

Guardia Nacional, un tema “crucial”

Veamos ahora el tema de la Guardia Nacional. Quienes se han ocupado en esta materia ponderan la actuación de la Guardia, o de cuerpos similares a ella, en diversos momentos de la historia de México, como la guerra contra los Estados Unidos. Por otra parte, no dejan de observar las naturales diferencias que median entre la policía, el Ejército y la Guardia Nacional, así como la necesidad de regular ésta con mayor precisión, como previeron la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados, señalaron el D1 y el D2: “organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación”, y dispusieron, finalmente, los documentos de la reforma a los que me he referido como D3 y D4, que culminaron en la previsión de una Ley de la Guardia Nacional y determinaron su contenido (artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, y transitorio cuarto, II).

La corporación que ahora examino fue mencionada directamente por varios preceptos constitucionales, escasamente invocados y analizados en el tiempo anterior a la reforma, que en alguna medida —de la que daré cuenta— fueron modificados en el proceso de cambios constitucionales adoptados en 2019. Tómese en cuenta que este fue el tema más destacado en el proceso de reforma, que materialmente inicia con el Plan y formalmente comienza —ante el Poder Revisor de la Constitución— con la Iniciativa de los legisladores de Morena.

No pretendo hacer aquí el examen histórico de la Guardia Nacional, no lo permite el espacio disponible para este análisis. Diré, eso sí, que la ley suprema la consideró como un

órgano destinado a “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior” (artículo 31), mandamiento reelaborado bajo la reforma de 2018-2019.

El artículo 31 de la ley suprema se refirió a las obligaciones de los mexicanos, de las que formaba parte el alistamiento y servicio en la Guardia Nacional (fracción III). A su vez, el artículo 35, fracción IV, aludió a ese mismo alistamiento a título de prerrogativa del ciudadano —en forma poco consecuente con la fracción III del artículo 31— y el 36, fracción II, lo caracterizó como obligación del ciudadano. La Iniciativa propuso derogar esas fracciones de los artículos 31 y 36, sugerencia desechada en documentos subsecuentes.

Antes de la reforma de 2018-2019 la Guardia Nacional se asociaba tanto a la jurisdicción federal como a las atribuciones de las entidades federativas. En efecto, la fracción XV del artículo 73 reservaba a los estados la facultad de instruir a la Guardia Nacional conforme a la disciplina que establecieran los reglamentos —entiendo que se refería a leyes— dictados por el Congreso de la Unión, al que se encomendaba emitir las leyes destinadas a organizar, amarrar y disciplinar la Guardia. El artículo 76, fracción IV, facultaba al Senado para autorizar al presidente a “disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados”, de donde se desprende que aquella tenía una adscripción local, no federal, adscripción que también se infería de la citada fracción XV del artículo 73. El artículo 78, fracción I, atribuía la misma facultad a la Comisión Permanente, en su caso. Por último, la fracción VII del artículo 89 daba competencia al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional conforme a la fracción IV. La reforma de 2019 ha retirado la vinculación de la Guardia Nacional con los estados, suprimiendo las referencias que acogían ese enlace; hoy prevalece la idea de coordinación, que menciono en otra parte de este trabajo.

En el primer ensayo de caracterización de la Guardia, expuesto por la Iniciativa de los diputados de Morena, se quiso adicionar el artículo 21 con este texto: “La Guardia Nacional es

una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación”.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión optó por mantener las fracciones III del artículo 31, IV del 35 y II del 36, que ya no aluden a obligaciones o prerrogativas relacionadas con la Guardia Nacional, sino con la “Fuerza Armada permanente” o los “cuerpos de reserva” (destinados, dice el artículo 31, fracción III, a “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria”, o bien, señala el 35, fracción IV, a “la defensa de la República y de sus instituciones”). Esta alusión a una Fuerza Armada permanente y a unos cuerpos de reserva — que también se incorporó en una modificación al artículo 10, sobre armas prohibidas y reservadas — procura el deslinde entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, por una parte, y la Guardia Nacional (y las instituciones policiales), por la otra. Empero, al aludir a la Fuerza Armada “permanente”, el precepto parece implicar que la Guardia Nacional se ubica en el marco de las Fuerzas Armadas, aunque con rasgos especiales.

La Iniciativa del grupo parlamentario de Morena, que recogió la idea de “dar un nuevo contenido al concepto de Guardia Nacional”, adujo “razones de peso, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense”; la Guardia “nace como una institución adscrita al mando castrense”. Entre las razones de carácter internacional invocó experiencias foráneas: Guardia Civil española, Gendarmería Nacional de Francia y Arma de Carabineros italiana. Interesantes referencias, pero la mera cita de estos cuerpos de seguridad no prueba que las condiciones de aquellos países, generadoras de sus estructuras policiales, sean equiparables a las del nuestro y por ello puedan sustentar su importación para resolver el modelo mexicano. También ahora hemos generado soluciones internas con argumentos arraigados en otras latitudes, que en muchos aspectos son radicalmente distintas de la nuestra.

La Iniciativa de los diputados de Morena y el planteamiento del tema en el D1 suscitaron fuertes cuestionamientos. El asedio de la crítica condujo a que en el D2 se afirmara el carácter “civil, disciplinado y profesional” de la Guardia Nacional, a título de institución de seguridad pública. Este nuevo documento postuló una fórmula alojada en el antepenúltimo párrafo del artículo 21, que señala: la Federación “contará con una institución policial [gloso: deslinde frente a institución militar] de carácter y dirección civil [gloso: *idem*] denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la nación, así como la colaboración con las entidades federativas [gloso: no la actuación vinculante sobre éstas] en los objetos anteriores”.

Se advierte el énfasis que el mencionado D2, elaborado tras un importante embate crítico de muchos analistas, puso en la condición policial y civil de la Guardia, que fue uno de los puntos mayormente tratados y cuestionados a todo lo largo del proceso de reforma. Empero, el propio D2 diluyó, redujo, condicionó o minimizó —como se quiera ponerlo— ese énfasis en el texto del mismo párrafo antepenúltimo y, sobre todo, en el párrafo penúltimo. Aquel señalaba, para tranquilidad de quienes cuestionaron la reforma, que la Guardia Nacional quedaría “adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad”, instancia civil —aunque nada impide que en ella exista una fuerte presencia militar, desde la base hasta la cúspide—, e inmediatamente después declaraba, para intranquilidad de esos mismos críticos, que la Guardia “tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina”.

En el siguiente párrafo del artículo 21 —penúltimo— retornó la condición dual de la Guardia, que encendió y mantuvo la polémica. El texto propuesto en el D2 distribuyó las competencias entre la dependencia de Seguridad, que se supone civil, y la de Defensa Nacional, naturalmente militar. Se indicó que aquella “formulará el programa nacional en la materia [¿seguridad? ¿sólo Guardia Nacional?], así como los respectivos programas operativos,

políticas, estrategias y acciones”, conjunto de temas verdaderamente decisivos. Y la segunda dependencia, esto es, la encargada de la Defensa Nacional, “dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”, conjunto de temas que posee la misma calidad decisiva.

En los términos del D2, el último párrafo del artículo 21 —resultado de deliberaciones y negociaciones— buscó de nuevo conciliar posiciones, destacando la condición policial de la Guardia y su actuación en el marco de los principios constitucionales. Ese párrafo resolvía que “la formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones”. Destaquemos la alusión a los derechos humanos y a consideraciones de género, formuladas para inscribir la reforma en un cauce “políticamente correcto”. A propósito de esta prevención, cabía formular una pregunta: ¿quién tendrá a su cargo la capacitación de la Guardia Nacional y, por lo tanto, la aplicación de los criterios para la operación de sus integrantes?

En este mismo rumbo aparecieron otras preocupaciones llevadas al texto de las reformas, que se conectan con los temores sociales —perfectamente explicables— con respecto al eventual desbordamiento de la fuerza para enfrentar la fuerza. Ha sido así que se prevé, como señalé *supra*, la emisión de leyes en torno al uso legítimo de la fuerza y al registro de detenidos —tema de extraordinaria relevancia si se recuerda, ¿y cómo olvidarlo?—, el número de detenciones y el desmesurado cúmulo de desapariciones forzadas denunciadas en los últimos años y pendientes de investigación eficaz y sanción justiciera.

Tras un laborioso esfuerzo parlamentario, en el que concurrió —con mayor o menor influencia— la opinión pública y especializada, el antepenúltimo párrafo del artículo 21, colo-

cado en el amplio marco de la seguridad pública, pasó a decir que “la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo”; es decir, aquellos asignados a la función de seguridad pública: “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes de la materia”. Todo esto bajo el imperio de principios que han figurado en el mismo párrafo del artículo 21: “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos previstos en esta Constitución”, y que no son únicamente los estatuidos literalmente en la primera parte de la propia carta magna, sino también —por mandato del artículo 1o. constitucional— los recogidos en tratados internacionales que forman parte de la ley suprema de la Unión.

El mismo artículo 21, que actualmente prevé la existencia y define la misión de la Guardia Nacional con reenvío al 21, agrega a cargo de aquella: “la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios [se entiende que en el marco de la competencia constitucional y legal de la Guardia, no fuera de ésta; competencia que detallará la Ley de la Guardia Nacional, requerida por la reforma constitucional], así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación [concepto cuyo alcance debe establecerse a la luz de la normativa constitucional, administrativa y civil que identifica y caracteriza esos bienes y recursos; no bastan el arbitrio y el «discurso» de la autoridad]”.

Sin perjuicio de lo que en otros lugares de este ensayo señalaré con respecto a la integración y las tareas de la Guardia Nacional, conviene destacar que el proceso de reforma se procuró acotar el perfil de aquella, destacando su carácter policial y civil —no el dato militar—, y contrayendo relativamente el amplísimo horizonte de atribuciones que le quiso conferir la Iniciativa del 19 de noviembre de 2018.

En suma, la arremetida de un amplio sector de la opinión gubernamental —gobernadores y alcaldes—, y pública en general —sobre todo instituciones asociadas a la defensa de

los derechos humanos—, replegó algunas propuestas contenidas en los primeros documentos de reforma acerca de la Guardia Nacional, y forzó la reelaboración del D1 de los diputados para desembocar en el documento que he llamado D2. Es muy importante, sin embargo, traer a cuentas otras propuestas que figuraron en el D1, cuyo examen ilustra el carácter de las vicisitudes que ha experimentado el proceso de reforma, en el orden político-jurídico, no sólo en el técnico-legislativo.

Ahora bien, me referiré a artículos transitorios alojados en la iniciativa de los diputados y en el D1. El artículo 1o. de ambos textos señalaba —y sigue señalando, por cierto—, con apremiante obstinación, que el decreto de reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*, como si no fuera preciso llevar a cabo tareas de preparación que complementen las previsiones adoptadas antes de la publicación. De inmediato queda constituida la Guardia Nacional —lo mismo señala el segundo transitorio del D2—, aunque se carezca de legislación orgánica secundaria, que se expedirá dentro de los 60 días de la entrada en vigor del decreto, es decir, después de que ha quedado constituido el órgano al que se referirá la futura ley. En buena lógica, una cosa es prever la existencia, y otra es proceder a la integración.

Los artículos transitorios segundos del D1 y D2 determinan la integración de la Guardia Nacional, con cierta gradualidad que no analizaré ahora: Policía Federal —que finalmente desaparecería, si nos atenemos a esos documentos; sus funciones quedarían en manos de la Guardia Nacional—, Policía Militar y Policía Naval. Es notorio que la Guardia es —será— un organismo de origen mayoritariamente militar —por cierto, en su hora también lo fue, de hecho, la Policía Federal Preventiva— y que este carácter se conservará en el futuro.

Esta situación tiene algún alivio en el artículo cuarto transitorio, que parece “concesión” a la necesidad imperiosa de volver la mirada y la acción a los cuerpos policiales locales y municipales, que son, de hecho, los que están al alcance de los ciudadanos para la atención de sus problemas comunes. Ese cuarto transitorio dispone: “El Sistema Nacional de Seguridad

Pública implementará un esquema de fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, bajo objetivos cuyos resultados sean verificables”.

Revisten especial importancia los artículos quinto y sexto transitorios que figuraron en el D1 de los diputados y que fueron totalmente retirados en el D2. El artículo quinto reconocía que existe “emergencia de violencia e inseguridad en el país”, y en estas circunstancias señaló —también me he referido a este asunto— que como excepción a lo previsto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 constitucionales (según el texto del D1), la Guardia Nacional quedaría adscrita durante un plazo no mayor de cinco años a la “dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad”, y que la “elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad”.

A propósito de la excepción al régimen del artículo 129, recordemos que éste prohíbe a las autoridades militares ejercer, en tiempo de paz, funciones diferentes de las “que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. Se quería aclarar, en consecuencia, que las autoridades militares sí ejercerían en tiempo de paz funciones ajenas a la disciplina militar, en sentido estricto. La relevancia de la excepción es evidente.

Los artículos quinto, sexto y séptimo transitorios del proyecto recogido en el D1 plantearon un régimen de reestructuración y supervisión de la capacidad de las instituciones civiles de seguridad pública (¿con qué extensión?). Se fijó un calendario de tres años para llevar adelante un programa elaborado por la dependencia federal del ramo de seguridad. Si no resultara satisfactoria la evaluación que se hiciera sobre el cumplimiento de ese programa, las consecuencias serían muy graves: intervención federal de la policía estatal o municipal y retiro de participaciones federales a los respectivos gobiernos estatales y municipales en el ramo de seguridad pública para cubrir la prestación de este servicio por parte de la Federación.

Se entiende la exasperación de los autores del proyecto, plenamente compartida por un amplio sector de la sociedad, frente a la inercia o ineficacia de las autoridades locales en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad, y desde luego también se entiende la enérgica resistencia de aquellas autoridades a la regulación que se pretendía incluir en la Constitución, resistencia que culminó en el retiro de las drásticas propuestas, relevadas en los términos de las “Conclusiones” contenidas en el D2: “Deben quedar intocadas las competencias propias de los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública”.

Se arribó a ciertas fórmulas de compromiso tras el complejo tránsito de opiniones encontradas con respecto a las atribuciones y la actuación de las dependencias del Ejecutivo en el ámbito de la seguridad pública, y a la consecuente adscripción de la Guardia Nacional, las indispensables precisiones acerca de la composición de ésta y la formación de sus integrantes. En este ejercicio de “conciliación y consenso” nunca se replegó la propuesta de constituir una Guardia Nacional en favor de una competente y suficiente policía nacional ni se restituyó el acento —aunque no se perdió enteramente— sobre las corporaciones policíacas locales y municipales. Por lo tanto, el juicio del analista —y del operador— acerca de la Guardia Nacional y su operación debe tomar en cuenta las características de este apurado consenso, sin marcha atrás en la presente etapa. Lo que ocurra mañana, “mañana ocurrirá”, diría el profesor Perogrullo.

Finalmente, el dilema se resolvió a través del compromiso localizado en un punto intermedio, como dije, entre la adscripción civil y la intervención militar, procurándose acentuar la presencia de la primera (inicialmente atenuada), sin prescindir de la segunda (inicialmente fortalecida). El antepenúltimo párrafo del artículo 21 señala que “la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional”. El penúltimo párrafo del mismo precepto señala que esa Guardia “estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública [gloso: alusión que recoge en el plano constitucional a la dependencia mencionada],

que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones”. Hasta aquí, la adscripción y las atribuciones normativas.

El último párrafo del artículo 21 avanza en la concepción civilista del quehacer policial, incluido el de la Guardia Nacional, en tanto señala que “la formación y el desempeño” de los integrantes de ésta y de las demás instituciones de policía “se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género”. Bien que se hable de doctrina policial, puesto que se trata —otra verdad de Perogrullo, no siempre atendida— de regular una función de policía, no castrense.

Ahora bien, esa disposición de orientación civilista y policial, inscrita en el supremo texto constitucional, debe leerse y aplicarse en conjunto con otras normas de orientación diferente —acaso complementaria— e igual jerarquía normativa, en las que reaparece la participación militar en el sistema de seguridad pública. Me refiero a normas transitorias del mismo decreto de reforma constitucional que recoge aquella disposición. Se trata, como veremos, de preceptos en torno a la composición y operación de la Guardia y a la formación y desempeño de sus integrantes, nada menos. Por supuesto, no es posible ignorar que la disciplina de éstos y la suficiencia y el rigor de su preparación son datos sustanciales para la buena marcha de la Guardia Nacional, habida cuenta de las delicadas tareas que ésta debe cumplir.

El transitorio segundo de la reforma aprobada señala que “la Guardia Nacional se constituirá, al entrar en vigor el presente decreto, con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República”. En tal virtud caben dos posibilidades con respecto a los efectivos de la Policía Federal: que éstos pasen íntegramente a la Guardia Nacional, alternativa congruente con la línea general de la reforma, o que un acuerdo general presidencial disponga otra cosa, lo cual dejaría en pie un sector de la Policía Federal fuera de la Guardia, decisión que no parece consecuente

con aquella línea general. Por supuesto, las Policías Militar y Naval perduran, como es natural. En la práctica, los elementos provenientes de las filas militares —portadores de cierta vocación y de determinada preparación, consecuentes con su pertenencia a aquellas— serán mayoría. La Guardia contará con una “instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina”. No hay señalamiento sobre los requisitos que deben satisfacer el titular del “órgano de mando superior” y los integrantes de la mencionada instancia de coordinación operativa de la Guardia Nacional (artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional).

En el mismo sentido, se previene una homologación de condiciones entre los integrantes de la Guardia y los componentes de la Fuerza Armada permanente, homologación que abarca cuestiones de máxima importancia, vinculadas al desempeño militar. Así, el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional señala, al disponer el contenido de la Ley de la Guardia Nacional, que ésta contendrá

...lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

En esta línea de convergencia de atribuciones, pero también de características del cuerpo policial-castrense, es preciso tomar en cuenta, igualmente, el mandamiento del artículo sexto transitorio del decreto al que me estoy refiriendo, que también se refiere detalladamente a la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional y a la homologación de disposiciones aplicables a ésta y a la Fuerza Armada permanente. Esta tarea corre a cargo de las secretarías de los ramos de seguridad y de Defensa Nacional y Marina, y se desarrollará en el periodo de cinco años previsto por el artículo quinto transitorio para la intervención de esa Fuerza permanente en “tareas de seguridad pública”, si lo dispone el presidente de la República.

¿Qué ocurrirá al cabo de esos cinco años? El parecer optimista sostiene que en el curso de ese plazo —que no necesario agotar— las Fuerzas Armadas retornarán a sus cuarteles, dejando de cumplir funciones policiales; contaremos con una Guardia Nacional suficiente y competente para contener la ola criminal —especialmente en sus manifestaciones más intensas—, y acaso tendremos una policía ordinaria con organización, eficiencia e integridad “razonables”, que cubra su encomienda a lo largo y ancho de la República. Que así sea.

Pero hay otros pareceres, no diré pesimistas, sino al menos cautelosos. Invitan a reflexionar desde una perspectiva realista, que no ciñe sus reflexiones a la pura letra de una ley que expresa intenciones plausibles, sino que las lleva al terreno de la realidad conocida y, en alguna medida, previsible.

En este último sentido, por ejemplo, Salazar Ugarte recoge objeciones a “la estrategia militar en estas lides: las fuerzas armadas van ganando poder, recursos y control territorial. ¿Por qué aceptarían renunciar a ello [como sugiere la propuesta (gloso: hoy, como ordena la reforma)] dentro de cinco años?”. Y añade: “la historia de las instituciones nos enseña que las organizaciones que tienen poder tienden a conservarlo y, en la medida de sus posibilidades, a acrecentarlo”. Sigue diciendo: “sólo desde la ingenuidad resulta sensato suponer que será fácil el retorno a los cuarteles”.

Ojalá seamos excepción a esa historia de las instituciones. Lo seremos en la medida en que se mantenga —como es deseable y posible— la vocación de respeto y disciplina de las Fuerzas Armadas, subordinadas a la letra y la intención de la norma suprema, y tenga éxito la pretensión de reconstruir las instituciones civiles de seguridad pública, acentuando esta condición civil en la Guardia Nacional y llevando adelante —ya lo dije: trabajo de un Hércules mexicano, a la altura del siglo XXI— la formación y la actuación honesta y eficaz de la policía común.

Veamos ahora otro extremo relevante en la competencia de la Guardia Nacional, que en términos muy amplios describe la Constitución bajo el concepto de seguridad pública.

Queda pendiente esclarecer el quehacer de esa Guardia en la investigación de los delitos, que apareció en la primera etapa del proceso de reforma y desapareció en la segunda. Recordemos que el artículo 21 de la Constitución ordena que “la investigación de los delitos corresponde al MP y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”. A continuación, ese precepto establece lineamientos en materia de seguridad pública. Uno de ellos, de cuyas implicaciones me ocupó en diversos puntos de este trabajo, ordena: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.

La disposición en torno a la investigación de los delitos apareció al inicio del proceso de reforma y se mantuvo en una etapa avanzada. Se quiso que la Guardia Nacional asumiera funciones de investigación de delitos al amparo del artículo 21 constitucional, en forma expresa, no implícitamente. De esta suerte, la Guardia devendría —en el más alto plano de la normativa nacional— autoridad investigadora de delitos en concreto, no sólo instancia de prevención. Aunque la prevención entraña una variante de investigación que no es la atribuida al MP, y semejante atribución mermaría, aún más, *de iure* y *de facto*, la misión persecutoria del MP. La propuesta atrajo fuertes impugnaciones, por ello la alusión a la Guardia desapareció del primer párrafo. Empero, el problema no tiene solución clara y suficiente, y todavía plantea implicaciones cuestionables, como veremos enseguida.

Debe preguntarse si subsiste la facultad indagatoria a cargo de la Guardia Nacional, considerando que ésta es una institución policial y que por eso podría caer en el término genérico “policías” que utiliza el primer párrafo del artículo 21 de la ley suprema. Además, considérese que mientras se emite la Ley de la Guardia Nacional —que debiera ocurrir dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional—, aquella “asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2o. y 8o. de la Ley de la Policía Federal” (artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional). En otros términos, la Guardia actuará con las facultades que la Ley de la Policía Federal asigna a ésta, identificadas precisamente en los términos del reenvío constitucional a dos pre-

ceptos específicos del ordenamiento policial secundario. Así, la Guardia asume por obra de la Constitución —más allá de la retórica técnica que oscurecería la realidad— las facultades que dicha ley estatuye.

Ahora bien, el mencionado artículo 2o. de este ordenamiento incluye entre los “objetivos” de la Policía Federal “investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del MP de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables”. Por su parte, el artículo 8o. del mismo ordenamiento fija las “atribuciones y obligaciones” de la corporación, que aparecen en 47 fracciones —nada menos—, y entre ellas figuran varias relacionadas directamente con la investigación de delitos cometidos, no sólo la prevención de conductas ilícitas. En suma, todo hace entender que la Guardia Nacional es autoridad investigadora de delitos porque así lo estipula la Constitución, si se leen conjuntamente —como es lógico y necesario— los artículos 2o. transitorio del decreto de reforma de 2019, y 2o. y 8o. de la Ley de la Policía Federal.

En D1 y D2 se utilizó la fracción IV del artículo 76 para fijar la obligación del Senado —muy conveniente, por cierto— de “analizar el informe anual que el presidente de la República [glosa: precisamente el Ejecutivo de la Unión, no alguna de sus dependencias] le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional”. No se previno la consecuencia o los efectos de ese informe.

Este deber se mantiene en el texto aprobado por el Congreso de la Unión, que también estipula otra facultad del Senado, inscrita en el conjunto de precisiones acerca de la tarea nacional de seguridad pública y la supervisión de ésta, no sólo para asegurar el acatamiento a la normativa constitucional y secundaria y la debida observancia de los derechos humanos, sino también para acreditar su pertinencia y eficacia, evitando las desviaciones y tropiezos atribuidos a la estrategia desenvuelta en etapas anteriores. Esa otra facultad senatorial, de amplio propósito, se concibe en los siguientes términos: “Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la

secretaría del ramo [gloso: comparecencia que implica un rasgo parlamentario en el ejercicio del Poder Ejecutivo]. En el caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada”. Esta facultad se relaciona con las prevenciones contenidas en los artículos 21, penúltimo párrafo, y cuarto transitorio, fracción II, inciso 8.

Por otra parte, la iniciativa de aquel grupo parlamentario sugirió agregar un párrafo al artículo 13 constitucional, que dispondría que las faltas y delitos cometidos por miembros de la Guardia Nacional en el desempeño de sus funciones serán juzgados por la autoridad civil correspondiente. Esta precisión sobre el deslinde entre los fueros común y militar, para fines de enjuiciamiento, deriva de la jurisprudencia de la CortelDH y del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que influyó en la reforma del Código de Justicia Militar.

El tema jurisdiccional subsistió en los dictámenes de las cámaras de Diputados y de Senadores, pero lamentablemente no transitó al texto aprobado. En los términos del dictamen senatorial se propuso, de igual modo, añadir un párrafo al artículo 13 para señalar que “los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidos por las autoridades y tribunales militares que correspondan”. La regulación de este asunto deriva de la idea de que la Guardia Nacional no es una institución castrense, sino civil, por lo que no resultaría necesario incorporar en la Constitución la referencia a la justicia ordinaria y la exclusión de la militar. Sin embargo, se pudo dejar clara constancia de que el conocimiento de los ilícitos contra derechos humanos —y, en general, de todos los que no se relacionan con la disciplina militar— cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas queda sujeto a la justicia común.

No sobra señalar aquí, finalmente, que hemos caído en un achaque frecuente: actuar antes de disponer de sustento normativo para hacerlo. Este desliz no es propio de un Estado de derecho. En efecto, el 2 de enero de 2019, esto es, antes de que la reforma constitucional

fuera discutida y el Congreso la aprobara —en el curso de ese mes aquel trabajaba todavía en definiciones y redefiniciones del proyecto—, ya se había convocado a los aspirantes a formar filas en la Guardia Nacional: los candidatos podían acudir sin demora a las oficinas de incorporación. Digamos que se trató de un acto de “previsión”, o más propiamente, de “clarividencia”.