Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

Cuestiones Constitucionales
Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 48, Enero-Junio 2023
ISSN (versión electrónica): 2448-4881

La transferencia de facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional para el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Un análisis desde el diseño constitucional del carácter civil de la Institución

The Transfer of Powers to the Secretary of National Defense for the Operational and Administrative Control of the National Guard. An Analysis from the Constitutional Design of the Civil Character of the Institution

Juan Manuel Otero Varela*

Resumen. En la reforma constitucional de marzo de 2019 se transformó a la Guardia Nacional en una institución federal de seguridad pública, de carácter civil, adscrita jerárquicamente a la dirección y mando de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Sin embargo, en septiembre de 2022 se publicó un paquete de reformas legales por las que se transfiere el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, perturbando el modelo estructural de mando civil diseñado en el texto constitucional, debido a un exceso de control institucional por parte de las Fuerzas Armadas.

Abstract. In the constitutional reform of March 2019, the National Guard was transformed into a federal public security institution, of a civil nature, hierarchically attached to the direction and command of the Ministry of Public Security and Citizen Protection, however, in September 2022, a package of legal reforms was published, by which the operational and administrative control of the National Guard is transferred to the Secretary of National Defense, disturbing the structural model of civil command designed in the constitutional text, due to an excess of control institution by the armed forces.

* Doctor en Derecho; investigador titular B en la Universidad Panamericana (CDMX); investigador nacional, nivel 1, del Conacyt, y miembro asociado al Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. ORCID: *0000-0003-0319-4093*; *jmaotero@up.edu.mx*.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

Palabras clave: Guardia Nacional; seguridad pública; reforma constitucional; transferencia de facultades; institución de seguridad pública.

Keywords: *National Guard; public security; constitutional reform; transfer of powers; public security institution.*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Guardia Nacional. Breves notas de su arquitectura original*. III. *La reforma constitucional de 2019 en materia de Guardia Nacional*. IV. *Crónica de una reforma legal anunciada*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2019 se reformó el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública de carácter civil, diciplinado y profesional.

Dicha reforma supuso una transformación de la Guardia Nacional, que ya estaba prevista a nivel constitucional, pero con un diseño radicalmente distinto, pues la contemplaba como una fuerza temporal conformada por soldados-ciudadanos a disposición de los gobiernos locales, y, extraordinariamente, del presidente, que fungía como cuerpo de reserva y podía ser integrada para combatir en un conflicto armado internacional, en caso de que éste se diera.

Con la reforma de 2019, la Guardia Nacional pasó a configurarse estructuralmente como una institución de seguridad pública permanente, de orden federal y adscrita como un órgano administrativo desconcentrado, sujeto a la jerarquía, dirección y mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) en los términos prescritos por la Ley de la Guardia Nacional, que fue aprobada cumpliendo de forma cabal con el diseño constitucional propuesto por el Constituyente.

No obstante, resulta posible advertir en diversos documentos de índole programático, así como en el texto original de la iniciativa de reforma constitucional de referencia, que la *ratio* seguida por el titular del Poder Ejecutivo consigna un modelo estructural y orgánico distinto a lo finalmente aprobado en el artículo 21 constitucional, en virtud de que se propone un modelo híbrido de gestión orgánica y estructural de la Guardia Nacional, en el que intervenga de manera importante la Secretaría de la

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

Defensa Nacional (Sedena) en la administración y operación de la Guardia Nacional.

En virtud de lo anterior, el 9 de septiembre de 2022 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, un decreto de reformas en materia de seguridad nacional y seguridad pública que reformó cuatro normas: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Guardia Nacional; la Ley Orgánica del Ejercito y Fuerzas Armadas, y la Ley de Estímulos y Recompensas del Ejercito y Fuerzas Armadas.

El objeto del decretó consistió en transferir el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena, con la finalidad de atender y hacer frente a la problemática del crimen organizado, así como apoyar en el ejercicio de sus funciones al Ejército, a las Fuerzas Armadas y a la Marina.

La reforma planteada por el Ejecutivo federal confiere una serie de poderes y facultades a la Sedena que va más allá del apoyo para el fortalecimiento de la propia Guardia Nacional, y puede generar que la adscripción de ésta última a la SSPC sea únicamente orgánica, evadiendo de su ámbito los poderes de mando, decisión, control y dirección que son propios de una relación jerárquica y que ahora se encuentran en manos de las Fuerzas Armadas; en contraposición al diseño de carácter civil previsto en el artículo 21 y al empleo permanente de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, y en oposición al artículo 129, ambos preceptos de la Constitución mexicana, entre otros criterios vertidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. La Guardia Nacional. Breves notas de su arquitectura original

Hasta antes de la reforma constitucional de 2019, la Guardia Nacional conservó características muy distintas a las que tiene en la actualidad, situación que podemos constatar de la revisión al texto constitucional previo a la reforma de los artículos 10; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I, y 89, fracción VII, que podemos resumir como un "instituto armado no regular"; es decir, de corte temporal, en el que los ciudadanos tenían el derecho y la obligación de servir, con el objetivo de asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

como la tranquilidad y el orden interior, o bien, de defender la República y sus instituciones.[1]

El diseño constitucional de este instituto temporal conformado por soldados-ciudadanos se encontraba previsto para estar a disposición de los gobiernos locales y, extraordinariamente, del presidente, previo consentimiento del Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, como comenta Suárez Romero (2019: 772), el legislador federal nunca ejerció su facultad constitucional para concretar la legislación orgánica que normara específicamente su estructura y organización, y sólo fue regulada de forma tangencial en la Ley del Servicio Militar, como una fuerza armada de reserva que puede ser integrada para combatir en caso de que existiera un conflicto armado internacional, a través de la convocatoria de mexicanos de 45 años en adelante.

III. La reforma constitucional de 2019 en materia de Guardia Nacional

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" (Decreto, marzo de 2019), con el que se reformaron 10 artículos de su texto, precisando el diseño de la política de seguridad pública y transformando radicalmente la naturaleza y el papel de la Guardia Nacional.

Una parte importante de la reforma objeto de comentario fueron las modificaciones y adiciones al texto del artículo 21 constitucional, cuyo contenido traza las líneas generales de la función estatal de seguridad pública no solamente por el marco competencial e institucional delineado para su realización, sino también en cuanto a lo que dicha actividad comprende, aspecto que ya formaba parte del texto constitucional, aunque con algunas modificaciones previas, además de la introducción del sentido teleológico

[1] Para profundizar en los antecedentes históricos de la Guardia Nacional, sugiero los trabajos de Márquez Gómez, Daniel *et al*. (2019). "La Guardia Nacional en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 52 (154): 569-599. Disponible en: *https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2019.154.14154*, y Suárez Romero, M. Ángel (2019). "La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los derechos humanos en México". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. 69 (275-2): 759-786. Disponible en: *https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71124*.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

de dicha actividad, vinculada con la protección de derechos humanos y valores sociales fundamentales para la existencia de la vida en común y la viabilidad del Estado mexicano.

Ahora bien, pasaremos por alto el contenido y los fines de la seguridad pública para abordarlos un poco más adelante; sin embargo, es necesario hacer algunas consideraciones relacionadas con el marco competencial e institucional de esta función, en particular porque es en este ámbito que se introduce a la Guardia Nacional, transformando radicalmente su naturaleza y funciones.

Para tales efectos tendríamos que destacar, desde el punto de vista competencial e institucional, que la seguridad pública: *i)* es una función estatal en la que concurren o participan activamente instituciones policiales de los tres ámbitos de gobierno, o sea, de la Federación, las entidades federativas y los municipios; *ii)* estas instituciones policiales en su conjunto integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública; *iii)* la actuación de las instituciones de seguridad pública se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución, y *iv)* las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil, disciplinado y profesional.

1. *El nuevo diseño constitucional de la Guardia Nacional*

De las modificaciones expuestas es posible advertir la transformación que el legislador constitucional hace de la Guardia Nacional, rediseñándola en su totalidad y dotándola de una naturaleza jurídica y facultades muy diversas a las que tenía antes de la reforma, como se desprende de sus nuevas características, que se destacan a continuación.

A. *Una institución de seguridad pública*

Mediante esta reforma constitucional se creó la Guardia Nacional, como una institución de seguridad pública; es decir, una institución policial de carácter eminentemente civil, como cualquier otra institución de seguridad pública, estructurada como un ente público, técnico y especializado, facultado para dar cumplimiento a las actividades y fines que son propios de

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

esta función estatal en los términos del noveno párrafo del citado artículo 21 constitucional.[2]

La Guardia Nacional queda integrada como una corporación policial, instituida de manera permanente, cuya estructura orgánica y de dirección será determinada por el legislador federal, según se desprende del penúltimo párrafo del mismo precepto constitucional.[3]

Posteriormente, el 27 de mayo de 2019, se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Guardia Nacional (Decreto, mayo de 2019), en la que se determinaría su naturaleza jurídica como un órgano administrativo desconcentrado de la SSPC,[4] quedando plenamente constituido su diseño organizacional como el de un ente especializado, con cierta autonomía técnica y jerárquicamente subordinado, en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.[5]

B. *De carácter civil*

También es diáfana la intención del legislador constitucional de que esta nueva corporación, como cualquier otra de orden policial, se encuentre bajo instituciones jurídicas y autoridades civiles propias de una fuerza de

[2] Noveno párrafo del artículo 21: "La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución".

[3] Penúltimo párrafo del artículo 21: "La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones".

[4] "Artículo 4o. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría".

[5] "Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

seguridad pública, en virtud de que esta función tiene sus propios protocolos y procedimientos de actuación y de interacción con la ciudadanía, toda vez que los cuerpos policiales cumplen labores de seguridad ciudadana; o sea, de protección a los ciudadanos de diversos hechos, no sólo delictivos, sino que también cumple tareas de prevención y hasta de mediación de conflictos que no tienen que ver con la criminalidad.

Es en virtud de lo anterior que el penúltimo párrafo del mencionado artículo 21 dispone, como parte de la arquitectura institucional de la Guardia Nacional, que se encuentre adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y no al de defensa nacional, dejando claro, hasta ese momento, que correspondía a la primera de estas dependencias la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como los respectivos programas, políticas y acciones.[6]

En congruencia con lo antes dicho, en el artículo 12 de la propia Ley de la Guardia Nacional se estableció la estructura de mando para las operaciones de dicha institución, dado que se trata de sus actividades sustantivas, estableciendo en primer nivel jerárquico al titular de la SSPC; en segundo nivel, al comandante, y tercero, cuarto y quinto, a los coordinadores, territorial, estatal y de unidad, respectivamente.[7]

Asimismo, en el artículo 13 del mismo ordenamiento, al titular de esa dependencia se le atribuyeron diversas facultades especiales, que resultan inherentes a una relación jerárquica de mando y que acreditan el ejercicio de funciones administrativas y sustantivas en una institución y que, natural u ordinariamente, se encuentran a cargo del superior jerárquico, entre las que destacan facultades de organización, dirección y supervisión; de designación y remoción; de expedición de manuales internos, políticas, lineamientos y estrategias, entre otras disposiciones normativas internas; de distribución de efectivos en el territorio, y de creación de unidades administrativas y nombramientos de mandos subalternos.[8]

---

[6] Sobre este particular Suárez Romero nos recuerda que "a efecto de asegurar ese mando civil, el Senado eliminó de la minuta [de la reforma constitucional] la constitución de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que originalmente proponía que estuviera compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina" (2019: 776).

[7] Dentro del diseño institucional de la Guardia Nacional se advierte que este órgano tendrá un mando civil, situado en la persona del titular de la SSPC, pero sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar (ENSP: 43).

[8] "Artículo 13. Corresponden al Secretario [de Seguridad y Protección Ciudadana] las facultades siguientes: I. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guar-

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

No obstante, es importante resaltar que el diseño propuesto originalmente por el Ejecutivo federal para la Guardia Nacional, refiere a una *naturaleza dual*, en la que, no obstante su carácter de institución de seguridad pública, coexista una participación importante de las secretarías de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y de la Defensa Nacional, quedando en manos de la primera la dirección y definición de programas, políticas y estrategias de actuación de la Guardia Nacional, mientras que la segunda dispondría de

> …lo necesario para [que] la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, asensos, prestaciones, ingresos, educación, capacitación profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en la Fuerza Armada permanente (ENSP: 43).

Para efectos de lo anterior, el Ejecutivo federal tenía concebida una arquitectura institucional diferente a la que al final aprobó el legislador, tanto en la Constitución como en la legislación secundaria, en virtud de que en la propia Estrategia Nacional de Seguridad Pública hacía referencia a la creación de una Junta de Jefes de Estado Mayor, entendida como un órgano colegiado de mando estratégico y táctico, presidido por el titular de la SSPC e integrado por las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (ENSP: 43).

Bajo esta tesitura, el texto constitucional, así como las previsiones de la ley secundaria, nos permiten observar la intención del legislador de man-

---

dia Nacional; II. Designar y relevar al personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley; III. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; IV. Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la Guardia Nacional; V. Elaborar los planes y programas para: *a)* La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y *b)* La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos; VI. Autorizar la distribución territorial de la Guardia Nacional; VII. Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional; VIII. Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional; IX. Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales; X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional, y XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables".

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

tener un mando civil en la corporación, en lo administrativo y en lo operativo, que es la parte sustantiva de las actividades encomendadas a dicha institución, vinculada de forma directa a la SSPC, como órgano administrativo directamente encargado de dicha función en el orden federal, con todos los poderes que de manera implícita corresponden con una relación jerárquica o de mando.[9]

C. *Disciplinado y profesional*

Por su parte, de acuerdo con el último párrafo del citado artículo 21, la formación y desempeño de sus integrantes debe basarse en la *doctrina policial,* que encuentra su fundamento en valores concretos, como "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".

Esto quiere decir que los miembros de esta corporación tendrían que ser formados profesionalmente, bajo ciertos protocolos y procesos de admisión y asenso que son propios de una fuerza de seguridad pública, y de acuerdo con ciertos principios y valores que informan esa disciplina, por lo que estos elementos se alejan del espíritu del soldado-ciudadano, configurado como reserva de las Fuerzas Armadas cuyo servicio se encuentra sujeto a una temporalidad muy específica, pero también son distintos a los principios, valores y protocolos que configuran a la armada permanente.

Por último, como parte del decreto de reformas constitucionales en materia de la Guardia Nacional en comento, se modificaron los artícu-

[9] De acuerdo con Delgadillo Gutiérrez, L. H. y Lucero Espinosa, M. (2014), "la jerarquía administrativa es un vínculo que liga a las unidades de la organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia para darles estabilidad y cohesión" (2014: 92). En este sentido, ambos autores destacan que para que exista una relación jerárquica es necesario: *i)* que haya idéntica competencia material de ciertos órganos que se encuentran subordinados en razón de grado, y *ii)* que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre el inferior; es decir, que haya superioridad de grado en una línea competencial, o sea, que exista una relación jerárquica o de subordinación caracterizada por el mando y la obediencia. También señalan la existencia de ciertos poderes que son implícitos en una relación jerárquica y que posibilitan la unidad entre órganos superiores e inferiores, como son los poderes de: *i)* nombramiento; *ii)* decisión; *iii)* mando; *iv)* vigilancia; *v)* disciplinario; *vi)* revisión, y *vii)* resolución de conflictos competenciales entre sus órganos subordinados (Delgadillo y Lucero, 2014: 92 y 93).

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

los 31, fracción III; 35, fracción IV, y 36, fracción II, para establecer como obligación de los mexicanos y de los ciudadanos, la de alistarse, así como servir en las fuerzas de reserva, y, como derecho de los ciudadanos de alistarse en la Fuerza Armada o en cuerpos reserva, en lugar de la Guardia Nacional, como se indicaba previo a esta reforma, dejando claro el nuevo papel de ésta última, como un instituto policial permanente y profesionalizado.

D. *De orden federal*

Dentro de los cambios fundamentales a la Guardia Nacional se encuentra su determinación como una institución policial adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública del orden federal, que, de conformidad con el noveno párrafo del artículo 21 constitucional, tiene entre sus fines la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación.

Como parte de su transformación a una institución de naturaleza federal, se reformó el texto de la fracción IV del artículo 76 y se derogó la fracción I del 78. Ambos preceptos constitucionales otorgaban facultades al Senado y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respectivamente, para dar su consentimiento al presidente para hacer uso de la Guardia Nacional, supuestos que, de acuerdo con la reforma en comento, hubieran quedado inoperantes, dada la naturaleza federal de la institución y su dependencia directa del Ejecutivo federal, tomando en consideración su arquitectura estructural.

Con este cambio también se reformó el texto del artículo 89, fracción VII, pero ya no para disponer de la Guardia Nacional en los términos que preveía la fracción IV del artículo 76; es decir, la necesidad de recurrir a la aprobación del Senado para tales efectos, pudiendo disponer de esta institución directamente, en los términos que señale la ley correspondiente.

Finalmente, como consecuencia de lo anterior también se modificó el texto de la fracción IV del citado artículo 76, facultando al Senado para "analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional", como una medida de control legislativo que tendrá plena razonabilidad cuando revisemos el régimen transitorio de dicha reforma.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

E. *Para el cumplimiento de fines de seguridad pública*

Al ser una institución de seguridad pública, la Guardia Nacional se encuentra constitucionalmente vinculada a las labores que son propias de tal función estatal, cuyo contenido se advierte en el párrafo noveno del propio artículo 21 constitucional, comprendiendo "la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala". También se atribuye a esta Institución, específicamente por su naturaleza de orden federal, el deber de "salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación", en términos del antepenúltimo párrafo del mismo precepto constitucional.

Con esta reforma constitucional se adicionaron al noveno párrafo del artículo 21 constitucional los parámetros teleológicos de la seguridad pública como función del Estado, puntualizando que su finalidad atiende a "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", además del deber de "salvaguardar los bienes y recursos de la Nación", de conformidad con el antepenúltimo párrafo del citado artículo constitucional, mismos que han sido reproducidos en el artículo 6o. de la Ley de la Guardia Nacional, a la que sólo se agregó una finalidad más, vinculada con la colaboración y coordinación con las autoridades de los otros ámbitos de gobierno.

En congruencia con lo anterior, el artículo 5o. de la Ley de la Guardia Nacional establece como objeto de la institución el de ejercer "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" (Decreto, mayo de 2019)

Bajo este contexto, la seguridad pública también cumple funciones de seguridad ciudadana; es decir, de proteger a los ciudadanos de diversos hechos, no sólo delictivos, sino que también cumple tareas de prevención y hasta mediación de conflictos que no siempre tienen que ver con la criminalidad; goza de una mayor proximidad con la población, y sus protocolos de interacción son diferentes a los de las Fuerzas Armadas, que se encuentran a cargo primordialmente de aspectos relacionados con la seguridad nacional, en los términos de la Ley de Seguridad Nacional.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

2. *El régimen transitorio*

Una de las partes más significativas de la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional de 2019 es su régimen transitorio, en virtud de que a través de éste se determinó la forma en la que se integraría esta corporación, básicamente compuesta por elementos de la ahora extinta Policía Federal, además de la asignación de efectivos de las policías Militar y Naval, en tanto se desarrollaba una estructura propia con capacidades adecuadas y suficientes en cobertura para dicha institución, de acuerdo con las normas de ingreso, educación, capacitación y profesionalización que se establecieran.[10]

De igual forma, se autorizó al presidente para disponer lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designar al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional, formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina, en el entendido de que los efectivos de las Fuerzas Armadas que sean transferidos a esta corporación conservarían antigüedad, rango y prestaciones.[11]

Esta disposición dio paso a la militarización *de facto* de la Guardia Nacional, debido a que desde el personal de mando hasta el operativo de la corporación se integró, en su mayoría, por elementos activos de las Fuerzas Armadas, transferidos o adscritos a la corporación, con la finalidad de dar una respuesta práctica y operativa frente a los altos índices de delincuencia de nuestro país; combatir el crimen organizado y restituir el orden público.

Otro punto relevante del régimen transitorio fue la autorización que el legislador constitucional otorgó al presidente de la República para

> *…disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, por un período de 5 años a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, debiendo dar cuenta de las acciones derivadas de dicha autorización en su informe de gobierno.[12]

[10] Artículo segundo transitorio.
[11] Artículo tercero transitorio.
[12] Artículo quinto transitorio.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

De igual forma, durante el periodo de referencia autorizó a las secretarías de Defensa Nacional y de Marina para participar con la del ramo de seguridad respecto de la Guardia Nacional, en el

> …establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.[13]

Esta disposición transitoria pretende dejar en suspenso por dicho periodo lo prescrito en el texto del artículo 129 constitucional, en el sentido de que "en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar".

Finalmente, de acuerdo con Suárez Romero (2019: 778) es de resaltar que durante el proceso de aprobación del Decreto de reformas constitucionales se dejó de lado el artículo transitorio propuesto originalmente bajo el numeral quinto, que hacía referencia a la adscripción temporal de la Guardia Nacional a la Sedena por un periodo de cinco años, como excepción de lo dispuesto en los artículos 21 y 129 constitucionales, lo que permite advertir la intención del Ejecutivo federal, ya desde esas fechas, de adscribir bajo un mando y dirección militar a la Guardia Nacional, aunque fuera temporalmente.

IV. Crónica de una reforma legal anunciada

Durante la gestión de esta administración se ha hecho costumbre observar al licenciado Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de presidente de la República, dictar lineamientos de política pública a través de sus conferencias matutinas, conocidas coloquialmente como "Mañaneras". Estas conferencias de prensa se realizan diariamente y, a través de ellas, bajo un formato de preguntas y respuestas, se han dado a conocer múltiples determinaciones durante lo que va del periodo constitucional del titular del Ejecutivo federal.

[13] Artículo sexto transitorio.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

Bajo este contexto, en su "Mañanera" del 8 de agosto de 2022, el presidente indicó su intención de transferir facultades de la Guardia Nacional a la Sedena, para lo cual señaló que

> Ya la cuestión operativa está a cargo de la Secretaría de la Defensa, pero voy a emitir un acuerdo para que ya, por completo, la Guardia Nacional dependa de la Secretaría de la Defensa y esperamos nada más el resultado de la reforma. Pero ya quiero que sea la Secretaría de la Defensa la que se haga cargo. (ExcélsiorTV, 2022: 1m, 00s).

Incluso delineó las estrategias normativas para concretar esta determinación, indicando: "Puedo modificar, si es necesario, el reglamento interno en el gobierno, puede ser por decreto, puede ser una reforma a la Ley de la Administración Pública, independientemente de lo que resulte sobre la reforma constitucional, pero sí hacen falta estos cambios"[14] (*ibidem*, 6m, 42s).

En virtud de lo expuesto en su conferencia de prensa matutina, el 31 de agosto de 2022 se remitió a la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (Iniciativa, agosto de 2022).

La iniciativa fue presentada y aprobada en sesión del 2 de septiembre de 2022, y remitida al Senado para los mismos efectos, siendo aprobada por esa instancia el día 8 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* por el titular del Ejecutivo federal el 9 de septiembre de 2022 (Decreto, septiembre de 2022).

1. *La reforma legal de 2022 en materia de Guardia Nacional y seguridad pública*

Para efectos del presente análisis, nos enfocaremos en las dificultades jurídicas que representa la transferencia formal de las facultades de con-

[14] Este anuncio del presidente López Obrador también puede ser consultado dentro de sus comunicados de prensa, en la página oficial del gobierno federal (Gobierno de México, 2022).

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

trol operativo y administrativo de la Guardia Nacional, de la SSPC a la Sedena, y en especial a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de la Guardia Nacional, aunque la reforma objeto de comentario también abarca a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y a la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea.

Lo anterior se debe a que el objetivo principal de la reforma, como ya hemos comentado, consiste en "fortalecer la consolidación institucional de la Guardia Nacional como un cuerpo policial permanente, profesional y disciplinado, adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, bajo el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional" (Iniciativa, agosto de 2022: 1).

Con esta reforma se modifican los artículos 29 y 30 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relativos a las atribuciones de las secretarías de Defensa Nacional y de Seguridad y Protección Ciudadana. Con relación a las facultades de la primera, se modifica, entre otras, la fracción IV del artículo 29, para facultarla a "ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana". Por su parte, entre las facultades conferidas a la SSPC se encuentran las de formular, en lo correspondiente a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como coordinar el gabinete de seguridad del gobierno federal, en términos del artículo 30 Bis, fracciones I y II de la misma ley (Decreto, septiembre de 2022).

Por lo que se refiere a las modificaciones planteadas a la Ley de la Guardia Nacional, se atribuyen facultades a la Sedena para expedir manuales operativos, de organización, de procedimientos y de servicios al público, así como estrategias de la Guardia Nacional; autorizar planes y programas para el ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la misma Guardia. También se le faculta a esta dependencia para organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional y proponer adecuaciones a su estructura orgánica, lo mismo que proponer al titular del Ejecutivo federal a la persona que ocupe el cargo de comisario general, o sea, la personal titular de la Guardia Nacional, entre otras disposiciones que se comentaran en el próximo apartado.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

2. *Algunos comentarios al debilitamiento de la cadena civil de mando y la pérdida de los poderes implícitos derivados de una relación jerárquica*

De acuerdo con lo expuesto en apartados previos, en la reforma constitucional de 2019, a pesar del régimen transitorio o temporal autorizado, se pudo constatar la intención del legislador de mantener un mando civil en la Guardia Nacional, en sus actividades sustantivas, con todos los poderes que tradicionalmente corresponden y se derivan de una relación jerárquica o de mando, en términos del artículo 21 constitucional y los artículos 12 y 13 de la Ley de la Guardia Nacional.

Esta convicción, se sabe, no es de origen la planteada por el Ejecutivo federal, que, en la iniciativa de la reforma legislativa que se comenta, destaca que

> …la transferencia del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Sedena responde a la necesidad inmediata de superar los obstáculos administrativos y de disponibilidad de recursos que tienen su origen en las particularidades mismas de dicho cuerpo de seguridad creado por el constituyente permanente, destacando que esta realidad estructural ha rebasado cualquier planteamiento teórico sobre política de seguridad o modelo tradicional de policía y representa para el Estado mexicano el más grande reto que tiene la obligación de afrontar con todos los recursos lícitos a su alcance (Iniciativa, agosto de 2022: 13).

Para efectos de lo anterior, se precisa esta transferencia de facultades en el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para facultar a la Sedena para ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la SSPC (Decreto, septiembre de 2022).

Sin embargo, una modificación fundamental relacionada con el ejercicio directivo del mando civil es la reforma al artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional,[15] en virtud de que mediante este precepto se establecen los niveles de mando en la estructura orgánica prevista para las operaciones de la Guardia Nacional, que anteriormente establecía al titular de la

[15] "Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando: I. Secretario; II. Comandante; III. Coordinador Territorial; IV. Coordinador Estatal, y V. Coordinador de Unidad…".

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

SSPC en la cima de dicha estructura y, a partir de la reforma, se sitúa a la Sedena en esa función.

El cambio no es menor, en virtud de que los operativos de seguridad son una de las tareas sustantivas y fundamentales de la Guardia Nacional como institución a la que se ha encomendado cumplir con las actividades y finalidades que son propias de la función de seguridad pública, en los términos de los párrafos noveno y antepenúltimo del artículo 21 constitucional.

En este sentido, si bien es cierto que la Guardia Nacional aún se encuentra adscrita orgánicamente a la SSPC, sus funciones sustantivas y su administración se encuentran a cargo de otra dependencia de la administración, cuya naturaleza es no civil; es decir, de la Sedena, que integra a las Fuerzas Armadas permanentes.

Ya desde esta perspectiva resulta cuestionable lo previsto en el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional; sin embargo, puede darse un paso más para crear convicción a esta conjetura, para lo cual podrían revisarse el recorte y la limitación de las facultades del titular de la SSPC, de acuerdo con el artículo 13 de la misma ley,[16] y en correlación con las otorgadas al titular de la Sedena mediante la adición del artículo 13 Bis del mismo ordenamiento.[17]

[16] "Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes: I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional; II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia; III. Derogada. IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional; V. Derogada. VI. Derogada. VII. Derogada. Fracción derogada; VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional; IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional, y XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables".

[17] "Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes: I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones; II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional; IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley; V. Organizar

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

A guisa de ejemplo, puede notarse que se han limitado al titular de la SSPC las facultades originalmente otorgadas en la fracción I del artículo 13, en el sentido de "organizar, dirigir y supervisar la Guardia Nacional" (Decreto, mayo de 2019), para quedar únicamente con la atribución de "formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable con la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional" (Decreto, septiembre de 2022).

Parte de los argumentos vertidos en la exposición de motivos para justificar la continuidad del mando civil, se encuentra en esta facultad de planeación atribuida a la SSPC, que, sin duda, es una facultad directiva. No obstante, esta facultad tampoco es plena, toda vez que prescribe la necesidad de colaborar con la Sedena en la formulación de las estrategias en las que participa la Guardia Nacional, por lo que tampoco puede considerarse como un poder de dirección pleno.

La facultad de designar y relevar al personal de la Guardia Nacional, prevista en el texto original del artículo 13, fracción II (Decreto, mayo de 2019), ha quedado circunscrita únicamente a la de "expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley" (Coordinación de Administración y Finanzas), así como "el nombramiento de los titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las unidades especiales", en ambos casos a propuesta de la Comandancia.

En este contexto, es notable la pérdida del poder de nombramiento y de revocación o relevo por parte del titular de la SSPC, que queda circunscrita a la propuesta del titular de la Comandancia. En este último punto también se debilitan las facultades de dirección y se rompe con la cadena de mando civil, en virtud de que el titular de la Comandancia, como instancia facultada para proponer a las personas que deberá designar el titular de la SSPC, es nombrado por el presidente de la República a propuesta el titular de la Sedena.[18] Como consecuencia de este proceso de designación del titular de la Comandancia, resulta altamente probable que quien ocupe este cargo sea un elemento perteneciente a las fuerzas armadas, o salido de ellas.

Lo anterior, si se toma en consideración que dicho funcionario tendrá a su cargo la responsabilidad de "ejercer el mando operativo de la Guar-

---

la distribución territorial de la Guardia Nacional; VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables".

[18] Artículo 14 de la Ley de la Guardia Nacional y tercero transitorio.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

dia Nacional";[19] "coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional",[20] y "administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional",[21] entre otras facultades de mando relacionadas con actividades sustantivas de dicha institución y que, en la *ratio* del Ejecutivo Federal, deben estar en manos de las Fuerzas Armadas, en términos del artículo 15 de la Ley de Seguridad Nacional (Decreto, septiembre de 2022).

También se han transferido a la Sedena facultades que previamente tenía asignadas el titular de la SSPC, como es el caso de "expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional";[22] elaborar planes y programas de formación y capacitación,[23] y "organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional".[24]

Esto último puede traer como consecuencia un desdibujamiento de las funciones de seguridad pública o de policía respecto de aquellas funciones que son propias de las fuerzas militares, con el riesgo que conlleva a una mayor incidencia de transgresiones en materia de derechos humanos, además de la continuidad a políticas que no han traído los resultados esperados.

Esta última observación no es un escenario teórico, por el contrario, ha formado parte de nuestra historia reciente y ha sido parte de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante el *caso Alvarado Espinosa y otros vs.* México, destacando lo siguiente:

> En este sentido, como regla general, la Corte reafirmó 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;

[19] Artículo 15, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional.

[20] *Ibidem*, fracción II.

[21] *Ibidem*, fracción IV.

[22] Artículo 13 Bis, fracción II, de la Ley de la Guardia Nacional.

[23] Esta facultad pasa a ser responsabilidad del titular de la Comandancia, en términos del artículo 15, fracción XVI, incisos a) y b).

[24] Artículo 13 Bis, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

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.

Asimismo, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas y, en su caso, deberán ser sancionados los responsables.

En vista de lo anterior, la Corte constató que el incremento en la participación del Ejército en las labores de seguridad ciudadana ha sido un patrón constante en México desde el año 2006. En dicho escenario, el empleo de las fuerzas castrenses en la lucha contra la delincuencia se convirtió en una práctica recurrente mediante la implementación de los denominados "Operativos Conjuntos", en cuya intervención concurrían efectivos policiales y militares (Acuerdo, agosto 2019).

V. Conclusiones

Con las reformas legales implementadas se ha dado continuidad a la adscripción orgánica de la Guardia Nacional a la SSPC; sin embargo, esta dependencia ha sido privada prácticamente de todas las facultades de organización, mando y dirección sobre dicho órgano desconcentrado, las cuales han sido transferidas a la Fuerza Armada permanente a través de la Sedena.

Este nuevo marco competencial ha dejado sin contenido a las facultades legales a cargo de la SSPC, que constitucionalmente detenta el mando civil sobre la Guardia Nacional, confiriendo a la Sedena un control directo sobre la administración y disposición de sus recursos técnicos, humanos y financieros, así como de decisión y dirección sobre sus actividades operativas sustantivas.

La adquisición del control directo sobre la actividad sustantiva de la Guardia Nacional mediante la transferencia legal de atribuciones a la Se-

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

dena institucionaliza la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, eludiendo el carácter temporal de la autorización del legislador constitucional en favor del Ejecutivo federal para destinar dichas tareas de seguridad a las Fuerzas Armadas, otorgada en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019.

Así, al institucionalizar la participación del Ejército en la operación y administración de la Guardia Nacional, se contraviene la prescripción constitucional de contar con una corporación de carácter civil y se transgreden tanto principios constitucionales como criterios internacionales, en el sentido de que la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública sea excepcional, extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, en atención a lo dispuesto en los artículos 21 y 129 constitucionales y los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido en relación con tales medidas de política pública.

VI. Bibliografía

Diario Oficial de la Federación (1940). Decreto Ley del Servicio Militar. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsm/LSM_orig_11sep40_ima.pdf*.

Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo por el que se ordena la publicación del resumen oficial de la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019#gsc.tab=0*.

Diario Oficial de la Federación (2019). Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgn/LGN_orig_27may19.pdf*.

Diario Oficial de la Federación (2019). 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. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_235_26mar19.pdf*.

Diario Oficial de la Federación (2021). Decreto Ley de Seguridad Nacional. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_200521.pdf*.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

Diario Oficial de la Federación (2022). Decreto Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf*.

Diario Oficial de la Federación (2022). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. Disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0*.

Delgadillo Gutiérrez, L. H. y Lucero Espinosa, M. (2014). *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*. México: Porrúa.

Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP). Disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed__1_.pdf*.

ExcélsiorTV (8 de agosto 2022). "López Obrador emitirá un acuerdo para que la Guardia Nacional dependa de la Sedena". YouTube. Disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=s9ACtYPdyHs*.

Gaceta Parlamentaria (2022). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública. Disponible en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/ago/20220831-III.pdf*.

Gobierno de México (2022). "Por acuerdo de la Presidencia, Guardia Nacional formará parte de Sedena: jefe del Ejecutivo federal". Disponible en: *https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal?state=published*.

Márquez Gómez, Daniel *et al*. (2019). "La Guardia Nacional en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 52 (154). Disponible en: *https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2019.154.14154*.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2023.48.18055

SUÁREZ ROMERO, M. Ángel (2019). "La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los derechos humanos en México". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. 69 (275-2). Disponible en: *https://doi.org/10.22201/fder.2448893 3e.2019.275-2.71124*.

Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive