



Curso:
Narcotráfico y Seguridad Interior
Dr. Norberto Emmerich

La Guardia Nacional: un grave retroceso
Revista Proceso

Guardia Nacional: la adicción al militarismo

proceso



TLAHUELILPAN

Se veía venir

PEMEX: Los zares de las pipas



La Guardia Nacional, un grave retroceso

Se ha presentado ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar algunos artículos de la Constitución Política relacionados con la Guardia Nacional. Es la primera. Se anuncia otra con el fin de cambiar el artículo 19.

El nuevo gobierno, a pesar de haber estado unos 40 días en el poder, ya incurrió en los vicios de los anteriores. Tres de ellos son graves: uno, el de reformar la Constitución una y otra vez; el otro, utilizar a las Fuerzas Armadas para “combatir” a la delincuencia, y el último, proponer la desaparición de la Guardia Nacional como una institución ciudadana y convertirla en un apéndice del Ejército y de la Armada de México.

Se pretende pacificar el país, restablecer el orden y el respeto a la ley, a base de reiterar fórmulas que no dieron resultado en el pasado y que, en cambio, derivaron en agravios de la sociedad, en demérito del estado de derecho y sacrificio de la sociedad civil.

El militarismo que prevaleció en buena parte del siglo XIX y en los inicios del XX llevó a los constituyentes de 1917 a someter las Fuerzas Armadas a la autoridad civil, a excluirlas de la política activa y a salvaguardar de la acción de los militares a los particulares.

A ninguna otra institución le han sido impuestas más limitantes que a las Fuerzas Armadas. Lo hicieron tanto los constituyentes de 1857 como el de 1917. El primer jefe Carranza fue el más acérrimo adversario de los militares; a pesar de ser jefe del Ejército Constitucionalista, nunca aceptó ostentar un grado militar. Tenía sobradas razones para desconfiar de ellos: Victoriano Huerta y otros generales habían acabado con Madero, Pino

Suárez y muchos más. Los casos de Veracruz en 1879, y posteriormente los de Huitzilac, Tlatelolco, Tlatlaya y otros son ejemplos que pondrían sobre aviso a cualquiera.

La Constitución Política prevé la existencia y el funcionamiento de la Guardia Nacional; dispone que debe existir en forma paralela al ejército regular, estar conformada por civiles armados y disciplinados. También dispone que son los miembros de ella los que deben elegir a sus jefes y oficiales en forma democrática; los gobernadores de las entidades son los responsables de instruirla y, llegado el caso, de disponer de ella para hacer frente a los problemas de violencia que superen a la policía preventiva, al Ministerio Público y a la policía ministerial.

En el fondo, la existencia de la Guardia Nacional se previó con el fin de neutralizar al ejército regular. En el pasado gente ignorante de la historia, para hacer frente a un problema de delincuencia, en forma irresponsable sacó al ejército de sus cuarteles. Lo hizo en contra de lo dispuesto por el texto constitucional. La actual administración quiere ir más allá: para hacer frente a un problema transitorio, se propone suprimir de manera permanente el marco constitucional civilista, someter la Guardia Nacional a las autoridades militares y dar base jurídica para que éstos asuman de manera permanente la función de perseguir a los delincuentes.

Es torpe destruir instituciones, aunque sean teóricas, para ver qué pasa. Es impolítico, sin existir necesidad, ponerse en manos de alguien que pudiera salir de control. No es aconsejable encender un cerillo para ver cuánta gasolina tiene un depósito.

La Constitución cuenta con los instrumentos para hacer frente a fenómenos políticos para los cuales las instituciones regu-

lares se muestran incapaces. El presidente Juárez, en su momento, no dudó en recurrir al artículo 29 para suspender los derechos y garantías y asumir el ejercicio de facultades extraordinarias. Mediante ellas salvó la República y la independencia nacional.

México está urgido de un nuevo Juárez, de contar con un dirigente que con altura de miras y valor lo salve de la delincuencia generalizada, la anarquía y la corrupción. No necesita un Victoriano Huerta.

En un Estado gobernado por civiles es peligroso sacar al ejército y los tanques a la calle; la experiencia ha demostrado, en México y América Latina, que una vez que salen de sus cuarteles, por estar obligados a mirar siempre al frente, olvidan el camino de regreso; desconocen su sumisión a sus jefes civiles y pasan por alto el respeto a las leyes.

Victoriano Huerta esperó la oportunidad para traicionar a las autoridades civiles; con la reforma que se propone, sus promotores están dando a los militares la oportunidad de volver a hacerlo.

Respecto de la iniciativa de reformas a la Constitución se presentan varias opciones:

La primera, que se acepte la propuesta en sus términos, lo que implicará la desaparición permanente de la institución civilista llamada Guardia Nacional y que, bajo el mismo nombre, se dé origen a un apéndice de las Fuerzas Armadas para realizar funciones que no tienen exacta conexión con la disciplina militar, en violación del sentido del actual artículo 129 constitucional.

De aprobarse en sus términos, con la reforma se eliminarían algunos aciertos que existen en los textos vigentes; también se quedaría corta porque no eliminaría los vicios que se observan en esos mismos textos; entre otros los siguientes:

De conformidad con la fracción III del artículo 31 constitucional, la Guardia Nacional tiene por objeto “asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”.

Por virtud de la reforma desaparecerían del texto constitucional los fines, por demás encomiables, que por ese mandamiento debe tener la Guardia Nacional.

Por otra parte, se propone reformar la fracción XV del artículo 73 constitucional, pero existe incongruencia entre el texto de la reforma y la exposición de motivos. En la propuesta se propone facultar al Congreso de la Unión “para expedir leyes que reglamenten la organización...”.

En cambio, en la exposición de motivos se alude a que “dispone como facultad del Congreso la de expedir la ley relativa al ámbito de actuación y el diseño organizativo de la Guardia Nacional. Dicha ley establecerá además...”.

En este caso lo correcto y adecuado sería aludir a una sola ley, tal como se hace en la fracción XXIX H del propio artículo 73: “Para expedir la ley que instituya el Tribunal...”.

La fracción XV pudiera quedar de la siguiente manera:

“XV. Para expedir la ley que regule la existencia, organización, funcionamiento, atribuciones, disciplina, profesionalización y uso de la Guardia Nacional”.

En la iniciativa se propone modificar la fracción VII del artículo 89; esta parte del proyecto atenta contra la autonomía de las entidades federativas y rompe con el sistema de distribución de facultades previsto en la Constitución. Es el más defectuoso de la iniciativa.

De conformidad con los artículos 21 y 124 constitucionales, la seguridad interior de las entidades federativas es una función que se han reservado ellas y la ejercen como una característica de su autonomía.

Por virtud de los principios que regulan el Pacto Federal (artículos 39, 40 y 41 constitucionales) y de lo dispuesto por el artículo 121 de la Carta Magna, los poderes y autoridades de las entidades federativas únicamente pueden actuar dentro de sus límites territoriales. Ciertamente, en ejercicio de la atribución de perseguir a delincuentes sorprendidos in fraganti, pueden

rebasar los límites de su entidad, pero esto es excepcional.

Del texto del proyecto parece desprenderse que, por una orden de la *dependencia correspondiente*, la policía auxiliar de una entidad podrá operar fuera de los límites territoriales de cada entidad. Lo anterior atenta contra lo dispuesto por el Pacto Federal y los artículos 119 y 121 constitucionales.

También sería contrario a los principios que regulan el Pacto Federal el confiar a una “dependencia” la facultad de ordenar, disponer y reglamentar a la policía auxiliar. Organizar esta policía es una facultad que corresponde a las legislaturas de las entidades, que lo hacen a través de una ley. Los reglamentos locales son los que determinan la disciplina y mandos de esos cuerpos de policía.

Las facultades de ordenar y reglamentar han sido confiadas, por regla general, al presidente de la República (artículos 89, fracción I y 92). Cuando se trata de coordinar una actividad entre la Federación y las entidades, ello siempre se hace a través de una ley que da el Congreso de la Unión.

En la iniciativa, en forma por demás defectuosa, se prevé la posibilidad de que lo haga “la dependencia correspondiente”.

En el caso la exposición de motivos, a base de repetir el texto del proyecto, más que aclarar la intención de la reforma la hace confusa.

De insistirse en que se apruebe la reforma pese a sus múltiples vicios y defectos, habría que afinar la iniciativa y, en lo posible, eliminar los defectos técnicos y de redacción. El proyecto, en general, es defectuoso. El manejo del español y de la gramática no es el fuerte de sus autores. Sólo ellos fueron capaces de redactar lo siguiente:

Artículo 16 constitucional: “Los detenidos deberán ser puestos a disposición, sin demora, exclusivamente ante autoridades de carácter civil. En todos los casos, existirá un registro inmediato de la detención.”

Tan fácil hubiera sido disponer, por ejemplo:

“Sin demora los detenidos deben ser puestos a disposición de las autoridades civiles competentes. En todos los casos se llevará un registro de la detención.”

Artículo 21 del proyecto: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción

jurídica del primero en el ejercicio de esta función.”

El precepto podría quedar más claro, por ejemplo, con la siguiente fórmula:

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional; éstas, en el ejercicio de sus funciones, actuarán bajo la conducción jurídica del Ministerio Público.”

El vínculo que une a un individuo con las Fuerzas Armadas es insoluble; sólo termina con la muerte. Alguien que ha sido dado de baja siempre puede ser llamado a filas. Por ello, disponer que para ser jefe de la Guardia Nacional sea requisito no pertenecer a las Fuerzas Armadas al momento de la designación, no es ninguna garantía. Se correrá el riesgo de actuar en fraude a la ley al acordar la baja de un militar en activo únicamente con el propósito de eludir una supuesta limitante. Habrá que evitarlo. La solución apunta en el sentido de que en la fracción XIV del artículo 73, que pretende reformarse, se incluya una cláusula en los siguientes términos:

“Art. 73, frac. XV: Para ser jefe de la Guardia Nacional se requiere ser mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos, con una edad mínima de treinta y cinco años y no haber pertenecido al Ejército, Marina o Fuerza Aérea.”

Existe una diferencia entre lo que es un estado de derecho auténtico y otro que no lo es: en el primero existe, como virtud, el buscar cumplir la ley y como vicio el eludirla; en la segunda clase, es un vicio cumplir la ley y una virtud el buscar cómo no cumplirla. No convirtamos en vicio lo que debe ser virtud.

En materias tan delicadas no es aconsejable precipitarse. Lo ideal sería que la reforma no pasara. Si se insiste en que siga adelante habrá que cambiar la iniciativa en el fondo y la forma. Sería deseable que los legisladores de oposición frenen el intento de militarizar el país o se esfuerzen en corregir la iniciativa. Pero no hay muchas esperanzas: los partidos a los que representan, en los hechos militarizaron anteriormente el país. ●

* Profesor de derecho constitucional por más de 50 años y autor de un tratado en la materia en cuatro tomos. Su libro más reciente es *Tragedia y poder: Crónica de Edipo*, publicado por Ediciones Proceso.