



LA NUEVA GUARDIA

Nacional

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

04

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 4

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Diana Luján Verón
Cuidado de la edición

Lic. Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores y formación en computadora



LA NUEVA GUARDIA

Nacional

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

**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: 21 de marzo de 2019

DR © 2019. 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

ISBN número 04: 978-607-30-1701-5

Contenido

7

Introducción

9

Antecedentes históricos

15

La Constitución federal de 1824

21

La Constitución federal de 1857
y la de 1917

25

La reforma de 2019

31

El “diablo está en los detalles”,
pero que consignan los artículos
transitorios

35

Conclusión

Introducción

Cuando el actual gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ganó abrumadoramente la elección nacional de 2018, se encontró con una paradoja: heredaba una lucha frontal de casi 12 años en contra del crimen organizado, que ha echado mano de soldados y marinos —las fuerzas armadas del país— y que por ningún motivo podía ser eludida, frente a una permanente postura ideológica característica de cualquier partido de izquierda de rechazar la participación de las mencionadas fuerzas armadas en labores de seguridad pública, propias de los cuerpos policiales, como se ha hecho en nuestro país desde que Felipe Calderón, al inicio de su mandato, tomó esa decisión. Por lo anterior, el reclamo de los grupos de izquierda y de defensores de derechos humanos era que “el ejército saliera de las calles y regresara a sus cuarteles”.

La postura de exigir que las fuerzas armadas —ya que no se trataba solamente del ejército, sino también, de manera muy destacada, de la marina— se retiraran de tales actividades de combate a la delincuencia, y de modo especial al crimen organizado, tenía un fundamento: que los soldados y los marinos no están capacitados, ni aquí ni en ninguna parte del mundo, para las labores de persecución de delincuentes y su ulterior puesta a disposición de la autoridad judicial; por lo cual, al llevar cabo tales funciones, frecuentemente incurrían en violaciones de derechos humanos. Se alegó también, aunque yo no pienso que fuera muy cierta esa afirmación, que sus resultados prácticos eran poco eficaces; de ser correcta esta apreciación, haría mucho tiempo que los hubieran retirado de esas labores. Además, la pésima y corrupta policía que padecemos en México no garantizaba, ni garantiza, ningún buen

resultado (es evidente que lo que se necesita, entonces y ahora, es una policía bien entrenada, bien pagada, bien armada y bien municionada, así como con muchos otros atributos más, que ninguna autoridad está dispuesta a costear, por lo caro y el enorme tiempo que ello requiere, de cara a la inmediatez de resultados que los políticos siempre exigen).

Frente a esta contradicción, el gobierno que entró en funciones el 1o. de diciembre de 2018, como ya tenía meses de estar operando y tomando decisiones, tuvo la ocurrencia de querer resolver el problema antes descrito con una componenda verdaderamente estrambótica y sin pies ni cabeza, resucitar una institución que tuvo mucha importancia en México en el siglo XIX y que, aunque formalmente subsistía en la Constitución federal, había caído en desuso hacía más de 100 años: la Guardia Nacional, quizá por inspiración de la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela. Veamos en qué consiste lo absurdo del asunto.

Por principio de cuentas hay que dejar claro una cosa: la Guardia Nacional decimonónica era una especie servicio militar, pero dependiente de los gobiernos locales, como los estados o el Distrito Federal. No era, ni mucho menos, un cuerpo policiaco.

Antecedentes históricos

Para comprender mejor lo que era esta institución tenemos que revisar sus antecedentes históricos, en los que encontramos dos: por un lado, la “milicia provincial” de la Nueva España junto con las “milicias locales”, también de origen colonial; por el otro, las milicias locales de los Estados Unidos. Empecemos con las primeras.

Alfonso García Gallo¹ nos dice que desde siempre en Castilla y León, pero particularmente en la Edad Media, todos los súbditos estuvieron obligados a prestar servicio militar en defensa del reino y del monarca. Por lo tanto, era natural que la misma obligación se estableciera en sus colonias allende los mares, las llamadas Indias, citando de ejemplo una Real Cédula del 13 de noviembre de 1535 en la que se refería a la ciudad de México, dando lugar a la creación de milicias tanto provinciales como urbanas (en ciudades grandes y en pueblos costeros y fronterizos, estas últimas).

En la Nueva España, nos informa Lyle N. McAlister:² “nunca se habían formado unidades provinciales disciplinadas, en lugar de éstas existían en todo el virreinato diversas compañías de infantería y caballería separadas, las cuales no tenían organización uniforme, no

¹ Cfr. García Gallo, Alfonso, “El servicio militar en Indias”, *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, p. 801.

² Cfr. McAlister, Lyle N., *El fuero militar en la Nueva España (1764-1800)*, trad. de José Luis Soberanes (tomada de la 2a. Greenwood Press, 1972) México, UNAM, 1982, p. 8.

estaban entrenadas, les faltaban armas, uniformes y demás pertrechos”. Mientras que las “urbanas” estaban generalmente patrocinadas por las corporaciones municipales o los gremios, como fue el caso de las ciudades de México y de Puebla o del Consulado del Comercio (en este último caso daba lugar a la creación del Regimiento del Comercio), los carniceros, los panaderos, los curtidores o los plateros. Su función era proteger y patrullar las respectivas ciudades en casos de emergencia. Las milicias se conformaban con todo tipo de personas, excepto indios, incorporando inclusive morenos y pardos (negros y sus descendientes).

Los soldados provinciales, aparte de los honores que resultaban de tener un grado militar, contaban con dos fuertes alicientes: el fuero de guerra y otros privilegios y exenciones llamadas preeminencias.

Con motivo de la derrota sufrida por España en la Guerra de los Siete Años, se tomó la resolución en 1764 para que, entre otras cosas, se crearan ejércitos profesionales en las colonias, misión encargada al general Juan de Villalba para que la llevara a cabo en Nueva España. Este personaje arribó a Veracruz en noviembre de ese mismo año acompañado por el Regimiento de América, así como con cuadros de oficiales y soldados que sirvieran de base para formar nuevas unidades de regulares y provinciales; éstos pasaron de 9,244 a 16,755.

Por otro lado, hemos citado la influencia norteamericana, cuyo constitucionalismo tuvo una fuerte influencia en los primeros años de vida independiente en nuestro país. En efecto, en las colonias inglesas de Norteamérica existían milicias locales (en cada colonia, soldados ciudadanos, en su mayoría indígenas), conformadas por varones físicamente aptos entre los 18 y 50 años. Estas milicias tuvieron un papel fundamental en la Guerra de Independencia. Cuando alcanzaron su independencia, los estados quisieron mantener el entrenamiento, nombramiento y equipamiento de dicha milicia, y al mismo tiempo se encontraron con un problema: el Congreso General solicitaba una cuota de hombres para formar un ejército federal. Esta petición no fue bien recibida, pero era necesaria. Aunque con otras funciones, existieron

intentos por federalizar la milicia, para convertirla en un ejército permanente. Sin embargo, los redactores de la Constitución no lo hicieron.

Los debates constitucionales se enfocaron casi exclusivamente en el poder que tendrían sobre la milicia tanto el gobierno local como el federal. Al ser necesaria una milicia para garantizar la seguridad de la Nación, ninguno de los miembros de la Convención Nacional (que como se recordará fue la que dio origen a la nueva Nación) estuvo de acuerdo en que las milicias locales formaran el nuevo ejército y menos que las existentes dependieran de ese ejército permanente.

Federalizar la milicia se interpretó como una amenaza, pues sus miembros eran ciudadanos integrantes de una comunidad específica que además, como ciudadanos, contaban con varias obligaciones. Entre ellas, la de servir militarmente durante algún tiempo a su comunidad. Esto contrastaba con el servicio militar de tiempo completo, pues el ejército formaba compañías exclusivamente militares sin lealtades o afinidades derivadas de la ciudadanía y del sentimiento de pertenencia a una comunidad. Existía un miedo de que el ejército permanente dominara de manera tiránica ese sentimiento particular que cada una de las colonias tenía.

El Congreso General de acuerdo con el artículo 1o., sección ocho, fracción 15 de la Constitución,³ tiene el poder de llamar a dichas milicias, la llamada Guardia Nacional, al servicio federal solamente en tres casos: para ejecutar leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler invasiones. La disciplina y organización es responsabilidad de las fuerzas armadas de Estados Unidos sólo en estos casos. Además, cabe destacar que la Constitución hace del presidente el comandante en jefe de la Guardia Nacional.

³ "El Congreso tendrá facultad para: ...Proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la Reserva Militar, y para regular la parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales, y la facultad de entrenar la Reserva Militar conforme a la disciplina prescrita por el Congreso".

Los intentos del Congreso a través de los años de federalizar la Guardia Nacional provocaron que este precepto constitucional se eludiera. Las reformas que posicionaron a la Guardia Nacional como componente de reserva de las fuerzas armadas tuvieron un objetivo: que el presidente pudiera llamarla en mayor amplitud de casos y no sólo en los tres puntos constitucionales citados.

Cada estado de la Unión tiene su propia guardia nacional y bajo la ley de cada estado el gobernador es el comandante de su propia milicia local, por lo que puede llamarla a servicio para enfrentar problemas internos como disturbios e inundaciones. Cuando la guardia no está en servicio federal, es entrenada por el estado. Sin embargo, es la Federación, como dijimos antes, la que regula el entrenamiento y equipamiento de sus miembros, mediante leyes marco.⁴

Para finales del siglo XIX, la milicia era la fuerza militar primaria del país y, para comienzos del siglo XX, la milicia tenía un papel fundamental en la defensa de la Nación. Se pensó que el modelo original de milicia era obsoleto. Es en este momento en que se acrecentó el poder federal sobre la milicia.

En 1903, mediante la Dick Act, en Estados Unidos a la milicia se le nombró oficialmente Guardia Nacional, fruto de un proceso que, como señalamos antes, comenzó desde los orígenes de su nación. La evolución de la milicia como una asociación de ciudadanos, a una selecta y organizada institución militar.

En 1908, el Congreso de los Estados Unidos determinó que la Guardia Nacional podría ser trasladada fuera del territorio nacional. Incluso, se alegó la inconstitucionalidad de esta disposición, aunque sin mucho éxito. Gracias a la Primera Guerra Mundial y a la National Defense Act se confirmó esta disposición del Congreso.

⁴ Hirsch, Alan, "The Militia Clauses of The Constitution and The National Guard", 56 U. Cin. L. Rev. 919, Yale Law School, 1988.

Para 1933, se integró la Guardia Nacional como componente de reserva de las fuerzas armadas de Estados Unidos, tanto en la fuerza aérea como en el ejército permanente. De esta manera, se pueden dejar de lado fácilmente las disposiciones constitucionales, pues el presidente puede llamar a la Guardia Nacional cuando convoque a las reservas de defensa (en caso de emergencia nacional o en una misión u operación especial). Aun así, la Guardia Nacional sigue desempeñando un papel fundamental en cuestiones de orden público interno como en el caso de desastres naturales.

A pesar del origen de esta institución, tan fuertemente arraigada con los sentimientos ciudadanos de comunidad y de los esfuerzos de los representantes de la originaria Convención Nacional por mantenerla, hoy día, la Guardia Nacional de los Estados Unidos dista mucho de ser lo que fue en algún momento: una corporación ciudadana en defensa de un pequeño núcleo de comunidad que se convirtió en una institución de defensa nacional. Por tanto, la Guardia Nacional que hoy día sirve a Estados Unidos es, en esencia, distinta a las milicias estatales que le dieron origen.

La Constitución federal de 1824

Como sabemos, después de que el primer Congreso Constituyente (1822-1823) tomara la decisión de hacer de nuestra patria una República, el Segundo Congreso (1823-1824)⁵ tomó la decisión de que fuéramos una Federación, junto con la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Pero, previamente, promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero del mismo año de 1824.

Pues bien, dicha Acta ya contemplaba la existencia de estas fuerzas armadas locales, independientes del ejército nacional, pues en el artículo 13 del Proyecto de Acta, al tratar las facultades del Congreso General, la decimocuarta señalaba: “Para organizar, armar, y disciplinar la milicia local de los estados que deba ser empleada en servicio de la unión: reservando a cada uno de ellos el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruir la milicia, conforme a la disciplina prescrita por el Congreso general”.

Por su parte, el artículo 18 del mismo Proyecto en su octava facultad proponía:

Disponer de la milicia local para los mismos objetos [disponer de la fuerza permanente y de la milicia activa] pero siempre que el Poder Ejecutivo [recuérdese que hasta ese momento no se había decidido si sería unipersonal o colegiado] crea

⁵ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México. 1821-1824*, prólogo de José Antonio Escudero, México, Porrúa, 2013.

conveniente usar de ella fuera del territorio de sus respectivos estados, obtendrá previamente el consentimiento del Congreso, quien también calificará la fuerza que sea necesaria.

Cuando se discutió el artículo 13 en la sesión extraordinaria (por la fecha, era día inhábil) del 1o. de enero de 1824, se revisó la fracción citada; el diputado guadalajareño, José María Covarrubias, pidió que se le quitara la palabra “local”, lo que se aceptó, y además resolvieron eliminar también la frase “que deba ser empleada en servicio de la unión”. El diputado Robles (no se dice cuál de los dos, si José Vicente o Manuel José) propuso se le diera nombre propio a la milicia propuesta para no confundirla con la “provincial” de corte colonial. El presidente del Congreso, José Miguel Guridi y Alcocer, señaló que eso le correspondía a las leyes orgánicas correspondientes, y el diputado José Mariano Marín solicitó que se le llamara simplemente como había quedado: “milicia de los estados”. El diputado Mariano Barbosa propuso el nombre de “milicia cívica”; sin embargo, no fue aceptada tal proposición.⁶ Cuando se discutió el artículo 18 ya no se debatió sobre la fracción octava.

En el texto finalmente publicado, el artículo 13 del Proyecto quedó con el mismo numeral, pero como fracción XVI. Mientras que el 18 del Proyecto pasó como 16 y la fracción VIII como VI, con los ajustes aprobados y otros detalles de redacción.

Cuando se discutió el texto que debería tener la Constitución federal, no hubo prácticamente debate. Quedó de la siguiente manera:

Artículo 50. Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

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

⁶ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 182.

Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

11. Disponer de la milicia local para los mismos objetos [para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación], aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando este reunido, el consejo de gobierno [una especie de la comisión permanente actual] prestara el consentimiento y hará la expresada calificación;

Fue el 23 de febrero de 1827 cuando por vez primera se ejercitaron las facultades antes citadas, para disponer de las milicias locales de los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y del territorio de Nuevo México, con el objeto de frenar los desórdenes de Texas.

Aunque el 8 de abril de 1823 se había expedido una Ley para Organizar las Milicias Locales de Infantería y Caballería y el 5 de mayo otra con el mismo objeto, pero respecto al arma de caballería, no fue sino hasta el 29 de diciembre de 1827 en que se expidió la Ley General para Arreglar la Milicia Local 40 artículos, muy bien redactados, que en la actualidad nos es de utilidad para entender lo que fue tal institución.

Dada la naturaleza constitucional especial del Distrito Federal, el Congreso General hacía las veces de legislatura local de dicha entidad. El 4 de octubre de 1832 se expidió la ley que estableció los cuerpos de milicia local del mencionado Distrito Federal. Se le autorizó levantar dos batallones (o sea, de infantería) y dos escuadrones (correspondientes a la caballería, y al no llegar a tres el número de éstos, no se podía erigir un regimiento). Se integrarían con todos los comerciantes y propietarios de fincas, mexicanos por nacimiento y residentes en la capital de la República. Los extranjeros residentes no estaban obligados a prestar tal servicio, pero sí a contribuir con la cantidad de dinero que marcara el reglamento (los menos pudientes asistirían con el equivalente para vestir y mantener un soldado de infantería y los más, uno de caballería).

Así llegamos a la experiencia centralista que tuvo México durante el decenio que corrió de 1835 a 1846 en el que se restableció el federalismo. La primera Constitución de este periodo fueron las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que fueron anuladas al triunfo del golpe de Estado de las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841. Aparte de abrogar las Siete Leyes Constitucionales, establecía la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió el 10 de junio del siguiente año, 1842.

En este cuarto Congreso Constituyente que tuvimos en nuestra patria, se elaboraron tres proyectos de ley suprema. Ninguno de los cuales llegó a cuajar, pues el presidente interino, el general Nicolás Bravo, lo disolvió y convocó a una Junta de Notables para que redactara el texto constitucional que se denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana y se expidió al año siguiente, en 1843.

Al ser la milicia local una institución netamente federalista (recordemos la influencia de Estados Unidos), no tenía sentido su existencia durante este decenio centralista. Sin embargo, el segundo de los proyectos de 1842, que tenía muchos rasgos federalistas, sí la contemplaba en su artículo 35, fracción IV, la que señalaba:

Artículo 35. Toca exclusivamente al Congreso General:

Fracción IV. Decretar la fuerza, la organización y servicio del Ejército Permanente, arreglar su fuero y organizar sus tribunales; dar bases para la organización de la Guardia Nacional, declarar si fuere preciso, que se ponga en servicio activo y a sueldo, y también que salga de su territorio, y disminuir el número de la fuerza de policía de los estados, cuando alguno se excediere.

Así llegamos a 1846, año que significó, como apuntamos antes, el fin del centralismo y el resurgimiento del federalismo en nuestra patria, que fue coincidente con la Guerra de Intervención norteamericana, en la que el levantamiento de las milicias locales, ahora llamadas “Guardia Nacional”, se hacía indispensable para la defensa de la República.

Efectivamente, el 4 de agosto de ese año se levantó en armas el general Mariano Salas apoyado por el doctor Valentín Gómez Farías, con el propósito de que nuestro país volviera al federalismo, habiendo triunfado el 6 de octubre siguiente, quedando como encargado del Ejecutivo el propio Salas, asumiendo el poder con el carácter de general en jefe del denominado Ejército Libertador Republicano, encargado del Supremo Poder Ejecutivo. Pues bien, el general José Mariano de Salas, previamente, el 11 de septiembre, expidió el largo Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distrito y Territorios de la Federación, de fuerte prosapia federalista, integrado por 84 artículos en donde se descendía a muchos detalles de organización.⁷ De la simple lectura de dicho reglamento se verá que la Guardia Nacional era la nueva denominación dada a las antiguas milicias locales.⁸

Los hechos no se hicieron esperar. Se convocó un Congreso Constituyente, el cual, mediante la ley del 4 de febrero del año siguiente, 1847, facultó al gobierno federal para disponer de la Guardia Nacional durante la guerra con Estados Unidos y sólo con el objeto de enfrentar la defensa de la Nación. Igualmente, el mismo Congreso, por la ley del 9 de abril siguiente, llamó al servicio militar a todos los mexicanos para sostener la misma guerra con nuestros vecinos del norte, autorizando al gobierno para expedir los reglamentos necesarios para organizar la Guardia Nacional. El 18 de mayo del mismo año, se expidió el Acta de Reformas Constitucionales que restablecía la vigencia tanto del Acta Constitutiva, como de la Constitución federal, ambas de 1824, en cuyo artículo 2o. señalaba como derecho de los ciudadanos el pertenecer a la citada Guardia Nacional. El 27 le daba el carácter de “ley constitucional”⁹ a la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la cual fue expedida el 15 de julio de 1848 (en uso de las facultades que le dio la ley del 6 de junio anterior) por el presidente José Joaquín de

⁷ Un dato interesante: los cabos, sargentos y oficiales serían electos por la tropa que iban a mandar bajo la previa autorización del gobernador respectivo.

⁸ Entramos en lo que Villapando denomina “su momento estelar” en “La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México”, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1986, t. II, p. 1118.

⁹ Las “leyes constitucionales” fueron creación del Acta de Reformas de 1847. Ocupaban una jerarquía entre la Constitución y las leyes ordinarias.

Herrera en 76 artículos. Esta misma derogó el decreto de Mariano Salas del 11 de septiembre de 1846, antes citado. Quince días después, el 1o. de agosto, se publicó el correspondiente Reglamento para el Alistamiento de la Guardia Nacional y el 31 de octubre del mismo año, el Congreso General autorizó al presidente Herrera para disponer de cuatro mil hombres de la Guardia Nacional de los estados fronterizos para la seguridad de la frontera y tranquilidad pública, hasta por un año.

La Constitución federal de 1857 y la de 1917

Continuó el paso del tiempo y se consolidó la institución de la Guardia Nacional; incluso en los tormentosos años de la última dictadura de Santa Anna (1853-1855), la correspondiente Revolución de Ayutla y, por supuesto, en el Congreso Constitucional de 1856-1857. Para esto, el presidente sustituto Ignacio Comonfort, por decreto del 14 de enero de 1856, dispuso que mientras se expedía la ley de la Guardia Nacional, regiría la del 11 de septiembre de 1846. Por decreto del Congreso del 4 de noviembre de 1857 se autorizó al presidente Comonfort, entre otras cosas, para disponer hasta de veinte mil hombres de la Guardia Nacional de los estados y Distrito Federal “Con el fin de proveer a la conservación de las actuales instituciones, a la defensa de la independencia nacional y el restablecimiento del orden público”. No en vano, días después, el general Félix Zuloaga se levantaba en armas en contra del orden constitucional establecido.

Regresando al Congreso Constituyente, éste no fue omiso por lo que a la Guardia Nacional respecta, ya que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, los reguló a través de cinco artículos: el 35, fracción IV; 36, fracción II; 72, fracciones XIX y XX; 74 fracción I; y el 85, fracción VII. El tratamiento que les dio fue de manera muy similar a la ley fundamental de 1824, aunque ahora sí se hablaba de “Guardia Nacional”, según la tradición que se había forjado en la anterior década. Por reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se volvió a

crear el Senado de la República, dándole la facultad de autorizar al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

Todavía, por decreto del 30 de diciembre de 1869, el Congreso de la Unión autorizó al titular del Ejecutivo, Benito Juárez, para disponer de cuatro mil hombres de la Guardia Nacional de los estados.

Así llegamos a 1917, año en que se expidió una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto original se mencionaba en ocho ocasiones a la “Guardia Nacional”, institución que, como señalamos antes, tenía una larga historia en el constitucionalismo mexicano; sin embargo, podemos decir que para el inicio del siglo XX ya había caído en desuso. Es más, muy pocos juristas sabrían definir lo que es.¹⁰ Por ejemplo, el artículo 10 hablaba de las armas “para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea” y Guardia Nacional. El artículo 31, fracción III), de la Constitución, cuando disponía de las obligaciones de los ciudadanos de la república, señalaba: “Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”. Luego, en el artículo 73, aclaraba un poco más las cosas al hablar de las facultades del Congreso de la Unión en su fracción XV, en la que apuntaba que dicho Poder tenía la atribución:

Para dar reglamentos [fíjese, hablaba de dar reglamentos —o sea el Congreso dando “reglamentos” — no leyes; pero fue por herencia de la Constitución de 1824], con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales (como herencia del Reglamento de 1846), y a las entidades federativas la facultad de instituirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.

¹⁰ Al respecto, José Manuel Villalpando César señala: “La Guardia Nacional constituye un claro ejemplo de esta inadecuación entre la realidad y la ley”, *op. cit.*, p. 1117.

Más adelante, en el artículo 75, fracción IV), disponía como facultad exclusiva del Senado: “Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria”.

Huelga decir que, cuando estuvieron en vigor esos ocho artículos constitucionales mencionados, no existió ley reglamentaria de la Guardia Nacional, solamente dos breves referencias en la Ley del Servicio Militar, cuyo artículo 5o. señala que: “El servicio de las armas se prestará ... Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional”. Mientras que el 6o. apunta: “En caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas”. Pero no nos decían qué debemos entender por tal.

La reforma de 2019

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

Como señalamos al principio de este trabajo, López Obrador en su campaña electoral y luego su equipo de transición, en los 5 meses de intersticios de julio a noviembre de 2018, se plantearon resucitar la Guardia Nacional,¹¹ ahora con el propósito de encargarla de la seguridad pública. Evidentemente ello era un sinsentido, pues como hemos acreditado en las páginas anteriores, dicha institución era una especie de servicio militar, pero a nivel de las entidades federativas. Quizá lo anterior fue pensado porque leyeron en el anterior texto del artículo 10 constitucional que la GN serviría para “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como *la tranquilidad y el orden interior*”, pero no entraron al fondo para saber realmente lo que era.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El “diablo está en los detalles”, pero que consignan los artículos transitorios

En efecto, lo que hasta ahora hemos visto en el texto aprobado por el Senado el 21 de febrero de 2019 y posteriormente aceptado por la Cámara de Diputados y las legislaturas de los estados, para la GN es posible arribar a los siguientes puntos:

Primero. El contenido incorporado al texto fundamental, exceptuados los artículos transitorios, es algo muy simple. Pues prácticamente nos viene a decir que, en México, la policía federal la desempeña una corporación denominada “Guardia Nacional”.

Segundo. Dicha corporación policial está totalmente militarizada, aunque con sus excepciones. Como que, en principio, sus miembros no gozan del fuero militar, aunque todos los miembros de la Fuerza Armada (en singular, pues ya se dejó de usar el término con el que siempre se conoció: Fuerzas Armadas) que “de manera extraordinaria”, como señala el artículo quinto transitorio, el presidente de la República comisione para tareas de seguridad pública, no por eso dejan de ser militares y por lo tanto sujetos al fuero militar.

Tercero. Por otro lado, el artículo segundo transitorio establece una “instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las se-

cretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina”, o sea que ahí se deja ver el mando militar. Es más, en el propio precepto, se señala que el Ejecutivo federal designará al titular del órgano de mando superior y el presidente López Obrador ha señalado que el mismo puede ser un militar en activo o en retiro. Y es cierto, pues la Constitución no lo prohíbe.

Cuarto. El mismo artículo segundo transitorio establece que la GN empezará a operar con los elementos de la policía federal, la policía militar y la policía naval que determine el presidente de la República. Evidentemente, los miembros de las policías militar y naval son militares, a los que se les suma, como señalamos antes, otros miembros de la Fuerza Armada. Y como precisa el artículo tercero transitorio, “conservarán su rango y prestaciones”. Además, cuando sean reasignados a su cuerpo de origen militar, ello se realizará respetando los derechos con que contaban al momento de ser comisionados a la GN y se les reconocerá el tiempo de servicio en la misma para efectos de su antigüedad militar.

Quinto. A mayor abundamiento, el artículo sexto transitorio con relación al plazo de 5 años al que se refiere el artículo quinto transitorio, en que se faculta al presidente para disponer de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria” (que por cierto, el texto constitucional no señala quién va a cumplir con estos adjetivo), dispone que las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, conjuntamente con la de Seguridad, participarán en la conformación y funcionamiento de la GN y, por ende, en todo lo relativo a su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, cumplimiento de tareas y servicios, así como instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologadas a las disposiciones de la mencionada fuerza

armada permanente. O sea, una mayor militarización de la GN es prácticamente imposible.

Sexto. El artículo cuarto transitorio es muy importante ya que establece los lineamientos fundamentales de cuatro leyes sustanciales de las que se hablaba desde la iniciativa original de los diputados de Morena presentada el 20 de noviembre de 2018. Es decir, de la adecuación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional,¹² la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones.

¹² Y aunque en dicho precepto transitorio dice que los integrantes de la GN no deberán encontrarse en servicio activo de la fuerza armada permanente, ello no significa que dejen por ello de ser militares. Pues como se vio anteriormente, están como en receso, pues regresarán a la dicha fuerza armada. Evidentemente los militares comisionados extraordinariamente a labores de seguridad pública, a que se refiere el quinto transitorio, no se les aplica este extremo.

Conclusión

Una vez aprobados por unanimidad los términos de esta reforma constitucional en el Senado de la República, todo lo demás fue mero trámite. Lo mismo ocurrió con la Cámara de Diputados, igualmente casi por unanimidad, lo mismo que las legislaturas de los estados. Y como en las películas de antes, todos fueron muy felices y los que anteriormente aparecieron como adversarios irreconciliables hicieron las paces y todos muy contentos. A lo mejor porque les dio flojera leer los artículos transitorios.

Hablando en serio, la situación de la delincuencia en México, y particularmente la delincuencia organizada, es terrible. Los gobiernos anteriores, en lugar de mejorar la situación de las corruptas e ineficaces policías, prefirieron irse por el camino más sencillo de meter a las fuerzas armadas para tratar de resolver esta problemática. Camino que, según parece, es sin retorno.

Las autoridades militares del país pidieron con insistencia la regulación jurídica de su intervención en tareas de seguridad pública, siendo contestados con una ley barroca, la de Seguridad Interior. Está tan mal hecha que, como mencioné anteriormente, la Suprema Corte la declaró inconstitucional en su totalidad.

A pesar de todo lo dicho previamente y durante la campaña, el presidente López Obrador, frente la gravedad de la situación, tuvo que mantener la participación militar en la lucha contra la delincuencia, pero con un marco jurídico adecuado. Como se vio páginas atrás,

después de un alucinante *iter*, se llegó a la solución de la reforma constitucional que he comentado, que en resumen no es otra cosa más que militarizar constitucionalmente, y de forma ciertamente atenuada, la seguridad pública.

Por último, dos sutilezas: los artículos 117 y 118 de la Constitución general de la República, establece prohibiciones a los estados, en el primer caso absolutas (no se pueden dispensar) y en segundo, relativas, pues el Congreso de la Unión puede autorizar a una entidad federativa a ejercerlas. Ahora bien, en la fracción I del 127 prohíbe: “Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras”, mientras que en la fracción II del 128, prohíbe relativamente: “Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra”. ¿Cuál era el sentido de ambas prohibiciones? Para entenderlas, hay que partir de un dato jurídico que ya hemos mencionado: las entidades federativas podrían tener hasta marzo de 2019 fuerza armada, Guardia Nacional, a manera de un servicio militar estatal, de ahí se explica que no pudieran suscribir alianzas, tratados o coaliciones — figuras eminentemente militares — con otros estados y mucho menos con potencias extranjeras, y que tuvieran que pedir permiso al Congreso federal para tener tropa permanente o buques de guerra. Por supuesto que a los legisladores federales de 2019 no les pasó por la mente estas exquisiteces jurídicas y para nada tocaron ambos preceptos constitucionales cuya razón de existir se había perdido al modificar radicalmente la figura de la GN como hemos visto en este trabajo.

¿Qué va a pasar? No lo sabemos, pues el que escribe esto no es adivino, ni siquiera politólogo o sociólogo. El tiempo nos lo dirá.