración pública federal.

En ese sentido, el Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020, expedido por el presidente de la República, mediante el cual “dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, tiene una serie de características que es importante analizar y destacar ya que pone en riesgo nuestro ya debilitado Estado de derecho.

Además de los principios antes mencionados, a los cuales nos referiremos con mayor detalle más adelante, es preciso señalar el tipo de normativa que ha expedido el presidente, y porque se sale del eje constitucional conductor.

* Elaborado por Miguel Alejandro López Olvera, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Debemos señalar, que la Constitución mexicana permite la expedición de reglamentos al presidente de la República, de los denominados de ejecución. Es decir, reglamentos que desarrollan y pormenorizan las disposiciones de una ley previa.

Según la doctrina, existen cuatro tipos de reglamentos: los de ejecución, los delegados, los de necesidad y urgencia, y los autónomos.

Los reglamentos de ejecución son aquellos, que como lo he señalado, desarrollan y pormenorizan las disposiciones de una ley previa. El fundamento en nuestro sistema jurídico es el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Disposición que es muy clara al señalar que el presidente de la República tiene la facultad y la obligación de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Siempre, en todos los casos, el presidente y cualquier autoridad administrativa deben actuar con total apego al principio de legalidad, es decir, dictando los actos administrativos de carácter particular, bajo el cobijo de una ley previa expedida por el Congreso de la Unión, pero también en los supuestos de actos administrativos de carácter general, con apego al principio de reserva de ley.

Los reglamentos de ejecución son los únicos autorizados al presidente de la República en nuestro sistema jurídico, ya que la propia Constitución señala que estos reglamentos están sujetos a los principios de jerarquía normativa y de subordinación a la ley, límites que han sido confirmados por la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial federal.

Los reglamentos delegados, son aquellos que expiden los poderes ejecutivos, por una delegación expresa, mediante acuerdo o decreto, que les hacen los congresos. Un ejemplo de estos reglamentos es el Código Civil Federal, que fue expedido por el presidente de la República por una delegación del Congreso de la Unión. Estos reglamentos, en la actualidad están prohibidos en nuestro sistema jurídico.

Los reglamentos o decretos de necesidad y urgencia, los permiten algunos sistemas jurídicos extranjeros, para que el presidente de la República haga frente a situaciones de necesidad, emergencia o urgencia. Por ejemplo, en Argentina, España o Italia. En nuestro país no están regulados, por lo tanto, están prohibidos.

Y los reglamentos autónomos, que son aquellos expedidos por el Poder Ejecutivo, los cuales desarrollan o pormenorizan disposiciones constitucionales, sin que previamente se haya expedido una ley. Pero para que el presidente pueda expedirlos tiene que haber una autorización expresa de la Constitución. En el caso de México, el presidente de la República, en términos del ya mencionado artículo 89, fracción I, sólo tiene permitido la expedición de reglamentos de ejecución.

El Acuerdo, también tiene como uno de sus fundamentos el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación*. Este artículo señala que:

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

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

Como se puede observar, este artículo no establece ninguna facultad regulatoria para el presidente de la República. El presidente de la República no puede reglamentar el artículo quinto transitorio, y menos con un reglamento autónomo en el que concentre facultades y reglas ya establecidas en otros ordenamientos jurídicos. El artículo 76, fracción IV, sólo

le señala la obligación de presentar un Informe Anual al Senado de la República sobre las actividades de la Guardia Nacional, y el Senado deberá analizarlo, y en su caso, aprobarlo.

Con lo cual, el Acuerdo no es de carácter administrativo, no está ejecutando ninguna ley, es un reglamento autónomo, está creando un marco administrativo paralelo, fuera del Estado de derecho, de los derechos humanos y de la Constitución.

El otro fundamento que utiliza el presidente de la República para expedir su Acuerdo, son los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estos artículos establecen las facultades de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, y Seguridad y Protección Ciudadana. Es una invasión a las competencias de las referidas dependencias de la administración pública federal, por lo tanto, es inconstitucional y violatorio de los derechos humanos. La garantía de la competencia es parte de la división de poderes.

Se ha definido a la competencia como el conjunto de facultades y/o atribuciones que la ley le otorga a un ente u órgano del Estado. Y se han señalado como principios de la garantía de la competencia la obligatoriedad, la irrenunciabilidad y la improrrogabilidad, con lo cual, la competencia, sólo en casos excepcionales se podría delegar, pero la regla es que la competencia tiene que ser realizada y ejercida por el ente al que se la ha atribuido la ley, un reglamento interior o un estatuto orgánico, pero no por un acuerdo o por otra normativa como podría ser un manual de organización, que también se hace comúnmente.

Es posible delegar facultades, pero es necesario cumplir con ciertos requisitos que la misma ley señala. Lo primero, es que la facultad que se pretende delegar sea susceptible de ser delegada, es decir, tiene que constar expresamente. Lo segundo, es que la facultad sólo se puede delegar por parte del superior jerárquico al inferior jerárquico, pero nunca el inferior jerárquico le puede delegar una facultad a un superior jerárquico. Y mucho menos, el superior jerárquico puede realizar facultades del inferior jerárquico como se hace en este Acuerdo.

Tratándose del ejercicio de las competencias, que son una garantía de los derechos humanos, las autoridades sólo deben de ceñirse a lo que les atribuye la ley, ni más ni menos.

Así que el hecho de fundamentar un Acuerdo, con normas que corresponden a otro órgano, es un exceso, es ilegal y, por lo tanto, violatorio de derechos humanos, especialmente a la buena administración y al debido proceso administrativo, pero también al principio de moralidad administrativa.

Otro de los aspectos importantes que merece la pena mencionar es el relativo a la garantía de la división de poderes, en el sentido de que tienen que existir controles, pesos y contrapesos, tanto al interior de la administración pública como también de parte de los poderes y órganos del Estado, en este caso, del Poder Legislativo por medio de las controversias constitucionales como de parte del Poder Judicial federal. Estos controles deben ser activados para una revisión constitucional y de derechos humanos.

Pero no sólo eso, también los controles internos debieron ponerse en práctica, lo cual, no sucedió en la expedición del presente Acuerdo.

Como sabemos, el artículo 92, de la Constitución establece que “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Y el artículo 13, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que “Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas”.

Estos artículos regulan la figura jurídica del refrendo secretarial, que es un medio de control que deben de ejercer los secretarios de estado hacia los actos del presidente. Pero en

este caso, podemos notar que esos controles estuvieron ausentes, el refrendo sirvió como un adorno jurídico.

Como podemos apreciar, el Acuerdo sólo está firmado por los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, y Seguridad y Protección Ciudadana, a pesar de que su cumplimiento también involucra a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A la Secretaría de Gobernación le corresponde, en términos del artículo 5o., fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación: “Fijar la política que deberá aplicar la Secretaría a efecto de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos”. Esta facultad está relacionada con lo dispuesto en el artículo *tercero* del Acuerdo que señala, que “En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia”.

A la Secretaría de la Función Pública, también le compete su aplicación, ya que señala el artículo *quinto* del Acuerdo, que “Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda”. Y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone, en el artículo 37, fracción XII,

Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, que-

jas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría.

Y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el artículo *segundo transitorio* del Acuerdo, dispone que “Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes”. Facultad que está relacionada con lo dispuesto en el artículo 31, fracciones XV y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señalan que le corresponde a esta Secretaría, “Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República”, y “Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación”.

También el artículo 92 de la Constitución y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, han sido violentados, y como su mismo texto lo señala este Acuerdo no es válido y tampoco debe ser observado, ya que no cumple con los requisitos para su validez.

Entonces, podemos concluir que el Acuerdo no es de carácter administrativo, se trata de un Reglamento autónomo arbitrario, por carecer de sustento constitucional y en abierta violación a los principios constitucionales y a los derechos humanos de las personas, así como de los requisitos de validez, ya mencionados en este artículo.

Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial*

El mensaje presidencial

Desde el primer momento en que Andrés Manuel López Obrador revivió en la agenda nacional la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, no han cesado los análisis para tratar de comprender las razones de esta decisión, que va en sentido contrario a sus promesas de campaña.

En todo caso, es posible sostener que el titular del Ejecutivo no escucha las voces que, desde diferentes perspectivas, advierten los riesgos de esta determinación. Él tiene claro su objetivo, como lo dijo hace unos días:

Aunque me critiquen de que quiero militarizar al país, voy a insistir en que nos deben ayudar las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Estoy convencido de

* Publicado el 18 de mayo de 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>; elaborado por Juan Jesús Garza Onofre, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Sergio López Ayllón, director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas; Issa Luna Pla, secretaria académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Javier Martín Reyes, profesor-investigador el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que es necesario y como no tengo problemas de conciencia, puedo plantearlo... Estoy convencido de que la Guardia Nacional tiene que tener relación estrecha con las fuerzas armadas, que —como se concibió— la policía militar y la policía naval tienen que formar parte de la Guardia Nacional y el mando tiene que estar adscrito a las fuerzas armadas. Eso lo voy a defender.

El mensaje es contundente. Revela con prístina claridad cuál es el pensamiento del presidente y que, para su gobierno, una vez resuelto el fondo, las formas son lo de menos. La apremiante necesidad de atender el problema de seguridad, a su juicio, sustentan las decisiones. El fin justifica los medios. Y, de nueva cuenta, la palabra presidencial se convierte en ley —esta vez en forma de acuerdo— para revestirse de legalidad.

Sin embargo, el acuerdo desestima los principios más elementales del Estado constitucional y transgrede los límites que el derecho impone al ejercicio del poder. Por eso, el presidente se equivoca.

Nosotros —y muchos más— hemos sostenido, de manera insistente y constante, desde hace por lo menos una década, que el recurso al Ejército para garantizar la seguridad pública no es la solución al problema. No ignoramos la dimensión de la crisis de seguridad, pero la estrategia militar se ha mostrado contraproducente. Las razones y consideraciones son muchas, principalmente que las fuerzas armadas no están diseñadas para hacer funciones de policía, pero en este texto nos concentramos en algunos aspectos jurídicos que requieren ser considerados para buscar cómo salir del atolladero.

Lo extraordinario como ordinario

Partimos del supuesto constitucional de que la solución a la cuestión de la impunidad y la delincuencia exige una adecuada articulación normativa de al menos cuatro eslabo-

nes: las policías, las fiscalías, los poderes judiciales y el sistema penitenciario. Si cualquiera de éstos falla, el sistema colapsa. Esto vale a nivel federal y también en cada entidad federativa. De hecho, la complejidad del problema es alta porque el 94 % de los delitos corresponden al fuero estatal.¹

Esto demanda una redefinición de las competencias en materia de seguridad pública. Hoy la facultad es compartida por la Federación, las entidades federativas y los municipios. Todos son responsables de todo y por ello ninguno es responsable de nada. Basta leer los artículos 21 (párrafo noveno), 73 (fracción XXIII) y 115 (fracción III, inciso h) de la Constitución para percatarnos del galimatías que tenemos en la materia.

También es menester determinar el papel de las policías en la investigación criminal. Hoy su actuación debe sujetarse “a la conducción y mando” del Ministerio Público. Esto es muy relevante porque implica que, cuando las fuerzas armadas intervienen en funciones de seguridad pública, deben conducirse bajo el control de las fiscalías, lo cual en la práctica resulta por lo menos problemático.

Finalmente, debemos recordar con insistencia que la Constitución acota el papel permanente de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz. Por eso hemos repetido incansablemente, aunque parezca prédica en el desierto, que la intervención del Ejército —desde los tiempos de Fox y, sobre todo, desde el inicio del sexenio de Calderón— en materia de seguridad pública tenía un serio problema de constitucionalidad. Lo cierto es que el proceso de militarización, con el paso del tiempo se normalizó, y hoy en día es una política institucional del Estado mexicano. Lo extraordinario, por la vía de los hechos, se volvió ordinario.

Se pueden presentar diversas justificaciones de índole político y pragmático para llevar a cabo dichas acciones desde diferentes visiones e ideologías. Pero una cosa es el dis-

¹ Véase INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2018.

curso, y su asidero en una necesidad práctica, y otra que éste sea compatible con las reglas y principios constitucionales. En los tiempos de Peña Nieto se intentó encontrar una salida legal por medio de la Ley de Seguridad Interior. Como muchos advertimos, se trataba de una salida inconstitucional. Al final, la Suprema Corte fue contundente al confirmar tal posición.

Ese es el contexto normativo en el que debe analizarse el acuerdo que, en la peor circunstancia y en medio de la pandemia, expidió el presidente de la República con el pretexto del ya célebre artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de la Guardia Nacional.

Las consecuencias del acuerdo

Durante los últimos días, se ha dicho que el acuerdo nada cambia, que se trata de un mero formalismo o trámite y, peor aún, que el presidente se encontraba obligado a hacerlo. Estos planteamientos son incorrectos y dejan de lado que el decreto sí tiene efectos —algunos de ellas, por demás graves— tanto para las autoridades como para la población en general.

Podemos advertir cinco consecuencias inmediatas, así como algunas carencias evidentes del acuerdo presidencial.

- *El acuerdo lleva al límite máximo posible la intervención de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública.* Puede parecer una perogrullada, pero en las actuales circunstancias no está de más recordarlo. El titular del Ejecutivo no estaba obligado a disponer de la Fuerza Armada y tampoco a hacerlo por un periodo de cinco años. El artículo quinto transitorio es claro en que se trata de una facultad potestativa del Ejecutivo y que su implementación puede ser menor a cinco años. La primera consecuencia del acuerdo presidencial es, entonces, la de llevar al límite máximo la intervención de marinos y soldados en tareas de seguridad pública, sin brindar ningún tipo de justificación.

- *El acuerdo establece un amplísimo catálogo de funciones que realizarán marinos y militares.* Lo emitido por el presidente asume que las Fuerzas Armadas podrán realizar una serie de funciones que ordinariamente corresponden a la Guardia Nacional. En concreto señala que se trata de las acciones contempladas en doce fracciones del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional.² El catálogo es amplísimo, pero baste con decir que marinos y militares podrán prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes; poner a detenidos y bienes a disposición de las autoridades competentes; llevar el registro inmediato de las detenciones; participar en operativos conjuntos con autoridades federales, locales o municipales; así como colaborar en servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales, entre muchas otras. Como puede verse, el acuerdo poco abona en la construcción de un modelo operativo y articulado de seguridad pública y procuración de justicia.
- *El acuerdo señala que la actuación de las Fuerzas Armadas deberá respetar los derechos humanos y otras leyes.* Determinar que el desempeño de tareas de seguridad pública “se regirá en todo momento por la estricta observancia y el respeto a los derechos humanos” y que se observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) “y demás ordenamientos de la materia” resulta por demás redundante, vago y ambiguo. Por una parte, el artículo 1o. de la Constitución es clarísimo al señalar que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Por la otra, la LNUF señala que su objeto es, precisamente, regular el uso de la fuerza por

² “La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional”. No está de más recordar que esas y otras disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional fueron impugnadas por la CNDH ante la SCJN y que la acción de inconstitucionalidad correspondiente sigue pendiente de resolución.

parte de las fuerzas armadas cuando realizan tareas de seguridad pública.³ Empero, el acuerdo no aclara cuál es el resto de los ordenamientos aplicables. Lo que hacía falta, en lugar de esas referencias redundantes o indeterminadas, era precisar límites y parámetros ciertos que acoten la actuación de las fuerzas armadas. Pero, de eso, nada hay en el acuerdo.

- *El acuerdo establece que la relación entre las secretarías de Seguridad Pública, Defensa y Marina será de “coordinación”.* Mediante el acuerdo, presidencia instruyó al secretario de Seguridad Pública para “coordinarse” con sus homónimos de Defensa y Marina “para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional”. En ningún lado se precisa cómo debe operar dicha coordinación. Este silencio abre la puerta a confusiones, tensiones y potenciales conflictos. Lo que menos se necesita en estos momentos es incentivar la desorganización entre las instituciones responsables de la seguridad pública en el país.
- *El acuerdo establece que las tareas de marinos y militares serán supervisadas y controladas por órganos de control las Fuerzas Armadas.* Esto significa que serán los órganos internos de control de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina los que vigilen sus propias actuaciones. No solo se trata de un controlador capturado sino previsiblemente incapaz. La pregunta pertinente que sale a la luz es: ¿los órganos diseñados para asegurar la regularidad de la actividad administrativa y el uso de los recursos públicos tienen las capacidades y el mandato necesario para supervisar el desempeño de las acciones sustantivas de los efectivos de las fuerzas armada en materia de seguridad pública? La respuesta resulta obvia.

³ Artículo 1o. de la LNUF: “Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública”.

Facultad presidencial acotada

Los cinco puntos señalados tienen serios problemas jurídicos que minan la pretensión presidencial de dotar de un marco jurídico al Ejército en sus actuaciones en tareas de seguridad. Analizaremos los principales en el siguiente apartado. Pero antes conviene tener presente cuáles son los límites constitucionales y convencionales a los que debe apegarse al presidente.

Lo primero que habría que decir es que la expedición del acuerdo presidencial no es inconstitucional en sí mismo. Su emisión encuentra anclaje normativo en el multicitado artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional.⁴

Conviene citar lo que literalmente establece dicho artículo transitorio:

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

No es casualidad que este artículo emplee un lenguaje similar al del artículo 89 constitucional que contempla las facultades del presidente para disponer de la Guardia Nacional (fracción VII), así como para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa del exterior (fracción VI). Se trata, en todos estos casos, de facultades potestativas del Ejecutivo, que no requieren de una habilitación legislativa para ser ejercidas.

⁴ Véase el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

Ahora bien, el presidente no puede hacer un uso completamente discrecional de militares y marinos en tareas de seguridad pública. El propio artículo transitorio señala que la disposición de la Fuerza Armada debe ajustarse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad. Este lenguaje se introdujo expresamente como parte de las negociaciones de la reforma constitucional de 2019, como consta en el Diario de los Debates, y su propósito era acotar las facultades presidenciales en el ejercicio de una potestad que en sí misma era problemática. No se entregó entonces un “cheque en blanco” y no hay razón jurídica para entregarlo ahora.

Se ha dicho que tales principios establecen parámetros con un alto nivel de indeterminación. Esto no es correcto. Se trata de estándares obligatorios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, la Corte IDH reiteró que, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar, en primer lugar, reservados a los cuerpos policiales civiles. Pero, al mismo tiempo, este tribunal internacional señaló que, si las Fuerzas Armadas tienen que intervenir de manera excepcional en estas labores, su participación debe ser:

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

Se trata de criterios precisos y obligatorios por triple vía: i) por estar contenidos en una sentencia de la Corte IDH,⁵ en la que además el Estado mexicano fue parte; ii) por el hecho de que los cinco parámetros fueron incorporados expresamente al texto constitucional, y iii) por estar reiterados en sentencias con criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

De hecho, estos cinco parámetros son la síntesis de criterios contenidos en una enorme cantidad de precedentes de la propia Corte IDH, así como de resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del Consejo de Europa y de diversos órganos de Naciones Unidas (ONU).⁷

Un acuerdo inconstitucional

Los parámetros recién aludidos constituyen un estándar obligatorio para evaluar la constitucionalidad y convencionalidad del acuerdo presidencial. Si los tomamos en serio, veremos que, simple y sencillamente, el acuerdo es jurídicamente insostenible. Las violaciones a cada uno de estos principios —establecidos en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte IDH— constituyen razones independientes para sostener la invalidez del acuerdo. Veamos.

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de rubro “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

⁶ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, párrafo 155, el 15 de noviembre de 2018, mediante la cual el Pleno de la SCJN invalidó la Ley de Seguridad Interior. La votación del considerando noveno (estudio de fondo) fue aprobado por mayoría de nueve votos.

⁷ Agradecemos a Sofía Aguiar Reynoso y Sara Contreras Medrano por su labor como asistentes de investigación, especialmente en el análisis de estos materiales.

El acuerdo no justifica el carácter excepcional, temporal y restringido a lo estrictamente necesario de la intervención de las Fuerzas Armadas en las circunstancias del caso. La violación a este parámetro es manifiesta, en la medida en que el acuerdo presidencial no presenta ningún tipo de argumento para justificar el uso generalizado de las Fuerzas Armadas hasta el máximo de 5 años permitido por la Constitución. El acuerdo pretende, además, hacer un uso de militares y marinos en todo el territorio nacional, sin hacer algún tipo de acotación geográfica y sin ofrecer razones para una intervención de este tipo. Ni siquiera queda claro si la intervención de militares y marinos busca hacer frente a la emergencia sanitaria, a la crisis de seguridad pública nacional, o a ambas.

El acuerdo no subordina a las Fuerzas Armadas a las corporaciones civiles, además de que extiende sus labores a facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. La violación a los principios de subordinación y complementariedad también es patente. El acuerdo los contradice abiertamente cuando establece que la relación entre las secretarías de Seguridad Pública, por un lado, y de Defensa y Marina, por el otro, serán de coordinación, cuando el parámetro exigiría una subordinación de las segundas a la primera. Asimismo, el acuerdo viola este principio al establecer que soldados y marinos podrán realizar funciones que, de acuerdo con los precedentes de la Corte IDH, son propias de la policía judicial, tales como el arresto o detención de civiles.⁸ Adicionalmente, vulnera el mandato del artículo 21 constitucional, que exige que en la investigación de los delitos los cuerpos policiales actúen bajo el mando y conducción del Ministerio Público.

El acuerdo remite a mecanismos y protocolos inadecuados sobre el uso de la fuerza y no establece ningún tipo de capacitación en la materia. El acuerdo se limita establecer, de manera redundante, que la Fuerza Armada observará lo dispuesto en la LNUF. Aunque con

⁸ Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte IDH en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, párrafo 86.

ello se pretende cumplir con el principio de regulación, lo cierto es que la propia LNUF no establece protocolos adecuados para el uso de la fuerza. Tal como ha argumentado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),⁹ la LNUF: i) incurre en omisiones al no determinar la finalidad del uso de la fuerza, ni contemplar los principios de racionalidad y oportunidad, ii) utiliza conceptos ambiguos y no acordes con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, iii) permite el uso de la fuerza letal desde la planeación de operativos y iv) establece la posibilidad de usar armas de fuego o fuerza letal en manifestaciones o reuniones públicas. Adicionalmente, el acuerdo presidencial incumple con el principio de regulación toda vez que no establece medidas de selección del personal profesional, entrenamiento y capacitación en el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, que es una exigencia reiterada por la Corte IDH y por otras instancias supranacionales.¹⁰

El acuerdo no contempla mecanismos de fiscalización por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. Estamos frente a una violación patente de fiscalización, toda vez que el decreto señala que serán los órganos internos de control de las secretarías de Defensa y Marina las que supervisen y controlen la actuación de soldados y

⁹ Véase la demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la CNDH el 26 de junio de 2019, a fin de controvertir diversas disposiciones de la LNUF, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2016_64.pdf.

¹⁰ Véase, por ejemplo, las sentencias dictadas por la Corte IDH en los casos *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* (párrafo 78) y *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* (párrafo 81); el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, de la CIDH del 31 diciembre 2009 (párrafos 114 y 117); el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, del 29 de diciembre de 2014 (párrafo 81); los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de cumplir la ley, adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990 (disposiciones 19-209); así como la Recomendación 1713 (2005), Doc. 10977, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (párrafo 23).

marinos en tareas de seguridad pública. Se trata, por tanto, de una falsa fiscalización en donde el vigilado y el vigilante son la misma institución.

A manera de cierre

Nuestro análisis conduce a una conclusión clara: la emisión del acuerdo tiene problemas serios de regularidad constitucional y convencional porque no motiva ni cumple cabalmente los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, establecidos tanto en la Constitución como en los criterios obligatorios de la Corte IDH.

Este panorama obliga a repensar el acuerdo y dar marcha atrás. Aunque el hecho de mandar al Ejército a las calles goza de popularidad inicial, si no se corrigen sus problemas, el acuerdo generará efectos indeseables y contrarios a su propósito. Que las Fuerzas Armadas carezcan de un buen marco de actuación sólo contribuirá a incrementar la impunidad y la consolidación de redes de poder. Asimismo, es previsible que se presente una enorme cantidad de litigios que cuestionen al acuerdo presidencial, sea por violar derechos humanos o por vulnerar la distribución de las competencias contempladas en el pacto federal.

Es posible remediar jurídicamente el entuerto provocado por el acuerdo. Dependerá de la voluntad política y de asumir con humildad que los temas de seguridad pública y Fuerzas Armadas deben ser tratados con la mayor seriedad y como parte de un sistema eficaz y articulado que aún no se ha construido.

No está demás recordar que cualquier acción jurídica que el presidente adopte para permitir la participación de los militares en la seguridad pública —por más nimia que parezca—, además de abrir la puerta para su posible impugnación, tendrá consecuencias funda-

mentales tanto en la organización y funcionamiento del ejército y las policías de todo México, como en el conjunto de las instituciones de procuración e impartición de justicia y aún en el modelo federal. Sin olvidar, también, que impactará también en la vida de todos y cada uno de los mexicanos.

El derecho importa si se quiere que la voluntad presidencial se despliegue con legitimidad y eficacia. Desde el derecho se construyen, reconstruyen (o se destruyen) las instituciones y se crean los modelos de gobernabilidad y paz.

Distopía o ucronía. La militarización de la seguridad pública*

Excursus

Un escenario distópico y una narrativa ucrónica, de John Stuart Mill, sin olvidar a Marie Shelley, pasando por Orwell hasta llegar a Margarte Atwood y otros más contemporáneos, reunido todo ese genio, jamás habrían podido imaginar que la ciencia ficción es realidad o sí, seguro Macedonio Fernández, Ricardo Pligja, Andrés Avellaneda literatos que de vivir tan cerca, abstraieron la dictadura militar. Pero esa ficción es realidad: México.

Lo que resulta asombroso es la narrativa de los opinólogos del momento, nos hemos convertido en especialistas en todo y a la vez en nada; deseamos imprimir el marchamo de nuestra inconformidad o complacencia, se nos lea... se nos escuche o, simplemente, cunda la felicidad autocomplaciente de exhalar aire; opinamos incluso del origen incierto y la mutación misma del nuevo coronavirus, ese con el que nos amanecemos el 31 de diciembre de 2019; desde luego que no quedan fuera los escenarios postapocalípticos y multidimensionales que la infausta pandemia SARS-CoV-2 dejará en todo el mundo.

* Elaborado por María del Pilar Hernández, investigadora titular C, definitiva de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Una narrativa por demás singular que llama al asombro después de 14 años de haberse forjado a fuego la expresión que hoy nos quita el sueño por “alarmante”: *militarización*.

Cómo se pasa la vida... cómo se llega la muerte... tan callando

La categoría “militarización” se expresa como inédita en la acción de seguridad pública del Estado y de las vidas de nosotros los mexicanos, como si el 11 de mayo de este 2020 por primerísima ocasión desde la Revolución mexicana, por ser extrema, o hace 14 años, jamás se hubiera activado la alarma que en la acción de gobierno a cargo del Ejecutivo federal denominada “seguridad pública”, ingresaban de lleno los activos de las Fueras Armadas y la Marina de México en una “guerra frontal” contra el narcotráfico.

El 10 de diciembre de 2006, diez días después de su convulsa toma de posesión como presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa ordenó la intervención de las Fuerzas Armadas en Michoacán, territorio preso del denominado “cártel de la familia michoacana”.

¿Qué instrumento jurídico utilizó el entonces presidente de la República ante la petición del entonces gobernador de la entidad, Lázaro Cárdenas y el propio Congreso? Como tal diría que ninguno, fue en pleno ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción VI, la cláusula federal y como líder de las Fuerzas Armadas que ordenó el “Operativo Michoacán”.¹

Así como se pasa la vida ...como se viene la muerte... ingresaron las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad pública que, desde siempre, han tenido una naturaleza civil... si así... tan callando.

¹ Los operativos los ordena directamente el presidente de la República, por lo regular en forma verbal.

La causa determinante

Sin lugar a duda cuando el expresidente Calderón adoptó y ordenó la intervención de las fuerzas militares en un lugar y con una finalidad determinada, lo hizo en atención a un hecho incuestionable y probado bajo los más estrictos cánones de la numeralia que los sociólogos y politólogos nos han proveído en relación con el fenómeno de la delincuencia organizada: muertes, fosas clandestinas, incremento del índice de criminalidad, corrupción endémica en las administraciones, entre otras, y como corolario la *crisis de la seguridad pública*.

Y aclaro, crisis de seguridad pública que no del “modelo de seguridad pública”, y lo digo porque un modelo cuenta con normas (reglas, principios y valores), procedimientos, recursos materiales y, sobre todo, humanos a quienes les corresponde observar y cumplir, precisamente, esas normas en un actuar coordinado con las altísimas finalidades: 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 (artículo 21, párrafo 9).

Precisamente en Michoacán, ahí donde los militares ingresaron, se evidenció que dicho modelo era inexistente.

Como lo ha escrito el doctor Sergio García Ramírez “...lo dicho no implica descrédito para la función de las armas —en sí misma— que el pueblo deposita en manos honorables para la preservación de sus libertades”.²

El cuestionamiento reside en la ausencia de compromiso, de visión, de principios en la acción de gobierno, en la capacidad de prospectar, sin eufemismos, en el interés general.

² García Ramírez, Sergio, “Un error, Presidente”, *El Universal*, Sección: Opinión, 16 de mayo de 2020, visible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/sergio-garcia-ramirez/un-error-presidente>.

Retrospectiva, sucesiva y permanente acción de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública

La escalada de medidas de justificación del actuar de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y su eventual riesgo, tuvieron de contraparte a voces autorizadas de los organismos supranacionales, tanto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, que recomendaron el retiro paulatino de los castrenses de las funciones de seguridad pública y preservación del orden interno y regresar, bajo el estándar comparativo de la seguridad pública militarizada de otras latitudes, al modelo de mando y estructura civil.

Justamente ése fue el paradigma que se adoptó en la reforma constitucional en materia penal de 2008, por virtud de la cual se adicionó expresamente en el artículo 21 que las instituciones de seguridad pública serían de carácter civil. Sin embargo, pese a la reforma, nada cambió.

En 2012 Enrique Peña Nieto asume la titularidad de Ejecutivo Federal, vivíamos en un México inmerso en una espiral de delincuencia y violencia, el discurso de campaña y el eje de su gobierno se centró en sostener que el que el problema del narcotráfico no debía ser enfocado como una cuestión de seguridad nacional sino de salud pública; que el combate frontal a la delincuencia organizada poca utilidad había redituado y por tanto era necesario un decisivo golpe de timón: de los 5 ejes y 13 decisiones la primera: una nueva política de seguridad “para lograr un México en paz” a partir de una “estrategia nacional para reducir la violencia”.³

Las acciones: la creación de una gendarmería nacional integrada por 10 mil efectivos; la división del territorio nacional en cinco regiones operativas; una inversión de más de mil millones de dólares en programas de prevención del delito; la reorganización de la Policía

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México en Paz, *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013.

Federal; la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos; la creación de 15 unidades policiales dedicadas al combate del secuestro y la extorsión.

¿Y las Fuerzas Armadas? El nuevo gobierno anunció que continuarían en labores de apoyo, al menos hasta que se pusiera en marcha la Gendarmería y en tanto no concluyera el proceso de reestructuración de las policías estatales. Todo hacía suponer que por fin los militares regresarían a los cuarteles progresivamente, mientras que la atención a la disminución de la violencia quedaría, como constitucionalmente está mandado, en manos de los cuerpos policiales civiles.

Esto no sucedió, en 2013 lo que, si se concretó, más allá del Pacto por México, fueron una serie de reformas mediante las cuales se rediseñó el marco institucional de la administración pública federal. Las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que fue extinguida, se trasladaron a la Secretaría de Gobernación (Segob). A cargo de esta Secretaría se creó en abril de ese mismo año la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a la cual quedó adscrita la Policía Federal. Se publicó la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia, mediante la cual se reafirmó como prioridad la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía. De esta manera, el Pacto por México, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia sentaron en la formalidad las bases del fortalecimiento de las policías civiles en el sexenio pasado. El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 complementaron la planeación.

Es conveniente plantear una cuestión ¿qué instrumento jurídico utilizó Peña Nieto para tratar de legitimar la acción de las Fuerzas Armadas? *La ley*.

El reclamo de los mandos de las Fuerzas Armadas fue, desde el sexenio de Calderón, la ausencia de un marco normativo de acción en las tareas de seguridad pública.

En el sexenio de Peña Nieto ese marco se sancionó por medio de la Ley de Seguridad Interior, que llegó al conocimiento del pleno de la Corte mediante la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas, y declarada su invalidez el 13 de noviembre de 2018.

Las Bases de Operaciones Mixtas

Si bien las Bases de Operaciones Mixtas han venido operando desde 1970, aproximadamente, el 2013, es un año crucial ya que se implementan las *Bases de Operaciones Mixtas*, previstas en el Programa Sectorial de Defensa Nacional integradas con tropas de las unidades y dependencias de los mandos territoriales, agentes del Ministerio Público federal y común, elementos de la Policía Federal Ministerial y agentes preventivos estatales, me atrevo a señalar que, quizá son al lado de los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, lo que engalana la concurrencia en la materia, prevista, por cierto tanto en el artículo 21, como en el 73, fracción XXIII.

El presente distópico

El actual presidente constitucional de México realizó severa crítica al ingreso de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, sin embargo, desde el ejercicio de su mandato el reforzamiento al Ejército y Fuerza Aérea como a la Marina, son indudables.

El 26 de marzo de 2019 se realiza la reforma constitucional a diversos preceptos, particularmente los que integran el bloque constitucional de la seguridad pública y la participación del Ejército, de cuyo artículo transitorio, por cierto, a 14 meses de su publicación, nos percatamos de las previsiones del artículo quinto transitorio. Reforma mediante la cual se crea la Guardia Nacional.

El 7 de mayo de 2019 se publican las reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; el 27 de mayo se publica la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad; el 8 de noviembre de 2019 se publican las reformas a la Ley de Seguridad Nacional.

Finalmente, el 11 de mayo de 2020, se publica el Acuerdo por el participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública.

Mucho se ha escrito sobre el tema, desde su inconstitucionalidad, pasando por la inconventionalidad hasta llegar a la Corte Penal Internacional si fuera el caso, yo no abundaré sobre el particular.

Planteamientos

¿Qué hace la diferencia entre Calderón, Peña y López Obrador? Las Fuerzas Armadas ahí han estado, lado a lado con los cuerpos de seguridad pública desde los años 30, pero pasaron desapercibidos. Quizá, sólo quizá, es la osadía de regularizar a toda costa la intervención de las Fuerzas Armadas permanentes por medio de un instrumento jurídico que, en la jerarquía normativa, deja mucho que desear.

¿Dónde están los gobernadores? La seguridad pública es de naturaleza concurrente. Quizá... sólo quizá estén pensando en una acción de inconstitucionalidad. Al fin y al cabo, ahora sabemos que no se permite el fraude a la Constitución ni a la ciudadanía.

Pero quizá todo esto es ficción, Mary Shelley escribió sobre Frankenstein.

El derecho a la seguridad pública y las Fuerzas Armadas*

La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre.¹

La seguridad como derecho

Desde la aparición del Estado moderno los derechos humanos son su razón de ser y su finalidad esencial, como expresamente señala el artículo 2o. de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y ratifica en su preámbulo la Carta de las Naciones Unidas. En ese contexto, los Estados modernos tienen dos funciones esenciales en relación con sus pueblos: seguridad y justicia.

La seguridad implica garantizar a todas las personas el disfrute y goce de sus derechos fundamentales, incluso de aquéllos conocidos como prestacionales, que implican la acción del Estado para conseguir condiciones de igualdad en cuanto a la satisfacción de las necesidades elementales, por lo que hoy seguridad incluye seguridad social. Por su parte la

* Elaborado por Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Artículo 2o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

justicia aparece cuando la intervención de un tercero afecta el disfrute de nuestros derechos o incluso cuando el mismo Estado falla en su respeto o satisfacción.

La seguridad es así una función esencial del Estado —su razón de ser— e incluye necesariamente la seguridad pública como esencial para que las personas puedan disfrutar de sus derechos en la vida social, por ello cuando un Estado no es capaz de garantizar seguridad a sus ciudadanos se afirma que es un Estado fallido.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos”,² por considerar que la distingue los problemas propios de la seguridad nacional que son el ámbito de actividad de las Fuerzas Armadas, y que en ocasiones suelen incluirse bajo conceptos como seguridad interior o incluso seguridad pública.

La situación de la seguridad en México

Desde diciembre de 2006 con el arranque del gobierno del presidente Felipe Calderón nuestro país adoptó una estrategia de combate a la delincuencia basada en la militarización de la seguridad pública. En su momento se argumentó que el crecimiento, poder económico y sofisticación de la delincuencia organizada, en especial la dedicada al narcotráfico había desbordado y corrompido la capacidad de los cuerpos policíacos para hacerle frente y garantizar la seguridad pública.

En su momento se habló de que se trataría de una intervención excepcional de las Fuerzas Armadas y que en el corto plazo volverían a sus cuarteles, una vez restablecida la se-

² Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (31 diciembre 2009), párrafo 23.

guridad. El resultado lo conocemos todos: un enorme incremento de la violencia delincriminal y de la misma delincuencia, mayor descomposición de las corporaciones policiacas, incremento de la corrupción en todos los niveles de autoridad vinculados con la seguridad pública, percepción generalizada de inseguridad en la mayoría de la población y un importante impacto en el desarrollo económico.

Ante esa realidad, en los hechos las Fuerzas Armadas han continuado al frente del esfuerzo por mejorar la seguridad pública bajo distintos esquemas, pues los gobiernos siguientes tuvieron como elemento esencial de sus campañas políticas el retorno de las Fuerzas Armadas a los cuarteles. En el gobierno de Peña Nieto se intentó la formación de una nueva fuerza policiaca que fracasó, la Gendarmería, por su parte el actual gobierno desmanteló la Policía Federal y en su lugar planteó la creación de la Guardia Nacional el año pasado, institución que hasta el momento no ha mostrado eficacia.

Ninguno de los gobiernos ha planteado una política de seguridad pública de fondo de acuerdo con el marco constitucional, y en los hechos han mantenido a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. Frente a los números que reflejan el incremento de la delincuencia y de la violencia en la sociedad no se vislumbra la forma en que la supuestamente la situación de excepcionalidad pueda terminar y las Fuerzas Armadas vuelvan a sus cuarteles.

Como ciudadanos nos satisface que nuestros gobiernos se empeñen, preocupen y ocupen por garantizar la seguridad pública. El problema está en el cómo enfrentar la inseguridad ante la triste realidad para nuestro país, especialmente en lo que llevamos de este siglo, en que la inseguridad es nuestra realidad cotidiana.

El reciente acuerdo del presidente

El pasado 11 de mayo el presidente de la República emitió *un Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, que se fundamenta en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, y que expresamente estableció que “el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Las autoridades han argumentado que lo único que hace el acuerdo del presidente es dar cumplimiento al mencionado artículo transitorio; sin embargo, desde nuestra perspectiva lo que en realidad está haciendo es evidenciar la incapacidad del actual gobierno — igual que la de los anteriores — para construir cuerpos policíacos profesionales de carácter civil capaces de garantizar la seguridad a los ciudadanos, pues directamente ordena la participación de las Fuerzas Armadas de forma regular durante los próximos cinco años, más allá del periodo del actual gobierno. Pues, aunque el Acuerdo reitera que la participación de las Fuerzas Armadas es de manera extraordinaria, en ningún sitio se señalan los supuestos de excepcionalidad que la motivarían, por el contrario se les atribuyen funciones específicas para su funcionamiento regular en acciones de la seguridad pública; tampoco el Acuerdo es claro en la forma en que se regulará, fiscalizará y subordinará la participación de las Fuerzas Armadas, ni en que consistirá su complementariedad, conceptos que no basta con citar sino que es necesario desarrollar, pues son requerimientos de la norma constitucional.

Constitución y estándares internacionales

Que la Constitución dispone que la seguridad pública o ciudadana es una función civil es algo incontestable, en los términos literales de los artículos 21, párrafo 10 y 129; en el

espíritu de la Constitución está ese mandato, lo que evidentemente no impide que en situaciones extraordinarias el presidente de la República pueda en ejercicio de sus competencias, como lo dispone la propia Constitución, disponer de las Fuerzas Armadas para enfrentar esas situaciones, en especial cuando estén en peligro la supervivencia de las instituciones, como expresamente lo ha reconocido la Suprema Corte, que también ha afirmado que es una “garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional”.³

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos son muchas las instancias que se han pronunciado abiertamente en contra de la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, ante las experiencias reiteradas del grave incremento en la vulnerabilidad de los derechos humanos ante estas intervenciones debido a la naturaleza, formación y forma de actuar de las Fuerzas Armadas, orientadas de manera lógica y natural a la derrota del enemigo, lo que es incompatible con las funciones de seguridad pública. Incluso, de forma expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en sentencias sobre casos de nuestro país sobre la necesidad de limitar al máximo la presencia de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública por las graves consecuencias en materia de violaciones a derechos humanos resultado de esas intervenciones.⁴

Conclusiones

Nos parece claro que el Acuerdo recientemente emitido por el presidente de la República resulta a todas luces contrario a la Constitución, tanto por los puntos expresos que

³ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, *DOF*, 30/IV/2019, párrafos 145 y 151.

⁴ Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párrafos 85 y 86.

hemos señalado aquí como por otros que deben analizarse, como es la afectación al pacto federal, dado que la propia Constitución prevé que la participación de las Fuerzas Armadas se dé a solicitud de las autoridades locales; además de que al no plantearse una política de seguridad pública que fortalezca las capacidades de los cuerpos de policía estatales y municipales y las dote de recursos suficientes, no sólo se violenta la Constitución sino que se imposibilita su cumplimiento.

Igualmente, el Acuerdo resulta contrario no sólo a los estándares internacionales sobre la materia, sino francamente inconvencional al contradecir mandatos expresos de la Corte Interamericana a nuestro país en sendas sentencias, e implica un desprecio a la jurisprudencia la Corte y a los mismos derechos humanos.

Lo más preocupante, desde nuestro punto de vista, es que el gobierno en franco desprecio al orden constitucional y al respeto a los derechos humanos insista en una práctica que no sólo ha criticado intensamente, sino que la misma ha demostrado su ineficacia en los dos gobiernos anteriores causando graves daños, y se mantenga la apuesta a una estrategia que no sólo incrementa la violencia, sino que en sí misma impide y obstaculiza el desarrollo de instituciones de seguridad pública de carácter civil, profesionales, capacitadas y dotadas de los recursos suficientes para cumplir su función.

¿Por qué se piensa que haciendo lo mismo que los anteriores se obtendrán resultados diferentes? Lamentablemente el Acuerdo nos anuncia un sexenio más perdido en el esfuerzo de brindar seguridad a nuestro país.

Reflexiones sobre la protección de los derechos en contexto de militarización*

Una ruta de análisis sobre la militarización en México

Nadie puede dudar de que México vive, en los hechos y desde el 2006, un contexto de militarización evidente. En este texto, con el riesgo metodológico que eso supone, esa información se da por acreditada: existen suficientes datos gubernamentales, opiniones académicas, evidencias empíricas, que dan cuenta de la participación del Ejército y la Marina en labores de seguridad pública desde hace varios años. La percepción y la prueba de ello es contundente. Por eso preocupa que el gobierno de México haya, primero, intentado una reforma a la Constitución completamente alejada de los criterios constitucionales e interamericanos para la creación de una Guardia Nacional militarizada en su estructura y organización, y, segundo, después de un debate público, sesiones de parlamento abierto y críticas de distintos sectores, conseguido una reforma constitucional más cercana en el discurso al estándar enfatizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso en Alvarado Espinoza en contra de México, pero tan lejos de un diseño contundente que impida a la Fuerza Armada permanente realizar labores de seguridad pública.

* Elaborado por Guillermo E. Estrada Adán, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Justo en ese contexto, no sorprende el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado el 11 de mayo pasado en el *Diario Oficial de la Federación*; al contrario, confirma lo que de alguna manera estaba sugerido en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019. Que así sea, nos permite insistir en que la vía propuesta no es una vía pacífica ni jurídicamente idónea para hacerla compatible con la vigencia de los derechos humanos y que, además, contiene problemas jurídicos relevantes que motivarán la participación final de los jueces nacionales o, incluso, los interamericanos.

Hay varias pistas para aterrizar las opiniones críticas que surgen de la lectura del Acuerdo. Aquí se trazarán al menos dos, previa reflexión sobre la noción de estado de excepción y derechos humanos: una que tiene como base la manera en que se ha regulado el uso de la fuerza en el escenario internacional y otra que marca la vaguedad del texto utilizado en el Acuerdo, en alguna de sus partes, en relación con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019.

La ruta basada en derecho internacional explorará el cumplimiento del estándar interamericano, hoy conocido ya como test Alvarado, además de una brevíssima reflexión de lo que ha sucedido en la Organización de las Naciones Unidas cuando se ha decidido la utilización de intervenciones militares. La ruta del análisis textual, en cambio, mira con detenimiento las implicaciones de lo que está expresado en las palabras usadas, pero también en las que desafortunadamente no se utilizaron. La idea final será provocar una reflexión general sobre el tiempo que nos toca vivir y la forma en que seguiremos defendiendo nuestros derechos y nuestras libertades.

Estado de excepción y derechos humanos

No obstante las críticas, razonadas y razonables, que han existido en los últimos años a la existencia del Estado y al monopolio de la fuerza en el ámbito nacional, incluidas aquellas que sugieren su agotamiento, tiene razón Ignatieff en apuntalar al Estado democrático, cívico, constitucional, como el mejor espacio para la protección de los derechos y las libertades.** Esto se traduce en el fortalecimiento de instituciones democráticas, capaces de contrarrestar al poder político unipersonal o cupular, o a los poderes militar, económico, eclesial. Esto mismo tiene sentido en el discurso judicial, cuando se afirma que el control de convencionalidad realizado por el juez de primera instancia es el que mejor puede proteger los derechos. No son entonces los jueces internacionales sino los nacionales los que aprovechan su situación de proximidad con los hechos y con las partes permiten que sean ellos los mejor ubicados para hacer tal tipo de control. El Estado ha violado insistentemente derechos, pero, con todo, es todavía el Estado (constitucional), insistiré en ello, el mejor lugar para que puedan ser protegidos; de ahí que buena parte de los esfuerzos se encaminen a su fortalecimiento y al de sus instituciones.

En la teoría constitucional sobresale la noción de estado de excepción como una posible suspensión del orden jurídico constitucional. Los debates teóricos suelen proponer el fundamento de tal suspensión en argumentos jurídicos o extrajurídicos. Asumir una posición al respecto resulta, por ahora, ambicioso, pues en las Constituciones, leyes o normas internacionales ya ha sido incluida la excepción, si bien con distintos nombres. Tal estado de excepción no significa una ausencia de reglas sino más bien una expansión del poder que detenta el Ejecutivo, para salir de una situación normalmente vinculada a la puesta en peligro de la paz pública.

Esa suspensión de un orden jurídico recuerda, de alguna manera, la postura grociana de la guerra, anunciada en los Prolegómenos a *Del derecho a la guerra y a la paz*: la guerra

** Ignatieff, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003, pp. 60 y 61.

no era ausencia del derecho, sino la posibilidad de utilizar otras reglas y, al mismo tiempo, se entendía como un preámbulo para la paz.

El derecho internacional de los derechos humanos, particularmente tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suspensión de garantías, artículo 28) o el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (derogación en caso de estado de excepción, artículo 25) prevén supuestos normativos en donde por situaciones de guerra, peligro público que amenace la vida de la nación, o emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado (ésta solamente se incluye en el texto americano) pueden suspenderse o derogarse, según la medida y el tiempo limitado, el ejercicio de alguno de los derechos establecidos en sendos textos convencionales. Ambos artículos mencionados han optado por una fórmula normativa que establece cuáles son los derechos que, incluso en ese supuesto, no pueden derogarse; por lo que debe entenderse que todos los otros derechos podrían sufrir algún tipo de restricción agravada, por decirlo de algún modo. Así, mientras el derecho a la vida goza de inderogabilidad, la libertad de reunión o la de tránsito pueden restringirse en mayor medida según lo amerite la situación de que se trate.

En México, como lo han hecho también otras democracias occidentales, es la Constitución, en el artículo 29, donde se establece el mecanismo para que en el territorio nacional opere una suspensión o restricción temporal del ejercicio de algunos derechos, según se pueda presentar una invasión, perturbación grave de la paz pública o un caso que ponga a la sociedad en peligro o conflicto. Con una fuerza indiscutible y un liderazgo del jefe del Estado y del gobierno, y con una participación importante del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos momentos y según su competencia, podrían adoptarse medidas que impliquen que la Fuerza Armada realice algún tipo de actividad congruente con el caso que se atiende y por un tiempo limitado. Tal procedimiento, sin embargo, no ha sido utilizado, y mientras no se haga, formalmente, no podemos ubicarnos en un estado de excepción.

Eso significa que debemos considerarnos a nosotros mismos en una situación de paz, aunque eso equivalga a una suerte de autoengaño: primero, porque las más de 300,000 mil personas muertas o desaparecidas desde 2006 nos ubican en un caso, diríamos típico, de una sociedad en peligro, y, segundo, porque el Ejército y la Marina se encuentran en las calles como si fuera una medida propia del estado de excepción, es decir, de una perturbación de la paz pública.

En ese contexto, fuera del orden constitucional en tanto nos hacen creer que estamos en una situación de paz, pero con circunstancias que corresponden al estado de excepción, el peligro para la sociedad civil se origina desde distintos ángulos. Las violaciones a derechos humanos no sólo no han desaparecido o disminuido, sino que se han acrecentado. Los momentos repetidos de nuestra historia reciente: los que pasan por Ciudad Juárez, Iguala, o en los que se advierte a elementos de la Guardia Nacional impidiendo el paso a personas de origen principalmente centroamericano en los límites del río Suchiate, demuestran que las Fuerzas Armadas nos son la respuesta idónea a los peligros graves de la sociedad. No es esta una paranoia académica sino una respuesta general de la sociedad, intuitiva e instintiva, a la *ferocidad militar*, como refiere Ricardo Raphael en *El hijo de la guerra* (en una franca alusión al protagonismo de los Zetas en el conflicto armado contra organizaciones criminales).

La vía constitucional nos obliga a insistir en que el artículo 29, con los problemas que eso signifique, marca un ruta para ser considerada como respuesta de protección a la sociedad, limitando los controles expandidos al Poder del Ejecutivo con la participación de los otros poderes; al mismo tiempo, el estado de excepción de facto, con las Fuerzas Armadas fuera de sus cuarteles, nos ubican en el contexto de que las armas, tal como las define la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen como misión principal el combate. En cualquier caso, lo que se encuentra en peligro es la vigencia del ejercicio pleno de nuestros derechos y libertades.

Uso de la fuerza, Fuerzas Armadas y derecho internacional

El derecho internacional puede ofrecer, como anunciamos, dos pistas de análisis al Acuerdo presidencial que se comenta: una, presente con mayor frecuencia en los análisis realizados por personas especialistas, es la contribución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a las situaciones en donde las Fuerzas Armadas realizan tareas de seguridad pública, con especial referencia al test Alvarado; otra, con mayor atrevimiento, la revisión del uso que las Fuerzas Armadas han proporcionado en distintas intervenciones militares al cobijo de la Carta de las Naciones Unidas.

El párrafo 182 de la sentencia Alvarado Espinoza y otros, resuelta por la Corte Interamericana en noviembre de 2018, admite que las Fuerzas Armadas realicen actividades de seguridad siempre que sea de forma extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. Si se tratase de verificar que las palabras mencionadas en tal párrafo aparezcan en la reforma constitucional de 2019, y en el Acuerdo de 2020, la tarea tendrá que ser exitosamente declarada satisfecha. Desde el título mismo del Acuerdo, parecen cumplirse las características de la excepcionalidad marcada por el tribunal interamericano. No obstante, ni la definición de tales características, ni lo que realmente se instruye, corresponde a lo establecido en el estándar de la Corte de Costa Rica.

Una obligación internacional, derivada de una sentencia en contra de México, no se cumple por reproducir en el texto legal las palabras que el propio tribunal utiliza, sino con la implementación real del significado que los jueces internacionales quisieron otorgarle. Así, por ejemplo, *complementaria* significa que las labores de las Fuerzas Armadas no pueden "...extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial". Pero al leer con atención el segundo punto del Acuerdo, se advierte que se le otorgan facultades para realizar funciones de la Guardia Nacional, según algunas fracciones del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional, que sí están vinculadas a funciones de procuración de justicia o de policía judicial.

Véase, por ejemplo, la fracción I relacionada con la prevención de la comisión de delitos; la fracción XIII, que faculta para realizar la detención de personas, o la fracción XXIV, que le permitirá “Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales”. El Acuerdo, por ese motivo, es ya inconvencional.

En el campo de análisis referente a las autorizaciones que el Consejo de Seguridad de la ONU ha hecho para el uso de la fuerza, podría plantearse una analogía entre las Fuerzas Armadas en contextos de seguridad pública y la legal intervención militar con el propósito de mantener la paz internacional. La analogía debe ser tomada con cuidado pero al menos habría dos razones que permiten hacerlo: i) intervenciones militares en el contexto internacional que, en el discurso de las resoluciones del Consejo de Seguridad, están íntimamente vinculadas con la restauración de modelos democráticos y recomposición de un Estado de derecho capaz de respetar los derechos y libertades de las personas; ii) autorización de última *ratio*, que permite utilizar la fuerza militar según el mecanismo consagrado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En ambos casos existe un modo de excepción para la paz, en un caso la internacional, en otro, la pública nacional. Ya hemos dicho que en el caso de México la excepción es informal, fáctica, no constitucional, pero igualmente de excepción al modelo constitucional de los derechos. Si esto es así, la justificación del uso de la fuerza en el contexto internacional y de la Fuerza Armada en México obedece más o menos a las mismas razones: única vía para fortalecer el espacio donde se deben ejercer los derechos y libertades de las personas.

En los considerandos del Acuerdo presidencial destaca la vinculación entre la seguridad pública como deber primario del Estado y la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas. En esa vinculación descansa toda la responsabilidad

de usar la Fuerza Armada pues —casi diríamos— en caso contrario el Estado sería incapaz de asegurarnos el ejercicio libre de esos derechos. En resoluciones del Consejo de Seguridad, por ejemplo, las relacionadas con la situación en Siria, se ha utilizado un lenguaje orientado a evidenciar contextos de violencia en contra de la población civil y se ha exigido el cumplimiento de normas de derechos humanos. Las justificaciones en ambas dimensiones geográficas suelen, cada vez más, corresponderse con la preocupación del respeto a los derechos.

En el contexto de la segunda posguerra, los vencedores plantearon en la Carta de las Naciones Unidas, un modelo en el que la autorización del uso de la fuerza descansaba solamente en la legítima defensa, individual o colectiva, y en la autorización del Consejo de Seguridad. En última instancia, es este órgano principal de Naciones Unidas quien puede autorizar una intervención, incluida la militar en los términos del artículo 42 de la Carta.

Otra vez con Ignatieff: ¿quién puede decir que las intervenciones han sido exitosas? No lo ha sido ni en Bosnia, ni en Kosovo, ni en Somalia, ni en Irak (si se considera la autorización al inicio de la década de los noventa). La experiencia, en cambio, ha sido catastrófica. Las intervenciones militares “más que reforzar el respeto por los derechos humanos, está(n) consumiendo su legitimidad, tanto porque nuestras intervenciones han fracasado como por su incoherencia”. Esa postura asume, en el fondo, que es válido intervenir cuando la bandera justificativa es el respeto de los derechos; eso habría que discutirlo y no necesariamente se tendría que estar de acuerdo. En cambio, lo que sí debe resaltarse es que las intervenciones, incluso con uso de la fuerza, han sido fracasos estrepitosos.

De entre todas las situaciones problemáticas en el mundo, quizá la que sobresale por la gestión equivocada es la de la extinta Yugoslavia. La resolución 836 del Consejo de Seguridad autorizaba el uso de la fuerza a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina. Sin ser capaz de solucionar el conflicto, que se extendió durante muchos años más, la situación en los Balcanes tuvo el lamentable suceso de los bombardeos a civiles, enviados por la OTAN, estos sí, en ausencia de la autorización del Consejo.

La situación, vista al paso de los años, demuestra que la fuerza militar, no ha conseguido la instauración de un orden legal.

Hay razones de derecho internacional para cuestionar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Ahí el gobierno tendrá que mirar la obligación que deriva del derecho interamericano y la experiencia internacional con el uso de la fuerza. Pero el discurso que justifica la intervención en el ejercicio de los derechos y la protección de las personas ha resultado engañoso.

El lenguaje utilizado en el Acuerdo y la interpretación jurídica

Según Tavares, en *El barrio y los señores*, los juristas, que trabajamos principalmente con leyes, y los poetas que son capaces de transformar la realidad en belleza, confiamos más en el lenguaje y en las palabras que en la vida en general. La frase no siempre es afortunada; pues justamente por ese olvido de las cosas cotidianas, de lo real, a menudo nos olvidamos no de lo que dice la ley, sino de lo que las personas viven día a día. Desafortunadamente, no en pocos casos, los juristas estamos más atentos al texto de la ley que a la práctica social.

En este caso, no obstante, cuando el gobierno modifica el aparato legal en el que descansa la seguridad pública más nos vale revisar con atención las palabras usadas, pues será la interpretación jurídica quien establezca el contenido que permita la aplicación de las reglas, solucione los litigios posibles y determine la eventual adjudicación. Por tal motivo habrá que revisar el Decreto de la Reforma constitucional de 2019 vinculado con el nuevo Acuerdo.

El quinto transitorio establece que "...durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y *en tanto* la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial..." (el énfasis es propio) el presidente podrá disponer de la Fuerza Armada permanente para realizar tareas de seguridad. El análisis tratará de esclarecer el significado de *en tanto*,

pues de ahí dependerá el momento para que el presidente pueda disponer la utilización de la Fuerza Armada permanente.

Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua en tanto* equivale a *entre tanto*, que a su vez está definido como “durante el tiempo que transcurre hasta la realización de lo que se expresa”. Es decir, que la Fuerza Armada solamente podría complementar las acciones relacionadas con la seguridad pública hasta que la Guardia Nacional desarrolle tres elementos: estructura, capacidades e implementación territorial. Según se lee y se escucha por el gobierno, la Guardia Nacional ya ha sido desplegada con elementos suficientes en el territorio nacional no solamente en las zonas más afectadas por la violencia, sino también en zonas fronterizas (así se ha podido ver en acciones en las que se frenan a personas migrantes) o, más recientemente, en la protección de hospitales donde se concentran insumos médicos utilizables en la atención de la pandemia por COVID-19. Podríamos, por tanto, tener certeza en el requisito de la implementación territorial y, además, con que cuenta ya con una estructura y con capacidades para hacer su función (de lo contrario no entenderíamos cómo ha sido desplegada a lo largo del territorio). Si esto es cierto, entonces no puede justificarse la participación de la Fuerza Armada permanente en el vocablo *en tanto*, pues ha sucedido ya lo que se esperaba. Hay otra opción, con un costo mayor al gobierno, reconocer que la Guardia Nacional ni tiene estructura, ni cuenta con capacidades y no está implementada en el territorio, lo que equivaldría, por decirlo de algún modo, a reconocer el grave estado de peligro en el que vivimos en el territorio mexicano y, otra vez, insistir en el procedimiento de excepción.

Márai advierte que todo está en las palabras, incluso en las que se callan. Se tiene que insistir entonces en los silencios legales: lo que no se dice ni en el texto constitucional, ni en el Acuerdo, es de igual o mayor importancia que lo que se dice. Como dijimos, la mención del estándar interamericano en el caso Álvarez Espinoza, por sí mismo, no puede suponer su cumplimiento. No está dicho en el Acuerdo el mecanismo por el cual el mando civil podrá llamar a cuentas al secretario de la Defensa o al secretario de la Marina en las actividades de

seguridad pública que realicen. Según el texto de la sentencia de la Corte Interamericana, las características que exigen la subordinación y la fiscalización plantean un control civil de las Fuerzas Armadas; luego, los documentos legales tendrían que asegurar la forma en que ese control se realizaría. En eso, no obstante, existe un marcado silencio que se encamina a incumplir la obligación internacional.

En cambio, sí se instruye al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana a coordinarse con los otros para definir la tarea complementaria. El uso del lenguaje aquí nuevamente resulta claro pues la coordinación es solamente para definir, en todo caso, la complementariedad, pero no encierra ninguna actividad coordinadora para la fiscalización ni la subordinación. Nótese además que la instrucción de coordinación es al secretario civil, no a los secretarios de Defensa y Marina. La construcción contraria de la instrucción hubiera sido deseable, pues hubiera tenuemente sugerido que existía un ámbito de ponerse a las órdenes del otro. Al final, los juristas solemos cuidar el lenguaje pues ahí está buena parte de nuestra labor como operadores del derecho. Exigirle un buen uso, claro, contundente, a quienes redactan textos legales ha sido una de nuestras principales tareas.

Conclusión

Tiempos difíciles nos ha tocado transitar. Tiempos de una amplísima desigualdad social, de violencias cotidianas, de enfermedades a escala global; no se advierten mejores escenarios, al menos legales, para la protección de los derechos. No obstante, es esa nuestra gran lucha generacional y ahí tendríamos que mantenemos. El derecho, el nacional y el internacional, cada vez más amalgamados, pueden ofrecer, en una visión optimista, una de las salidas más racionales a nuestros complejos escenarios contemporáneos. Seguiremos insistiendo: las Fuerzas Armadas tienen una misión fundamental en la defensa del Estado, pero no es, no lo ha sido y no tendría por qué serlo, la defensa de nuestros derechos y libertades.

La Fuerza Armada permanente en salvaguardia de la soberanía nacional mexicana*

En el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se le faculta e impone la obligación al presidente de la República a "...disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (FAP) o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". Asimismo, en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se dispone que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen como una de sus misiones defender la soberanía de la nación, entre otras, misma que según el artículo 39 de la CPEUM "...reside esencial y originariamente en el pueblo...", por lo tanto, la participación de la FAP para apoyar en el desempeño de las tareas de seguridad pública realizando las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional se encuentran dentro de los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

En el ámbito nacional se había establecido constantemente que la soberanía nacional sólo tiene su existencia hacia el exterior del Estado-nación, y que de ello se encargaba la

* Elaborado por Patricia Basurto Gálvez, técnica académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, patricia.bazurto@gmail.com. Se agradece el apoyo al estudiante de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y defensor de derechos humanos, en la asistencia de la investigación, argenispsceser@gmail.com.

Fuerza Armada, el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en caso de invasión a nuestro territorio nacional. De hecho, la definición sobre seguridad interior y la soberanía nacional, aún no se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano facultado para interpretar nuestra CPEUM, por lo que ello todavía es una tarea pendiente.

Sin embargo, nuestro Ejército Mexicano como parte de la FAP ha sido desprestigiado por diversos presidentes de la República, que, como jefes supremos de las Fuerzas Armadas mexicanas, disponían y ordenaban de nuestro pueblo uniformado para actuar en contra de la población mexicana en ciertos hechos que han marcado la historia de México.

Bajo los gobiernos de los presidentes: Gustavo Díaz Ordaz; Luis Echeverría Álvarez; Carlos Salinas de Gortari; Ernesto Zedillo Ponce de León; Vicente Fox Quesada; Enrique Peña Nieto se encuentra evidencia que destaca respecto de los hechos en que se involucró a nuestro Ejército Mexicano, entre los que se encuentran los siguientes:

1. El caso del movimiento de 1968 en donde de manera conjunta como parte de la Operación Galeana por el grupo paramilitar denominado Batallón Olimpia, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la llamada entonces Policía Secreta y el Ejército Mexicano masacraron estudiantes, profesores, intelectuales, amas de casa, obreros, campesinos, comerciantes en una manifestación convocada por el Consejo Nacional de Huelga, siendo entonces presidente de México Gustavo Díaz Ordaz.
2. El caso de la detención y desaparición de Rosendo Radilla Álvarez. El 25 de agosto de 1974, Rosendo Radilla fue detenido ilegalmente en un retén militar de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) porque se sabía que participaba en la guerrilla de esa época como compositor de corridos.
3. El caso de las muertas de Juárez conocido como el caso del “Campo Algodonero”, de 1993, año en que se comienzan a documentar los primeros homicidios

de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, y que en noviembre de 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a México a reparar a las víctimas del caso “Campo Algodonero”, en donde también miembros del Ejército Mexicano participaron en la violación y asesinatos de mujeres que en su mayoría eran trabajadoras de maquiladoras instaladas en dicha localidad.

4. El caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, 1994) en el estado de Chiapas, quien fue reprimido por el Ejército Mexicano por oponerse al despojo de sus tierras por empresas extranjeras con actividades mineras en territorios de Los Altos de Chiapas.
5. El caso sobre Matanza de Aguas Blancas en Guerrero (1995), donde campesinos fueron asesinados por la policía estatal junto con el Ejército Mexicano cuando se dirigían a un mitin en la lucha de sus demandas sociales y políticas.
6. El caso sobre la matanza de Acteal, municipio de Chenalhó, ubicado en la región de Los Altos de Chiapas al sureste de México (diciembre de 1997) donde paramilitares incursionaron para atacar a indígenas tzotziles de la organización “Las Abejas” que se encontraban orando en el interior de un templo cristiano protestante de la localidad, y como resultado fueron 45 muertos, incluidos niños y mujeres embarazadas.
7. El caso de Atenco (mayo de 2006) en donde un grupo de campesinos se oponían a entregar sus tierras para la construcción de un aeropuerto internacional por lo que fueron desalojados y reprimidos en su pueblo por policías municipales de Texcoco, de San Salvador Atenco, la policía del Estado de México y la Policía Federal, además de violar y torturar sexualmente a mujeres atenguenses y otras que sin serlo se encontraban en el lugar de los hechos.

8. El caso de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO, en 2006) que se enfrentaron al gobierno del entonces gobernador oaxaqueño Ulises Ruiz Ortiz, y quien los reprimió con la Policía Federal Preventiva formada con elementos militares.
9. El caso de la matanza de Tlatlaya (junio de 2014) en que fueron masacrados 22 civiles en San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México a manos de militares, bajo el argumento de que pertenecían a un grupo de la delincuencia organizada.
10. El caso Ayotzinapa, Guerrero (septiembre de 2014) donde cinco jóvenes de Ayotzinapa murieron, una veintena de ellos resultaron heridos y 43 jóvenes, pertenecientes a la normal rural "Raúl Isidro Burgos", de los cuales cuyo último paradero conocido fueron los vehículos policiales a los que los subieron, y quienes a la fecha se encuentran desaparecidos.
11. El caso de Tanhuato, Michoacán (mayo de 2015) donde se realizaron ejecuciones extrajudiciales de 42 personas, donde 22 de éstas fueron asesinadas a manos de la Policía Federal, además de colocar armas deliberadamente, torturar a por lo menos dos hombres y a otros más les dispararon por la espalda, a uno más lo quemaron vivo, así concluyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Así un interminable de casos relevantes y otros que no se han difundido con la misma magnitud se han escrito con sangre en la historia mexicana y que han desprestigiado la Fuerza Armada de México, en específico al Ejército Mexicano.

Si hacemos una reflexión contextual de los hechos atroces que nos han marcado como nación se comprende que tienen que ver con el hecho de que en México se establecieron en los gobiernos federal, estatal y municipales grupos de gobernantes que tenían como

único propósito la imposición del modelo neoliberal. Desde el punto de vista del jurista mexicano Jaime Cárdenas Gracia, y quien se adhiere a Harvey, David, señala:

El neoliberalismo no sólo es una estructura económica, sino un esquema integral geopolítico que conjuga la violencia política, militar, ideológica, jurídica y estatal, para que las transformaciones estructurales que promueve pongan a las anteriores variables de su lado con el propósito de modificar en beneficio de las clases dominantes los elementos que conforman la convivencia social y la nueva forma de dominación política de carácter planetario, pero con anclajes nacionales.¹

De acuerdo con el neoliberalismo, la soberanía nacional era dissociada por los intereses capitalistas que se imponían desde el exterior, y que acataban con complicidad los gobernantes mexicanos en turno, con el argumento del desarrollo nacional, provocando diversos efectos sociales que se pretendieron combatir con mayor fuerza letal, la de la FAP de México.

En este sentido, el pueblo de México hizo uso de su soberanía por medio del sufragio en las elecciones de julio de 2018, lo que dio triunfo legítimo e irrefutable al actual presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, y se alcanzó con ello un gran margen de legitimación electoral. Este presidente a quien se le cometieron dos fraudes electorales (2006 y 2012), y que a pesar de ello mantuvo al pueblo de México con la esperanza de un verdadero cambio, en la noche del día de su triunfo señaló que mandará obedeciendo al pueblo y que ya era hora de que otros grupos alistarán sus maletas, que no pretende venganza ni persecución contra los exgobernantes, pero sí justicia para el pueblo, que ya era hora de que el neoliberalismo caducara.²

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, "Las características jurídicas del neoliberalismo", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 32, enero-junio de 2015.

² Comunicado 003, Toma de protesta, publicado el 1o. de diciembre de 2018, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/toma-de-protesta/>, consultado el 17 de mayo de 2020.

Por lo anterior, en el gobierno actual de México se ha implementado la austeridad republicana porque “no puede haber gobierno rico con un pueblo pobre”, que los lujos ofendían al pueblo de México; se desapareció al Estado Mayor Presidencial porque no era posible de que el presidente y su familia, así como los altos funcionarios públicos los protegieran, en tanto el pueblo de México sufría la violencia que impera; se desapareció al CISEN porque no se utilizaría más para perseguir a los opositores, los enemigos o vigilar a la ciudadanía; se desapareció a la Policía Federal Preventiva porque se encontraba viciada y corrompida en su estructura orgánica; se crea la Guardia Nacional como un cuerpo civil policiaco que se encargará de la seguridad pública de la Federación, para lo cual se dispone de un periodo de cinco años de conformidad con el artículo quinto transitorio del Decreto publicado el 26 de marzo de 2019,³ por lo que inicialmente dicho cuerpo civil se integró con miembros de la Policía Federal, policía militar y policía naval, conforme al artículo segundo transitorio del mencionado Decreto presidencial.

Si contextualizamos los hechos que han desprestigiado a la Fuerza Armada de México y analizamos la creación de la Guardia Nacional se puede apreciar que las críticas al Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020 por el que se dispone de la FAP para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria carecen de sustento jurídico nacional e internacional por las siguientes razones:

En el ámbito nacional ha quedado de manifiesto que en el Decreto por el que se reforma a la CPEUM en materia de Guardia Nacional se estableció cómo se integraría inicialmente ésta en el artículo segundo transitorio, y en el artículo quinto transitorio quedó de manifiesto que, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Decreto en comento, “...en

³ Véase el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019.

tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Cabe destacar que dicho Decreto fue aprobado por las mayorías partidarias que ostentan la soberanía nacional del pueblo de México en el Congreso de la Unión, por lo cual constituyen el origen y fundamento de la expedición del Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020, acotando en su artículo segundo que: “La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional”.

Por lo anterior, quienes se oponen a la participación de la FAP en materia de seguridad pública, no pueden alegar inconstitucionalidad, toda vez que esto es conforme a la CPEUM vigente, y que se puede visualizar como una forma de abolir el neoliberalismo, por ello, los opositores argumentan razones de derecho internacional.

En el ámbito internacional se ha dicho que los órganos de la OEA como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se han pronunciado porque el Ejército o Fuerza Armada no sea utilizada en seguridad interior o seguridad pública, argumento que cae por su propio peso, toda vez que la Corte IDH fue enfática en el caso Zambrano Vélez y otro vs. Ecuador de 2007 al señalar “...extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común”.⁴

⁴ Cfr. numeral 51, página 14, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf, consultado el 15 de mayo de 2020.

Como se puede observar en este caso, la Corte IDH no se pronuncia por un no tajante para utilizar a las Fuerzas Armadas al interior de la nación, sino que refiere extremar cuidado cuando se haga en ciertas circunstancias el uso de las Fuerzas Armadas, que pueden ser enunciativas mas no limitativas, por lo que, si en México se trata de defender la soberanía nacional del pueblo restableciendo la seguridad pública al interior de la nación con la Guardia Nacional y la FAP en su apoyo, y subordinada ésta a aquélla, en un contexto de resistencia de abolir el modelo neoliberal como forma de gobierno y como medidas económicas,⁵ entonces la actuación de la FAP es conforme a derecho (no solamente legal) y además legítima.

Como conclusión podemos decir que la oposición no tiene ningún sustento jurídico nacional o internacional para deslegitimar al pueblo mexicano y al presidente de la República por implementar medidas sociales, jurídicas, económicas, laborales, y de todo tipo, para salvaguardar la soberanía nacional y dignificarla, bajo el paraguas del respeto y garantía los derechos humanos, de tal forma que la Guardia Nacional, en su fase de organización se apoye en la FAP, quien está subordinada a aquélla, como lo establece el propio Acuerdo en su artículo primero, sin propósito de demeritar el derecho a disentir de los actos del gobierno del pueblo mexicano, pero sí que ese derecho debería ser con razones que beneficien a los más desfavorecidos históricamente porque el derecho del neoliberalismo y la globalización "...transfiere las riquezas de los pobres a los ricos, privatiza los beneficios y socializa las pérdidas".⁶

⁵ Véase nota 1.

⁶ *Ibidem*, p. 10.

Reflexiones en torno al acuerdo de militarización de la seguridad pública (Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo

tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria)*

Introducción (a manera de confesión).

Escribo estas líneas desde el desconcierto. No tanto por la situación de semi encierro domiciliario provocado por la pandemia del COVID-19, sino porque no logro aceptar que estamos viviendo una profunda diferencia con el presidente de la República en cuanto a las rutas posibles para enfrentar la inseguridad y la delincuencia. Es muy fácil rastrear los testimonios en donde él mismo, como candidato, insistía en la necesidad de cambiar el modelo militarizado impuesto por Calderón y seguido por Peña Nieto. Eran contundentes sus enunciados y afirmaciones para regresar al Ejército a los cuarteles. ¿Qué fue lo que cambió? ¿Qué motivó que, como presidente, Andrés Manuel López Obrador diera un giro abrupto a sus creencias? ¿Qué información le fue presentada para que el presidente concluyera que la única vía posible es la militarización de la seguridad pública?

* Elaborado por Hugo A. Concha Cantú, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, coordinador de la línea de Estructuras Judiciales y director de la revista *Reforma Judicial*.

Una respuesta común es que la terrible realidad se impuso. Que los niveles delincuenciales en el país son abrumadores frente a las muy limitadas capacidades policiales para hacerles frente. Pero esa información ya se sabía. Los datos del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde hace más de un sexenio dan cuenta de esta terrible situación. ¿O acaso existe más información que le fue presentada al entonces presidente electo por parte de las Fuerzas Armadas, dando cuenta de otras dimensiones de la criminalidad, como por ejemplo la penetración del crimen en los ya de por sí ineficaces cuerpos de seguridad pública del país? Esto en realidad permanece en el campo de lo desconocido. Aun cuando el presidente ha hablado de la corrupción en las policías, particularmente en la ya desaparecida Policía Federal, en realidad nunca ha ofrecido una explicación completa sobre su cambio de apreciaciones.

La historia que siguió es ampliamente conocida. Ya como presidente, López Obrador se apresuró a mandar una iniciativa de reforma constitucional en noviembre de 2018 para la creación de la Guardia Nacional, como nuevo cuerpo encargado de la seguridad pública. Junto con la idea, el debate fue abrumador, pues en la propuesta original del presidente no se advertían elementos de cambio con la estrategia fallida de los gobiernos anteriores que descansaron en el inconstitucional uso del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública. Incluso la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del noviembre de 2018, que declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Interior que acababa por darles atribuciones amplísimas a las Fuerzas Armadas bajo este nuevo concepto, no tuvo efectos en el intento del presidente.

El debate legislativo fue intenso y enriquecido por prácticas de parlamento abierto con especialistas y organizaciones civiles. El resultado fue una reforma constitucional aprobada el 22 y publicada el 26 de marzo de 2019, que creó a la Guardia Nacional conforme a los estándares constitucionales e internacionales: una institución de corte civil, con organización y mando policial, y bajo la supervisión anual del Senado de la República. No obstante, se añadió una importante excepción en los artículos transitorios que parecían un guiño al presidente. El

presidente podría, de acuerdo con el artículo quinto transitorio “disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, sólo durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la reforma y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial.

El pasado 11 de mayo, en plena fase 3 de la pandemia que nos acosa, el Ejecutivo Federal emitió un “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, en supuesto cumplimiento con lo establecido en los artículos transitorios de la reforma constitucional de marzo de 2019. Se trata de una norma que vuelve a plantear el debate sobre el alcance de la intervención militar, alrededor de las preguntas ¿es constitucional?, ¿es correcto, y necesario?, ¿es legítimo? Intentaré abordar las posibles respuestas desde una perspectiva jurídica, una política y una más desde la teoría democrática.

Perspectiva jurídica

El Acuerdo que analizamos es una simulación jurídica. Lo es, porque se ha intentado justificar la emisión del mismo, como consecuencia lógica y necesaria del mandato que el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional establece en el sentido de que el presidente queda facultado por ese ordenamiento para emitir esta disposición. Manipula la formalidad jurídica, como si el contenido de la disposición no fuera importante. En ese sentido el Acuerdo, en su contenido, falta a los dos de los tres condicionantes establecidos en el artículo transitorio.

Haciendo un análisis detallado del mandato en el quinto transitorio, podemos ver que el presidente podría, de manera potestativa, hacer uso de las Fuerzas Armadas en caso de que se cumplieran las condiciones establecidas en el propio artículo. Pero es importante

enfatar que esto debería de suceder de manera vinculada. Por eso se trata de una potestad condicionada, la cual no fue cumplida. Se condiciona a tres circunstancias, dos inmediatas en el momento de disponer de las Fuerzas Armadas, y una transitoria, que se tendrá que cumplir con el tiempo, es decir, con el paso de los cinco años a partir de la publicación del Acuerdo.

El primer conjunto de condiciones que se tendría que haber cumplido, de acuerdo con el artículo transitorio es que la Guardia Nacional tendría que estar siendo desarrollada. El texto dice explícitamente “en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer...”. Lo anterior alude a otro de los términos que se encuentran en el segundo conjunto de condiciones (estándares), el de la complementariedad. La disposición de las Fuerzas Armadas está condicionada a que la Guardia Nacional sea una realidad, diferente a las Fuerzas Armadas, en desarrollo. Sin embargo, esto es de dudosa confirmación. Con los datos que se tienen hasta este momento, el grueso de la Guardia Nacional está conformada por miembros del Ejército (de los datos para este año 7,782 reclutados, equivalente al 53% por alcanzar), y en un menor número por efectivos de la Marina (368 equivalente al 6% del total por alcanzar). Este dato corrobora el tema de la simulación. La Guardia Nacional está conformada en su mayoría por miembros de la Fuerzas Armadas, lo que hace que el tema de la complementariedad sea mera retórica.

Por lo que toca al segundo conjunto de condicionamientos, se trata de los estándares desarrollados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que la intervención de las Fuerzas Armadas puede llegar a ser aceptada en las democracias constitucionales siempre y cuando ésta sea extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada. De manera exacta el quinto transitorio repitió dichos estándares al decir que el “presidente podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada y complementaria”.

El propio Acuerdo en análisis reitera en su propio título los cinco criterios, pero nuevamente sólo para cumplir con la formalidad. Ni el Acuerdo establece mecanismos para cum-

plir con estos criterios, ni en la realidad existen. Ni se prevé una incorporación extraordinaria puesto que lo que existe hasta este momento es una Guardia eminentemente militar con algunos efectivos provenientes de la extinta Policía Federal y algunos reclutamientos adicionales. Por tanto, no se trata de una incorporación complementaria, sino en todo caso sustituta de lo que debía haber sido un cuerpo civil.

En lo relativo a la regulación, en ningún instrumento se regula la incorporación de la Fuerza Armada permanente ni sus funciones complementarias a las que realiza la Guardia. Al contrario, el propio Acuerdo establece que estas realizarán un amplio número de funciones sustantivas que se encuentran descritas en el artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional, como son prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable; salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos; informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables; realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia; preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público, y colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes, entre otras.

En el tema de fiscalización el Acuerdo establece que será el propio órgano de control interno de las Fuerzas Armadas, Ejército o Marina, el que llevará a cabo las tareas de supervi-

sión y control, es decir, el actor controlado se fiscaliza a si mismo en clara contradicción a los estándares internacionales.

En suma, todo esto hace patente que no existe subordinación alguna hacia la Secretaría de la Seguridad Pública ni a mandos de la Guardia Nacional no militares. El Acuerdo llega más lejos cuando incluso establece en su punto cuarto la obligación, “se instruye”, del titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, para que se coordine con los titulares de la Defensa y la Marina, cuando supuestamente son ellos los subordinados al primero.

Perspectiva política

El Acuerdo es un error político. No obstante, parece no molestar a la población en general. Eso es preocupante. La contundente respuesta de una encuesta del periódico *Reforma* reveló que 78% de la población se manifestó en favor de que el Ejército y la Marina sigan desempeñándose en tareas de seguridad pública por los próximos cinco años.

Esta confianza en las Fuerzas Armadas no es nueva, pues de acuerdo con el INEGI en los últimos cinco años, la población se ha manifestado en 80% en favor del Ejército y la Marina. En ese sentido parece que el país vive un doble discurso. Por un lado, hay una amplia manifestación en la opinión pública y en el medio académico en contra de la militarización del país, pero por otro, las encuestas abiertas de opinión parecen apoyar las medidas. La posible explicación es que entre la población abierta que fue encuestada, no circula el argumento que explica porque no se está cumpliendo con lo que la Constitución establece y porque es alarmante que las Fuerzas Armadas desplacen a las fuerzas de seguridad pública. Además, el presidente no disimula su apoyo total a la militarización, tal y como se desprende de sus conferencias al respecto. Esto también genera que una buena parte de la población lo apoye en todas sus ideas e iniciativas sin reparar en las formas empleadas.

Sin embargo, no cumplir con la Constitución es riesgoso pues se ponen en peligro nuestros derechos y nuestras instituciones. Decidir cumplir con la forma, pero no ser escrupuloso en los términos y contenidos constitucionales es peligroso para todos. Las policías y las Fuerzas Armadas no están pensadas ni diseñadas para realizar las mismas tareas. Mientras que las primeras son cuerpos entrenados para prevenir y hacer frente a los delitos que pueden poner en riesgo a la población, los segundos están entrenados para hacer frente a enemigos con el uso de la fuerza, que ponen en riesgo la seguridad y la paz del país. Es cierto que existe un debate en torno a los alcances que el crimen organizado tiene, amenazando esa paz y seguridad, pero hasta el momento la distinción sigue siendo respetada por la mayoría de los Estados constitucionales y por las normas internacionales. Cuando las Fuerzas Armadas intervienen en situaciones de seguridad pública, su intervención suele ser desproporcional y fácilmente atropellan el respeto a los derechos de la ciudadanía como de los mismos delincuentes.

En el Estado constitucional, se aspira a detener a quién comete un delito, a procesarlo en un juicio justo con base en evidencias que demuestren más allá de toda duda razonable su culpabilidad y, llegado el caso, a sancionar al responsable con la privación de la libertad por un tiempo establecido en la ley. Las Fuerzas Armadas, en principio, buscan extinguir el riesgo y el peligro. Están entrenadas para eso, para ser la fuerza directa del Estado para dar fin por completo a las amenazas del país. Exigirles que cumplan con el respeto de derechos, que sigan procedimientos y protocolos, es pedirles tareas para las que no han sido adiestrados y que no entran en su lógica de disciplina y acatamiento. No basta con decir o repetir que las Fuerzas Armadas tienen que cumplir con el respeto a los derechos. Es un tema de capacitación sofisticada, de conocer mecanismos de riesgo, de procedimientos cuando se debe iniciar una investigación. Igualmente se debe de conocer como tratar y proteger a las víctimas de delitos.

Por otro lado, las instituciones involucradas corren también un enorme riesgo en su integridad. Por el lado de las instituciones policiales, las acciones que se llevan a cabo implican

una descalificación generalizada al desempeño de los más de 2000 cuerpos policiales del país. Se habla de su necesidad de profesionalización, de mecanismos para capacitarlos, de mejorar sus condiciones laborales, pero no existe un diagnóstico completo de la situación en la que se encuentran los más de 300 mil policías que operan en México. Mientras la atención y los recursos presupuestales no se dirijan verdaderamente a estos cuerpos, sus carencias y debilidades seguirán en un espiral de desgasta y malos resultados.

Por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, el acentuar el contacto cotidiano con la población, también tendrá un efecto fuerte de desgaste para las mismas, de manera natural y, sobre todo, se les distrae de funciones que tendrían que llevar a cabo en otro tipo de tareas de protección de fronteras y costas, de instalaciones estratégicas a la seguridad nacional, de asistencia social en caso de desastres. Esto ya ha sido medido en aquellos lugares donde las Fuerzas Armadas han entrado a atender situaciones de alta criminalidad como en Michoacán, Tamaulipas o Ciudad Juárez.

Por otra parte, la militarización de la seguridad pública pondrá en aprieto a las fiscalías encargadas de conducir las investigaciones criminales. Nuestra ley procedimental mantiene la dirección de las investigaciones criminales en los agentes del Ministerio Público. Las policías deben de atender y cumplir con lo que estos ordenan para efectuar investigaciones. Si ahora se trata de militares y marinos, ¿sabrán estos obedecer a los fiscales?, o sólo esperarán a que sus superiores jerárquicos les den órdenes para actuar, de conformidad con la disciplina militar.

Los jueces en México se han visto cuestionados muchas veces de manera injusta por el actuar deficiente de las policías que investigan y los fiscales que arman los casos a partir de las evidencias recopiladas. ¿Qué nos lleva a pensar que los militares y marinos sabrán cuidar mejor de las evidencias y cadenas de custodia de evidencias para que los casos no estén mal integrados? Será esta la nueva tensión en la justicia mexicana cuando los jueces revelen una actuación militar alejada de estándares y procedimientos.

El presidente de la República evita abordar el tema de manera frontal a lo establecido en nuestra Constitución. Ésta sigue hablando de la excepcionalidad del uso de las Fuerzas Armadas y de la regla general del artículo 29, que menciona que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La única manera para que se pudiera disponer, de la manera en que se hace, del Ejército y de la Marina, tendría que ser en los casos de excepción por invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra circunstancia que pusiera en peligro o conflicto a la sociedad de acuerdo con el procedimiento del artículo 29 constitucional. No hacerlo, es faltar a la Constitución de manera sistemática y permanente, generando un problema de credibilidad y eficacia jurídica. Es la misma violación a la Constitución llevada a cabo por los expresidentes Calderón y Peña Nieto. Ninguno ha querido enfrentar el costo de cumplir con el mandato de la Constitución y los intentos para modificar de raíz esta forma de organización no han sido exitosos, por lo que seguimos el camino de la simulación e ilegalidad.

Perspectiva democrática

Militarizar la vida pública es antidemocrático. Lo asentado anteriormente nos conduce a la perspectiva contextual, específica de la democracia en la que aspiramos vivir y que llevamos tantos años luchando para construir. Esa misma democracia en donde el hoy presidente fue un líder social imprescindible para abrir espacios y derrotar prácticas y contubernios corruptos y de simulación.

En este tipo de organización política, la democracia constitucional, los derechos deben ser siempre la prioridad de toda política pública. Se trata de una obligación permanente de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todos. Si esto se cumpliera cabalmente el Acuerdo que hoy se analiza en esta opinión técnica tendría otros contenidos.

Muy probablemente existiría, pero con contenidos muy distintos. En el Acuerdo se establecerían la estrategia y los mecanismos para desarrollar la estructura y capacidades de la Guardia Nacional, así como la estrategia para su despliegue territorial, apuntalando en que tareas precisas y complementarias las Fuerzas Armadas ayudarían. En este acuerdo se establecerían medidas específicas para el actuar de la Guardia Nacional y en zonas determinadas. También se desarrollarían los mecanismos de fiscalización y regulación de esas acciones temporales, en manos de autoridades civiles y no de las mismas Fuerzas Armadas. En fin, el Acuerdo, sería otro. Y ya metido en lo que idealmente podría haber sido, sus contenidos podrían haber sido abiertos a una discusión y deliberación pública, o al menos con el Congreso.

El instrumento expedido en mayo es muy distinto, ya que opta por la simulación y el doble discurso. Establece y legaliza a las Fuerzas Armadas como el cuerpo básico y fundamental de la Guardia Nacional, no asoma por ningún lado las condiciones que determinarán su actuar extraordinario y temporal, y no establece mecanismo alguno de subordinación y complementación.

No sólo importa la legalidad, aparentemente seguida por el mandato de emitir un “Acuerdo”, sino de revestir una decisión tan delicada de legitimidad democrática, de que esta pueda ser justificada con los que se acordó por nuestros representantes populares en la reforma constitucional. Existe aún la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, de oficio, interpretando lo establecido para situaciones de emergencia del artículo 29, pueda revisar la constitucionalidad y validez del Acuerdo presidencial. Bien haría nuestro tribunal constitucional de adoptar una postura activa en la defensa de nuestra democracia.

Otro punto que es importante mencionar, es el que tiene que ver con la situación de hecho de contar con una autoridad civil al mando de la nueva Guardia Nacional. Sin recato, el presidente abiertamente defiende en una de sus conferencias mañaneras su convicción de que la Guardia Nacional tiene que contar con un mando militar. No le importa que su dicho abiertamente está en contra de lo que quedó plasmado en el texto constitucional. Reta a quién

piense diferente aun si el pensar diferente es defender a la Constitución. Esas no son buenas señales para una Presidencia supuestamente limitada.

La autoridad civil de los mandos policiales e incluso militares es una fórmula muy exitosa en aquellas democracias que vencieron el autoritarismo y no requieren que todas las decisiones se cumplan sólo a golpe de órdenes. En este punto nos falta avanzar. Los mandos militares fueron cooptados por el régimen político posrevolucionario a cambio de numerosísimas prestaciones y cuidados. Uno de estos ha sido mantener el ámbito militar en una burbuja intocable para otras autoridades. Por ello sigue existiendo el fuero y la justicia militar. Ningún gobierno se ha atrevido a alterar esa relación. No obstante, la creación de la Guardia Nacional expresamente quedo establecida con una naturaleza y mando civil. Se opta por no respetar lo que se aprobó. Se requiere avanzar en la democratización y modernización de las Fuerzas Armadas de nuestro país.

Algunos han especulado que la emisión del Acuerdo en los momentos más críticos de la pandemia generada por el COVID-19, no es tampoco una casualidad o una decisión fuera de contexto. La emergencia sanitaria, así como la crisis económica que ésta empieza a generar, puede ser una causa directa de descontento social y de aumento en la criminalidad ante la desesperación, el hambre y el desempleo. Frente a esta circunstancia, militarizar la seguridad pública es una decisión que puede ser vista como una prevención necesaria. Pero aun en esa posibilidad extrema y trágica, la decisión no se justifica por fuera de la ley.

Termino preguntándome sobre lo que quiere el presidente. Si el tema de la inseguridad y criminalidad no cambia, como no ha cambiado con la militarización de facto que existe en el país desde hace casi doce años, todo su ambicioso y legítimo proyecto de transformación social será opacado, desdibujado con la continua sangre de mexicanos. Es mucho lo que está en juego. ¿No valdría la pena arriesgarse a intentar una estrategia diferente?