

Miguel Ángel Ortega Escobedo

**Función policial en México. Panorama jurídico y político de la Seguridad
Pública Federal**

Pensamiento Crítico. Revista de Investigación Multidisciplinaria
Año 9, No. 16, Enero – Junio, 2023, pp. 01 - 16

Cómo citar este artículo: Ortega, M. A. (2023). Función policial en México. Panorama jurídico y político de la Seguridad Pública Federal. *Pensamiento Crítico. Revista de Investigación Multidisciplinaria*, 16, 01-16.

Publicación editada por la Universidad UDF Santa María. Cedro No. 16, Santa María la Ribera, C.P. 06400, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.



Excepto que se establezca de otra forma, el contenido de esta revista cuenta con una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Función policial en México. Panorama jurídico y político de la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional

Police function in Mexico Legal and political panorama of the incorporation of the National Guard to the Ministry of National Defense.

Miguel Ángel Ortega Escobedo^{1*}
¹Universidad UDFSM

Resumen

El presente trabajo ofrece una semblanza jurídica y política de las intenciones del Ejecutivo Federal en incorporar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional; asimismo, de la inconformidad por parte del Poder Legislativo ante tal evento, que de haberse capitalizado la función policial desde una concepción militar, sufriría cambios radicales al momento de llevarlas a cabo en la práctica o en el terreno operativo; las consecuencias jurídicas que se generaron por el intento de transición fue la invalidación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerarse contraria a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por último, recoge la idiosincrasia y ánimos del personal que integra esta corporación policial paramilitar, representando un referente importante en la mentalidad de las y los servidores públicos encargados de brindar seguridad pública y combatir al delito.

Palabras clave: Guardia Nacional, institución castrense, reformas, acción de inconstitucionalidad, doctrina, Función policial, investigación, proximidad social, prevención y reacción.

Abstract

This work offers a legal and political outline of the intentions of the Federal Executive in incorporating the National Guard into the Secretariat of National Defense; Likewise, the disagreement on the part of the Legislative Branch regarding such an event, which if the police function had been capitalized from a military conception, would suffer radical changes when carrying them out in practice or in the operational field; It also addresses the legal consequences were the invalidation by the Supreme Court of Justice of the Nation, as it was considered contrary to what is established by Article 21 of the Constitution. Politics of the United Mexican States. Finally, it reflects the idiosyncrasy and spirit of the personnel that make up this paramilitary police corporation, undoubtedly representing an important reference in the mentality of the public servants in charge of providing public security and fighting crime.

Keywords: National Guard, military institution, reforms, constitutional action, doctrine, Police function, investigation, social proximity, prevention and reaction.

*Doctor en Derecho, miembro y docente en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados A.C. (BNA 1873-1), Escuela Comercial de la Cámara de Comercio, Claustro Doctoral Iberoamericano en el 2022 y abogado postulante. Contacto: abogadomi-keiarobagmail.com

Introducción

A lo largo de la historia de nuestro país, podemos observar que, en México a lo largo de su independencia de la corona española, contaba ya con instituciones propias reconocidas por las leyes supremas que estuvieron en vigor en ese entonces; entre esas instituciones se encontraba el ministerio de Guerra, actualmente Secretaría de la Defensa Nacional, encargada de proteger la soberanía de la nación, en contra de cualquier amenaza extranjera, por lo que *fue la primera institución en realizar la función de seguridad pública; así es, aquellos militares eran los encargados de salvaguardar la libertad y patrimonio de los mexicanos, así como preservar la paz en nuestro país ya soberano. La milicia fue la primera institución de seguridad pública en México* (Gobierno de México, 2016).

La Guardia Nacional ha realizado rutas para llegar a su conformación homologando los mismos procedimientos de la dependencia castrense, lo que evidentemente a representado grandes retos que se vienen remontando desde su consolidación en el 2020, a partir de que será ahora la institución encargada de la seguridad pública federal y coadyuvar con otras instituciones dentro del plano de seguridad, prevención y combate a la delincuencia; sin embargo, con una mística militar sobresaliente detrás de sus atribuciones legales y sin olvidar que parte de un organigrama encabezada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; al menos hasta la fecha.

Con fundamento en el antecedente, la Guardia Nacional estuvo a punto de formar parte

de la estructura *jude* la Secretaría de la Defensa Nacional, al menos, así lo manifiesta el *Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de septiembre del 2022* (Diario Oficial de la Federación, 2022). Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (18-04-2023) invalidó el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, toda vez que se estimó de inconstitucional, por querer aparentar “ser” una institución civil, pero operada y subordinada por personal militar activo. Noticia que es de llamar la atención, en virtud de que, como es bien sabido, la Guardia Nacional es una corporación de carácter civil y vela por la seguridad pública federal, solo con un mando militar (en retiro) y sin injerencia castrense, por lo que al revelar que formaría parte la institución militar, pues naturalmente se desató una serie de opiniones divididas, sin mencionar que tal pretensión se consideró en un primer momento de anticonstitucional; aunque, la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, solo alude a que “la secretaria del ramo de seguridad pública, formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 28-05-2021, p.26), mas no precisa qué dependencia federal como tal, formulará dicha estrategia.

Como es de explorado conocimiento, la Guardia Nacional está integrada por elementos de la Policía Militar, Naval y de la extinta Policía Federal; estos últimos sin opción de poder reincorporarse a otro órgano administrativo

desconcentrado; de conformidad al Decreto citado con anterioridad, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, deberá disponer de ellos, caso opuesto a los policías militares y navales, que por tratarse de personal *comisionado* a la Guardia Nacional; lo que esperaba al terminar el sexenio en curso, sería que pudiesen regresar a sus unidades o cuarteles militares para retomar sus funciones originales.

La función policial consistente en la proximidad social, investigación, prevención y reacción, es actualmente ejecutada por personal militar en todo el territorio nacional; sin embargo, el personal castrense encargado de tales tareas, requieren capacitación y adiestramiento para el óptimo desempeño de sus funciones, sin formas reactiva adecuadas en el combate al delito, implicará retroceder a viejas políticas y antiguos esquemas policiales. En ese orden de ideas, la inteligencia policial como rama de la investigación, deberá continuar presente en la mente de los militares operativos, porque sin esta capacidad, es impensable realizar trabajos de prevención y reacción en favor de la sociedad.

Aunado a lo anterior, cuando a un servidor público se le ordena ejecutar una función policial, pero en calidad de comisionado o digamos vulgarmente, “prestado”, a una institución diversa, se podría cuestionar la identificación con dicho ente de gobierno, el interés de especializarse en una materia o desarrollar otras habilidades para sus funciones, porque está consciente que pronto terminará su comisión y regresará a sus tareas de origen como militar o naval; en otras palabras, no tiene

convicción para prestar un servicio, solo cumple órdenes. Una institución dedicada a brindar seguridad pública, que cuenta con dichas prácticas, genera un ambiente y clima laboral inadecuado, por lo que es difícil cumplir con sus misiones constitucionales. Así el panorama.

El objetivo del presente artículo, es exponer las posibles consecuencias jurídicas y políticas de haberse incorporado la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, que conllevará una nueva forma de concebir a la función policial, en virtud que la milicia ahora será la encargada de realizarla para seguir combatiendo a los delincuentes directamente como lo hacía la extinta Policía Federal, adscrita entonces a la Secretaría de Gobernación.

Para el desarrollo de este trabajo, se reforzó con diversos textos documentales; entre ellos, el Decreto presidencial citado con anterioridad, como documento oficial emitido por el propio Presidente del país, también de diversos artículos difundidos por internet pertenecientes a comunicadores que tratan temas de Seguridad Pública y la Guardia Nacional; además, de leyes vigentes, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se recogieron de manera resumida, algunos testimonios de elementos activos de la Guardia Nacional, que evidencian su preocupación y descontento en común sobre la situación que permea dentro de la institución; sin embargo, por tratarse de servidores públicos en el rubro de seguridad pública, no fue posible compartir más datos o información adicional de ellos.

Para el análisis del presente trabajo, se partió de la perspectiva del positivismo-Jurídico para revisar los acuerdos en los artículos 21, 105 y 133 de la Constitución Federal Mexicana vigente, 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública mencionada también con anterioridad. No se pretende incentivar propuestas de modificaciones o cambios a tales artículos, toda vez que fungen como objeto base de este trabajo y establecen lo relativo a la seguridad pública, las controversias que pueden suscitarse entre instituciones y de la supremacía constitucional, por lo que impera la necesidad de aceptarlos en su forma actual.

Por último, con base en el método hermenéutico se hicieron interpretaciones para desentrañar el discurso del legislador en el artículo 21 constitucional en su párrafo 12, al señalar que la Guardia Nacional estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública; sin embargo, en sentido literal no es claro si el legislador, al solo limitarse mencionar de manera genérica, qué ente tendrá la conducción de la institución policial, refiriéndose a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana o a la Secretaría de la Defensa Nacional, con la finalidad de descartar una estrategia política, solapada por el propio texto constitucional, para ubicar a la seguridad pública federal implícitamente en el ramo castrense.

I. Proyección jurídica y política de la Guardia Nacional

Como es de explorado conocimiento, la Guardia Nacional inició operaciones a partir de enero del 2020, con un marco legal íntegro que

la reconocía como institución encargada de la función policial en México; sin embargo, esto no significaba que ya estuviera totalmente conformada o lista para la misión constitucional, aún debía resolver muchas aristas, como por ejemplo; procesos administrativos inconclusos, unidades administrativas sin crear o contar con manual de organización, personal insuficiente tanto operativo como administrativo, no contar con instalaciones propias, valerse para sus funciones de las sedes de Policía Militar y las heredadas por la otrora Policía Federal, dicho personal sin los conocimientos aún suficientes para realizar tareas de proximidad social, prevención, investigación y reacción, entre otras anomalías lógicas que tiene una institución al gestarse.

Aunado a lo anterior, al inicio de esta administración, los Congresos locales y el Federal, decidieron aprobar la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal para dotar de personalidad jurídica a la Guardia Nacional especificando su naturaleza administrativa; dicha reforma en su parte conducente quedó de la siguiente forma, de acuerdo al Artículo 21:

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional...

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, ...

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.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las

demás instituciones policiales 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 (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 28-05-2021, p.26).

Como se puede apreciar desde un análisis hermenéutico, el texto constitucional no precisa qué dependencia federal formulará dicha estrategia, solo menciona genéricamente “secretaría del ramo de seguridad pública”, por lo que podría interpretarse que, cualquiera que sea la secretaría, con las reformas estructurales ajustadas, será la encargada de salvaguardar la libertad, patrimonio y la paz de la sociedad; el caso que nos ocupa recaerá, esa responsabilidad, en la Secretaría de la Defensa Nacional. Solo basta con modificar su cuerpo normativo, para que legalmente ejerza funciones de seguridad pública y prevenga la comisión de delitos.

De acuerdo a lo señalado se podría suponer que, si la Ley suprema considera como “*secretaría del ramo de seguridad pública*”, a la secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, entonces si se pudiera presumir que la incorporación de la Guardia Nacional a la institución castrense es una acción gubernamental que contraviene la Constitución Federal Mexicana.

Cabe destacar que esta reforma fue propuesta por la administración del sexenio 2018 al 2024; misma, que ahora pretende aparentemente contradecirla; es decir, la Guardia Nacional debe estar operativa y administrativamente bajo la conducción del

Mando militar, y con este Decreto, que el Presidente emitió, por el cual establece que la corporación sea parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, resulta evidente que tarde o temprano, la Guardia Nacional pasaría a ser un ente castrense, no obstante que el referido artículo 21 de la máxima jurídica; que el mismo Presidente propuso para ser reformado, aún señala que la multicitada institución es de carácter civil.

Tal situación parecería incongruente; sin embargo, no lo es, desde el enfoque político ésta fue la pretensión original del presidente desde que inició su mandato; que la Secretaría de la Defensa Nacional se encargara de la seguridad pública, a través de una Guardia Nacional. La realidad es que esa era la consigna, que la milicia debía hacerse cargo de esa función, y aunque jurídicamente, el mandatario federal se colocó el candado, esto no impediría que tal maniobra política se llevara a cabo.

Consecuencias jurídicas

Si atendemos al principio de jerarquía normativa y rescatamos un poco de lo estipulado por el artículo 133 de nuestra ley suprema; en parafraseo dice que “ninguna norma está por encima de esta. La presente Constitución y los Tratados internacionales son la norma suprema” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 28-05-2021), por lo que la administración en turno, al haber lanzado un decreto que ordene determinadas acciones no previstas por nuestra máxima ley, violenta el Estado de Derecho del país y reconocería abiertamente una insubordinación a la supremacía constitucional, motivando a ello, un

divorcio entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, incluso hasta con la sociedad, dicho sea de paso.

Por ello, al pretender que la Guardia Nacional fungiera operativa y administrativamente bajo el mando de la corporación castrense, se puede decir que hubo pretensiones por parte del Ejecutivo Federal, en militarizar a la seguridad pública del país a nivel federal, y esto, indudablemente cambiaría la concepción en hacer política pública en materia de seguridad, toda vez que los Mandos militares encargados de la toma de decisiones en esa materia, no cuentan con la profesionalización, mucho menos están familiarizados con la función policial para investigar y combatir al delito; esto resulta bastante normal, porque el militar por formación y atribuciones legales, no le correspondía ejecutar tareas o acciones específicas en seguridad pública, por lo que esta incorporación representaría un enorme desafío para la Secretaría de la Defensa Nacional, por ser la ahora encargada de proteger la libertad y patrimonio de los ciudadanos, a través de la Guardia Nacional.

No se omite mencionar, que la fallida incorporación de la Guardia Nacional a la institución militar, resultó un fenómeno totalmente ajeno a las Entidades federativas, en virtud de que son entes soberanos; en otras palabras, actúan con independencia, sin injerencia alguna; por ello, sus instituciones policiales cuentan con sus propias leyes y reglamentos de naturaleza civil que fijan su organización y establecen procedimientos propios para administrar sus recursos humanos,

materiales y financieros, con la finalidad primordial de coadyuvar en la investigación únicamente de los responsables de delitos de fuero común y combate a la inseguridad en su jurisdicción, sin intervención de la autoridad federal, salvo en casos especiales, como por ejemplo, cuando alguna corporación policial local, solicite apoyo a la corporación federal, como lo es la Guardia Nacional o la Fiscalía General de la República.

De haberse consumarse el acuerdo emitido, mediante el cual se pretendía incorporar la Guardia Nacional a la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional, como órgano administrativo desconcentrado y probablemente con modificaciones a su reglamento, el Congreso Federal estaría facultado, en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y promover contra el Ejecutivo Federal una “*Acción de inconstitucionalidad*” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28-05-2021, p. 103), denominado también como un medio de control constitucional, que se presenta cuando cualquier disposición normativa o decreto, contraviene lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, provocando fricción política entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En tal caso, senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, demandaron la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de expediente 137/2022 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023), para la

invalidez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Seguridad Pública, por lo que se inició el procedimiento legal ante el máximo Tribunal, y este, después de haber recibido todos aquellos elementos de prueba por parte del Legislativo y el Ejecutivo, así como ser escuchados respectivamente, emitió la sentencia, a través de la cual, resolvió invalidar la facultad del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional para proponer el nombramiento de la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional, quien debería contar con el grado jerárquico de Comisario General.

De acuerdo a quienes los vivieron:

El Comisario General, es el máximo grado jerárquico, al que pueden aspirar los integrantes de la Guardia Nacional y es el grado que ostenta el comandante de dicha institución, con base al Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional [Nota personal, ex policía federal].

Lo anterior, por considerar que esa facultad vulneraba la regla de adscripción a la Secretaría del ramo de la seguridad pública, aunado a que el requisito mencionado direccionaba el perfil del titular de la Comandancia hacía el ámbito de las fuerzas especiales. El alto Tribunal, al resolver a favor del Congreso de la Unión, significó que el Decreto presidencial quede sin efectos y no podrá materializarse la incorporación de la Guardia Nacional a la dependencia militar, por

lo que se mantendría como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; caso contrario, si decidiera otorgarle la razón al Poder Ejecutivo, la institución policial pasaría a ser parte de la dependencia militar, lo que conllevaría a expandir la jurisdicción militar sobre personas que no pertenezcan al Ejército o a facultades encomendadas legalmente a servidores públicos civiles.

La única forma legítima, en la que la Guardia Nacional puede formar parte de las filas militares, es lanzar nuevamente una contra reforma al artículo 21 de la máxima jurídica y esperar a que la mayoría de la Cámara de Diputados, de Senadores y asambleas legislativas de cada entidad federativa, la aprueben; sin embargo, tiempo atrás, en diversas conferencias algunos diputados federales y senadores manifestaron, ante los medios de comunicación, su rechazo a cualquier propuesta de reforma constitucional que devenga del Ejecutivo Federal (Senadores ciudadanos, 2022); aunque claro, esto podría cambiar, en la política nunca se sabe qué *as* bajo la manga pueda tener el interesado o los factores reales del poder (Lasalle, 2011).

La milicia; institución con gran poder y respaldo

Resulta irónico éste esquema, en virtud que si bien es cierto, jurídicamente la Guardia Nacional nació a partir de enero del 2020, como institución de carácter civil y dependiente de la mencionada Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; también, lo es que en el ámbito operativo siempre se encontraba supeditada a las órdenes de la Secretaría de la Defensa Nacional y

hasta la fecha. En otras palabras, el Comandante de la Guardia Nacional, no se subordina ante quien encabece una dependencia civil, aunque así lo marquen las leyes, él sólo reconoce órdenes del secretario de la Defensa Nacional. Resulta impensable que un mando militar, aún retirado, reciba órdenes de un civil; la mística castrense lo prohíbe.

Así como en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la entonces Secretaría de Seguridad Pública y su Policía Federal, gozaron de gran poder, respaldo, presupuesto ilimitado y otros beneficios; ahora, por como se viene perfilando, se podría suponer que es el turno de la Secretaría de la Defensa Nacional y la novata Guardia Nacional de gozar de esos beneficios; pero, sin perder de vista, que solo para los activos militares y tal vez personal naval.

Lo anterior, no es determinante, falta que nuestra Constitución Federal Mexicana, para que sea legítimo, reconozca a la dependencia militar, la encargada de la función de seguridad pública. De concretarse tal acción; es decir, sí el Poder Legislativo, así como la mayoría de las asambleas legislativas terminan por acceder a aprobar la iniciativa de reforma constitucional, pese que públicamente mantuvo su postura en contra del presidente de la República en esta materia, significaría un hecho sin precedentes para nuestra historia política, y no para bien, sino todo lo contrario, nos vislumbraríamos como un Estado insurrecto, simulador e irrespetuoso a las consignas que éste mismo crea para su observancia. Lo más grave, es que se quebrantaría más la confianza de la sociedad hacia

sus instituciones.

II. Activos militares en la Guardia Nacional por obligación, mas no convicción

Es bien sabido que, en cualquier corporación, sea pública o privada, siempre habrá personal que solo esté ahí para satisfacer sus intereses personales, presentarse a trabajar su respectiva jornada, cumplir con lo que se le encomiende y cobrar su quincena; esto se vuelve rutina por años, toda vez que es cultura laboral en el mundo del ser. Pocos son las personas que comparten los ideales de una institución o bien, laboran por convicción, anteponiendo el bien común al personal y desde luego económico.

Esto en el ámbito privado, no es malo, o al menos es tolerable, en virtud que un trabajador o trabajadora de una empresa, tiene necesidades, gastos que sufragar, hijos que alimentar en su caso, deudas, tarjetas de crédito, hipotecas, etc., por citar sólo algunos ejemplos; sin embargo, ¿qué sucede cuándo se trata de un servidor público? ¿Es normal, esta misma cultura o mentalidad? El trabajador o trabajadora al servicio del Estado, también es una persona sujeta a necesidades, deudas y todos los pendientes antes aludidos. Se entiende y desde la Roma antigua, que un servidor público, como lo dice su nombre y adjetivo, sirve públicamente, trabaja para el pueblo, porque este es el que, mediante sus contribuciones paga su salario.

Algo muy cierto de lo que sostuvo en su momento el presidente López Obrador; aunque sólo haya sido demagogia para obtener simpatía del grueso social, es, que el servidor público debe

aceptar desempeñarse como tal, no para hacerse rico, sino para trabajar por el pueblo (García & Martínez, 2019); de ahí, devino su frase con la cual criticaba a sus antecesores: “*gobierno rico, pueblo pobre*”, por lo que en eso, si le asiste la razón. Una persona que aspira a concursar para una plaza gubernamental, desde el inicio debe tener muy en claro, que es para trabajar por el pueblo; claro, se reitera, es válido que tenga que superarse profesional y económicamente, pero como funcionario público, no debe ser la principal de sus preocupaciones, sino trabajar por convicción hacia su nación.

Por si fuese poco lo anterior ¿qué sucede cuando, aparte de ser un servidor público con un trabajo enajenado, es decir, en un trabajo que no te gusta, tienes que realizarlo y te encuentras en una institución para la cual no quieres estar? ¿será posible que ese individuo cumpla con las expectativas como trabajador del pueblo? Aunque pueda ser controversial, se deben tener presente dichas preguntas.

Una doctrina a la que nadie quiere adherirse

La Guardia Nacional, lamentablemente no es ajena a ese fenómeno, por el contrario, como se mencionó al principio, esta institución está conformada, por personal militar, naval y de la extinta Policía Federal; no porque así lo hayan deseado, sino porque se les ordenó sumarse a la Guardia Nacional. En el caso de los ex policías federales, era tomar esa opción, o quedarse sin trabajo, ya que no existía institución a la cual regresar si algo salía mal, tal como refirieron todos los marinos y militares con los que se trabajó y capacitó:

Manifestaron haber recibido órdenes de sus superiores para incorporarse a la Guardia Nacional. En caso de negarse, serían dados de baja de sus respectivas instituciones de origen [Nota personal, ex policía federal].

La Guardia Nacional tiene un intento de “doctrina”, para dotarse de identidad y mística; digo “intento”, porque eso es en lo que se quedó, solo en un esfuerzo sin que trascienda o motive a sus integrantes para efectuar sus funciones con orgullo y convicción, simplemente quedó como una propuesta en un papel que a ninguno de sus elementos interesa observar, y menos, cuando se les impuso pertenecer a una nueva corporación.

Por una parte, tenemos a una milicia; empoderada, respaldada, dueña de los procesos en general de la Guardia Nacional y que, como característica peculiar, concentran más su atención en cuestiones de forma y estética; en otras palabras, les preocupa más que un documento u oficio, contenga los interlineados y márgenes autorizados, que el asunto y su contenido de fondo.

Durante los cursos de formación inicial que recibían los aspirantes para darse de alta a la Guardia Nacional, en los diferentes Centros de adiestramiento a lo largo y ancho del país, se les preguntó oralmente a 160 elementos provenientes de la Policía Naval, de edad entre 20 y 28 años: si estaban de acuerdo con la nueva política: “todos expresaron inconformidades, así como sus puntos de vista en el mismo sentido” [Nota personal de los aspirantes].

Los jóvenes con el sueño de incorporarse a la Armada de México para resguardar la seguridad de nuestros mares, pero terminaron por

someterse a superficiales cursos de formación inicial o adiestramiento integral en temas de seguridad pública, para después levantar infracciones o sembrar árboles. Muchos de ellos, con profesión y realizando tareas opuestas a su formación académica, con la ansiedad de regresar a su institución de origen lo antes posible o al menos cuando concluyera el sexenio en curso.

Por último, se tuvo la oportunidad de platicar con ex policías federales y de los aproximadamente 60 elementos que aún subsisten dentro de las diversas áreas de la Guardia Nacional, quienes “todos expresaron lo mismo, es decir sentirse desolados, inciertos, temerosos, sentidos y sobre todo congelados” [Nota personal de ex policías federales].

En virtud de que no se les permite ascender de grado, superarse laboralmente, crecer profesionalmente, constantemente discriminados implícitamente dentro de la misma institución, en fin, una serie de atropellos cometidos en su contra, tanto al personal de carrera, como de confianza; los últimos con el infortunio que en cualquier momento, la institución si así lo cree pertinente, les concluye su cargo sin goce de ninguna compensación o retribución.

Esto es algo más delicado, por tratarse de una violación a lo dispuesto a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por señalar que, al personal de las corporaciones policiales, bajo el régimen de “confianza”, se les podrá solicitar la conclusión del cargo en cualquier momento; siempre y cuando, no

tengan acreditadas evaluaciones de confianza (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022).

Panorama incierto

Al concluir el sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, los miembros del Cuerpo de Policía Militar que se encuentran dentro de la Guardia Nacional, en calidad de “comisionados”, la mayoría no desearán continuar trabajando en la corporación policial, sino regresar a su institución de origen por: a) ser fieles a su doctrina; b) no arriesgar su antigüedad laboral; c) perder las prestaciones; d) beneficios que solo la dependencia castrense les otorga; o e) por razones personales, lo que provocará que la Guardia Nacional se desmantele en su capital humano, obligando que la propia corporación tenga que improvisar esfuerzos para reclutar elementos, sin importar que tengan el perfil necesario para la prevención y combate a la delincuencia organizada.

En esa inteligencia, la seguridad pública federal sufriría una desestabilización institucional y mientras se encuentra una fórmula para reorganizar a la Guardia Nacional, es natural pensar que la delincuencia crezca y la inseguridad en el país invada todos los sectores de la sociedad y factores de producción, tales como: la tierra, trabajo y capital, puesto que una institución de Estado, al no trabajar eficientemente, afecta otros intereses indispensables para el desarrollo del país, inhibiendo el crecimiento económico, fomento al turismo, mayor desempleo, entre otros rubros. Un ejemplo sería la abstención de invertir en México o que más empresas extranjeras no quieran

constituirse en nuestro país, por la gran inseguridad que pueda gestarse.

Por otro lado, mucho se ha dicho que la Secretaría de la Defensa Nacional, tiene previsto que, para inicios del 2024, ningún integrante de la Guardia Nacional, proveniente de la otrora Policía Federal, debe continuar laborando en la actual corporación, y menos, cuando está próxima su incorporación a la dependencia castrense. Cabe señalar que no hay un documento oficial anunciado públicamente ante lo cual señalan “En virtud que fueron órdenes comunicadas internamente en la institución, con el objetivo de desalentar a ex policías federales, con las verdaderas intenciones de la Secretaría de la Defensa Nacional” [Nota personal de ex policía federal].

El grueso militar no aceptará dentro de su gremio a elementos ajenos a su doctrina, por lo que el escenario probable, es que los ex policías federales terminen por aceptar su renuncia, a cambio de beneficios económicos, ser reubicados a otro órgano gubernamental; presuntamente sin tomarles en cuenta su antigüedad por los años de servicio, o depender de evaluaciones de confianza.

Actualmente, la Guardia Nacional, está conformada por 64,480 elementos de la policía militar, 18, 657 de su similar naval y 20,468 de la otrora Policía Federal (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2023). Por lo que, tal como se observa en las opiniones previas, juntos hacen una institución conformada por capital humano narcisista, resentido, desilusionado, confundido, y que, al no estar dispuesto a olvidar su institución de

origen, difícilmente podrá ser respetada y tomada en serio como ente de seguridad pública. En lo que sí se puede estar seguro, es que los policías militares, policías navales y ex policías federales, comparten su disgusto por pertenecer a la Guardia Nacional.

A pesar de que a lo largo de este trabajo se ha expuesto la idea que entre los que integran la Guardia Nacional, existe un divorcio institucional, se debe reconocer que también en algunos escenarios o determinadas actividades en las que participan militares, navales y ex policías federales en conjunto, el clima laboral es bastante ameno y armonioso. Una minoría respectiva de las tres fuerzas comprende que deben unirse, haciendo a un lado los egos, sus afiliaciones o vanidad, para sacar adelante las consignas instruidas por el Mando, y esto da como resultado, la gestación de lazos de amistad, o si ya existían, se fortalecen; incluso el mismo militar, simpatiza con el ex policía federal en varios aspectos, entre ellos, la idea de que había otras formas de atender la seguridad pública de la nación. La semblanza de este pronunciamiento se refleja en el siguiente testimonio:

Como ex policía federal y ex integrante de la Guardia Nacional con cargo y como docente para enseñar, instruir y colaborar con miembros de las Policías Militar y Naval. Pese a las circunstancias, se logró un muy buen ambiente de trabajo y con satisfacción se cumplieron las encomiendas de nuestros respectivos Superiores [Nota personal de ex policía federal].

No obstante, la realidad es que ni el policía militar, policía naval y el elemento de la otrora, están dispuestos a renunciar a sus respectivas doctrinas, no desean desprenderse de esa axiología, historia y filosofía inculcada por sus

instituciones de origen, sin importar que en algunas áreas o grupos se lleven bien; el gobierno no puede pedirles a sus trabajadores que cambien de mentalidad o doctrina de un día para otro, no funciona así en el mundo del ser. El gran jurista mexicano y clásico, don Andrés Serra Rojas (1993), en parafraseo, decía que, si las personas están mal, las instituciones igual lo estarán, porque las instituciones las hacen personas. Con este silogismo, se resume la situación actual de la Guardia Nacional.

III. Función policial bajo un esquema militar

La función policial en términos simples se puede concebir como todas aquellas acciones realizadas por un policía con el fin de prevenir y combatir actos delincuenciales, manteniendo la seguridad pública en favor de los ciudadanos. No importa si se trata de una corporación municipal, local o federal; todos los servidores públicos dedicados a la seguridad en general deben ejecutar la función policial. Así lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022), que en su artículo 75 menciona las funciones de las instituciones policiales de acuerdo a perfiles específicos, los cuales son:

Investigación: se encarga de la indagación mediante sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de la información.

Prevención: previene la comisión de delitos e infracciones administrativas. Realiza las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción.

Reacción: su objetivo es garantizar, mantener y reestablecer el orden y la paz públicos.

Proximidad social: como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, a través de la proactividad y la cooperación con otros actores sociales, bajo una política de comunicación y colaboración interna e interinstitucional que fortalezca la gobernabilidad local y promueva la mediación, como procedimiento voluntario para solucionar pacíficamente conflictos derivados de molestias y problemáticas de la convivencia comunitaria que no constituyan delitos (p. 33).

Estas funciones deben ser ejecutadas por cualquier corporación policial, en virtud que la delincuencia no distingue niveles de gobierno y la inseguridad es un fenómeno social que se presenta en cualquier parte del país; por ende, todo policía debe estar constantemente capacitado para llevar a cabo tales tareas; ya que, la norma citada es de naturaleza concurrente, para obligar a los tres niveles de gobierno a ejercer estas funciones sin excepciones.

Con la posible incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, el mando militar deberá tener claro que las funciones policiales deben implementarse para cualquier tarea de combate a la delincuencia organizada, por lo que, los policías militares comisionados a esta institución policial deberán ser constantemente capacitados en estas tareas. Los integrantes de la extinta Policía Federal, lo hicieron en su momento, pero al darse el supuesto de que para 2024, ningún civil, deberá continuar prestando sus servicios, pues la milicia, deberá valerse de otras instituciones nacionales o extranjeras, para recibir la adecuada preparación y adiestramiento en dichas funciones, para el óptimo ejercicio en la prevención y combate al delito.

Es dable confesar, dada la experiencia, que el militar por sus funciones y atribuciones que su ley le permite, desconoce la función policial, él está acostumbrado a trabajar de manera reactiva; es decir, sin el uso de herramientas científicas y desconociendo las metodologías policiales de campo, para prevenir el delito y así combatir eficazmente a la delincuencia organizada, en otras palabras, no realiza las acciones policiales necesarias para evitar la amenaza antes de que suceda, solo actúa después de que el ilícito ya se consumó y esto, desde luego no debe ser así. La milicia si pretende dotar de seguridad pública a la sociedad, deberá poner siempre en práctica la inteligencia estratégica e inteligencia táctica operacional, que son ramas de la investigación policial.

En la práctica, la inteligencia estratégica se implementa para conocer amenazas y así prevenirlas, mientras que la inteligencia táctica operacional, se utiliza para la ejecución de acciones de contención de amenazas, por lo que es muy importante que los guardias nacionales encargados de estas acciones, deben contar con la preparación adecuada para su óptimo desempeño en la labor de prevenir delitos; pero, también su actuar siempre deben enaltecerlo bajo el principio de respeto a los derechos humanos y con perspectiva de género.

Por otro lado, tenemos a la proximidad social, como función policial primordial para el combate a la delincuencia organizada, ya que se traduce en el primer contacto que tiene todo policía con la ciudadanía y así enterarse de sus necesidades en cuanto a su seguridad. El militar

deberá aprender a interactuar más con la población, con el fin de recabar información que pueda ser útil para la detección de células criminales y con un trabajo de inteligencia, poder dismantelar esos grupos y ponerlos ante la justicia.

La función policial es la columna vertebral de toda institución policial; sin esta, no es posible prevenir delitos, menos combatir a los delincuentes organizados, por ello, la Guardia Nacional que próximamente se integrará únicamente de militares y marinos, deberá seguir trabajando arduamente en los procesos técnicos, científicos y sociales, para cumplir con la encomienda constitucional, y que por supuesto, debe orientar sus esfuerzos con perspectiva humana y de justicia.

Si por contubernio o arreglos entre los actores políticos, se llegara a materializar la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional como la encargada de la seguridad pública federal, podría darse la hipótesis de que las funciones: investigación, prevención, reacción y proximidad social, que actualmente conocemos como *funciones policiales*, se convertirían como, *funciones militares*; en virtud que si una dependencia castrense absorbe planes o acciones de naturaleza policial, sería válido pensar, que las funciones mencionadas con anterioridad, se reubicarían dentro de su catálogo de funciones y atribuciones propias, evidentemente con los ajustes conducentes a las leyes de la materia.

Ese paradigma conceptual, se esperaría si la Guardia Nacional se integrara al organigrama central de la institución militar; sin embargo, si la

reforma constitucional mantiene la esencia actual, que solo se limite a designar a dicha dependencia como ahora la encargada de formular la estrategia nacional de seguridad pública, pues Guardia Nacional, seguirá siendo un órgano administrativo desconcentrado con marco legal y patrimonio propio, con la salvedad que ya no será de carácter civil. Cualquiera que sea el escenario, sin duda representará un hecho histórico para todas y todos los operadores de la seguridad pública en México; además crearía gran impacto en la sociedad.

Por último, es menester hacer énfasis, que:

51 países cuentan con la Policía Nacional, Guardia Nacional o Gendarmería Nacional, adscritas a las fuerzas armadas, tales como Francia, Italia, Colombia, Argentina y España, desde luego, donde hay una estructura institucional de Seguridad Pública, pero que está bajo resguardo de las FF. AA., y esto es importante tenerlo presente porque México no es el único caso en las democracias contemporáneas (Oliva, 2022, párr. 7).

Pero, si el país en contar con una Guardia Nacional que constitucionalmente está reconocida como institución civil, pero que en el ámbito operativo está manejada por militares, y es que México, al ser un país pacifista, como lo sostiene en el Tratado de Versalles, parecería ocioso mantener a sus fuerzas armadas en tareas beligerantes; mejor, ocuparlos para brindar nuevamente seguridad pública, como lo hizo hace más de dos siglos.

IV. Conclusiones

México atraviesa por un momento de incertidumbre en materia de seguridad pública, que si bien, ha transitado de sexenio en sexenio;

es en éste, en el cual se ha acrecentado más el fenómeno delictivo, que da la sensación rebasar los planes, estrategias, tácticas y todas las políticas públicas implementadas por el Estado Mexicano y más por el hecho de que al concluir el sexenio, a la mayoría de elementos de la policía naval y militar, se les ordenará regresar a sus funciones de origen, dejando a la Guardia Nacional sin activos suficientes para cumplir con las consignas que la Ley suprema le encomienda.

Para hacer frente a esta gravísima problemática social, el Ejecutivo Federal aun así ha decidido confiar en la Guardia Nacional, para regresarle al pueblo la esperanza de la paz, armonía y de gozar de seguridad y protección, por lo que una vez más, se pretende que sea la Secretaría de la Defensa Nacional, encargada de la estrategia nacional de seguridad pública, con el argumento que anteriores corporaciones que tuvieron esta encomienda, no lograron brindar esa seguridad y tranquilidad anhelada por el pueblo, pero con la dependencia militar, junto con la Guardia Nacional, la situación será diferente, ahora sí, el ciudadano contará con autoridades capaces de hacer frente a la delincuencia eficientemente y sobre todo, respetuosa y sensible hacia los derechos humanos.

Ha transcurrido más de la mitad del presente sexenio y el país en materia de seguridad pública y protección ciudadana, no parece lucir como se prometió en su momento. Resulta un poco difícil comprar la propaganda ofertada por el gobierno en turno, en la que sostiene que el país va por buen camino, cuando vemos en las estadísticas, escuchamos

testimonios o somos testigos presenciales de que la situación actual en México es diversa a la planteada. El ciudadano lejos de sentirse seguro se siente más atemorizado; pero, no sólo por los delincuentes, sino por propios policías, que decidieron abandonar sus ideales y esa convicción para proteger y servir a la comunidad, para unirse a bandos criminales y así satisfacer sus ambiciones personales a costa del sufrimiento del ciudadano o ciudadana; ciudadanos que al escuchar el término “policía”, de inmediato lo asocian con corrupto, ladrón, extorsionador, todo, menos servidor de la justicia.

Si realmente la Secretaría de la Defensa Nacional, pretende minimizar esa creencia tan arraigada de la sociedad hacia los policías y la violencia que azota al país, es de considerar el tener que estar dispuesta a desprenderse del antagonismo que el propio presidente le alimentó, deberá mostrar humildad y sensibilidad, para aprender ser abierto a toda clase de ideas que aporten para la justicia y paz que deseamos, pudiera también impulsar constantemente la cooperación nacional e internacional con otros cuerpos policiales, mediante convenios de colaboración inter institucionales, para ampliar su conocimiento en materia de seguridad pública y protección ciudadana; esto último, es peculiar, toda vez que el grueso militar, suele actuar u operar con base a decisiones carentes de criterio, sin permitirse explorar alternativas que impliquen un bien más provechoso.

En suma, se considera que, al ciudadano no le interesa qué institución de gobierno se

encargue de la función policial y de la seguridad pública, no le importa si son verdes, grises, azules, de régimen izquierdista, de derecha, altos, bajos, etc., lo que realmente le interesa es que sus contribuciones se vean reflejadas en el derecho fundamental que quiere gozar, que la institución cualquiera que sea, cuide su patrimonio, vele por la integridad de sus seres queridos y su seguridad humana; además de incentivarlo a nuevamente confiar en sus autoridades.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 21, 1917 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 105, 1917 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 133, 1917 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2022, 09 de septiembre). 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 [Decreto] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0
- Redacción, P. (2019, 24 de mayo). Guardia Nacional arrancará operaciones oficialmente el 30 de junio, anuncia AMLO. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/guardia-nacional-arrancara-operaciones-en-todo-mexico-el-proximo-30-de-junio-anuncia-amlo>
- Ordáz, D. (2022, 24 de septiembre).. Guardia Nacional a Sedena: ¿AMLO está militarizando al país? El Financiero <https://>

- www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/09/24/guardia-nacional-a-sedena-amlo-esta-militarizando-al-pais-esto-dice-un-experto/
- García, G. & Martínez, P. (2019, 09 de diciembre). El voto del cambio. No al gobierno rico con pueblo pobre. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/el-voto-del-cambio-no-al-gobierno-rico-con-pueblo-pobre/
- Gobierno de México. (2016). *Secretaría de la Defensa Nacional*. <https://www.gob.mx/sedena/documentos/1-de-noviembre-de-1937-creacion-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional>
- Lasalle, F. (2011). *¿Qué es una constitución?* (3ra ed.) Editorial Colofón.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). Título Quinto. Capítulo Primero. Artículo 75. DOF 23-03-2022.
- Gobierno de México. (2020, 08 de julio). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/programas-normateca-sesnsp?state=published>
- Mercado, P. (2022, 06 de septiembre). *Bancada Naranja rechaza reforma a Guardia Nacional*. <https://senadoresciudadanos.mx/legislatura-lxv/noticias/bancada-naranja-rechaza-reforma-guardia-nacional-hay-que-corregir-la>
- Serra, A. (1993). Entre abogados te veas. G. Laveaga (coord.) *A propósito de las instituciones*, pp. 151-153. México: EDAMEX.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023, 18 de abril). SCNJ Invalida el traslado del control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional [*Comunicado de Prensa*]. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7326>

Fecha de recepción: 26 de septiembre del 2022

Fecha de dictaminación: 3 de julio del 2023

Fecha de aceptación: 10 de octubre del 2023

Fecha de publicación: 21 de octubre del 2023