

Comentarios sobre la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional

Resumen: La iniciativa de la “Ley de la Guardia Nacional” es un traje a la medida para que las Fuerzas Armadas (FFAA) tengan el control total de la corporación, más allá de los cinco años que señala la reforma constitucional. No sólo se incorporan a la ley palabras propias del régimen castrense tales como batallón, pelotón, delitos de insubordinación, sino que por la antigüedad que piden para los mandos de la Guardia Nacional (de 20 a 30 años de experiencia en seguridad), el rol de los policías que se incorporen a la GN será secundario y subordinado al poder militar. Es más, la Policía Federal se extinguirá conforme a los artículos transitorios. Esta situación se agrava al señalar que las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes, se regularán conforme a las leyes aplicables, lo cual discrimina entre militares y policías. Finalmente, la ley desincentivará el desarrollo de policías locales, ya que permite a los gobiernos locales pagar al gobierno federal por la presencia de los elementos de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública local.

I. Comentarios respecto a los mínimos estipulados en la reforma constitucional

La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional (DOF 26/03/19) establece lo que, al menos, la Ley de la Guardia Nacional debe contener. Sin embargo, se advierte de la iniciativa las siguientes omisiones.

1. La reforma constitucional dice:

“Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;”

Al respecto se considera que:

- La iniciativa no desarrolla los referidos supuestos, simplemente, en el título sexto (artículos 88 al 92) da facultad a la Guardia Nacional para participar con las instituciones de seguridad pública con las entidades federativas y municipios de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que componen el Sistema o de instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

Por otro lado, faculta al titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) para celebrar convenios de colaboración de la GN con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública por un tiempo determinado.

En este sentido, la iniciativa no respeta la reforma constitucional ya que debería ser el Congreso de la Unión mediante la ley en análisis donde se deberían establecer cuáles son los supuestos para la coordinación y colaboración, sin embargo, la iniciativa no los hace, sino que inconstitucionalmente faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública a señalarlos o bien, mediante simples “acuerdos de colaboración” con los poderes locales.

2. La reforma constitucional dice:

“Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;”

Al respecto se considera que:

- La iniciativa es omisa en determinar estas reglas. Abonando en la incertidumbre legal señala que *“Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones, que en su caso, deberán, hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local”* (artículo 92).
- Es así que, las reglas para determinar las aportaciones (según la constitución) debería determinarlas el Congreso de la Unión en esta ley, y no remitir simplemente a lo que determinen los convenios de colaboración.

3. La reforma constitucional dice:

“ 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”

Al respecto se considera que:

- En la exposición de motivos no se advierte un diagnóstico ni referencia a evidencia que permita concluir el porqué de la estructura que prevé esta ley simplemente, tiene lugares comunes o señalamientos como *“Por otro lado, las policías suelen también agruparse en batallones, compañías, secciones, pelotones y escuadras, atendiendo, en ligar de la especialidad o temática de sus funciones, al número de policías adscritos a las unidades, como en el caso de la policía de Birmania...”*.

Por otro lado, no se entiende por qué la Constitución refiere a que en esta ley deberá establecerse “estructura jerárquica” y la iniciativa refiere, por un lado, a una estructura que comprende los niveles de mando de i) secretario; ii) Comandante; iii) Coordinador Territorial; iv) Coordinador Estatal; y) Coordinador de Unidad (esta última serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra) (artículo 12 y 19); y, por otro lado, la misma iniciativa refiere a una estructura “orgánica” que determine el “reglamento”, debiendo contar, al menos con: i) comandancia; ii) jefatura genera de coordinación policial; iii) coordinaciones territoriales, estatales y regionales; iv) unidades; v) jefatura de coordinación policial; vi) coordinación administrativa de finanzas; y vii) servicios técnicos y administrativos.

Aunado a lo anterior, se advierte que, aunque se establece una Secretaría cuyo titular lo es el de la SSyPC, también se crea una comandancia cuyo titular será nombrado por el Presidente y entre otros requisitos deberá ser, en su caso, “funcionalmente separado” de su institución armada de origen y quedar escrito a la GN, es así que, puede interpretarse que el Comandante pudiera ser militar en retiro o con licencia.

Es preocupante este diseño porque este último es quien deberá ejercer el mando operativo, capacitación, administra los recursos, ordena operaciones encubiertas, etc., por lo que, la Secretaría se vuelve una figura ornamental mientras que la Comandancia es quien realmente controlará la GN.

Así se advierte un híbrido confuso entre estructuras que no terminan de ser policiales y más bien se inclinan a lo militar sin justificación para ello.

- La iniciativa en lugar de desarrollar las prestaciones que sus integrantes deberían tener, de forma discriminatoria señala que *“Las prestaciones de seguridad social a que tenga derecho el personal de la Guardia Nacional, así como sus derechohabientes se regularan conforme a las leyes aplicables”* (artículo 42) y en los transitorios que regulan la extinción de la Policía Federal *“ La Secretaría garantizará que los elementos de Policía Federal que sean adscritas a la Guardia*

Nacional, continúen gozando del sistema de seguridad social establecidos en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la PF.” (QUINTO Transitorio).

Es así que no garantiza la igualdad, en esta materia, entre sus integrantes, si vienen de PF ni establece un régimen de seguridad complementario acorde a las necesidades de sus integrantes.

- Establece delitos que son incongruentes en la pena entre sí, por ejemplo, si como consecuencia de que un integrante de la GN falte a sus deberes u obligaciones de disciplina y cause la pérdida de la vida de un superior se le aplica de 20 a 40 años de prisión (artículo, 75; y 76, X), pero si priva de la vida por una desobediencia fallece cualquier otra persona sólo de uno a cuatro años de prisión (artículo 79).

Para la iniciativa ¿vale menos la vida de un ciudadano que de un superior?

4. La reforma constitucional dice:

“La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;”

Al respecto se considera que:

- Pese a que la iniciativa señala que para el personal de la Guardia Nacional hará uso diferenciado de la fuerza y de las armas de conformidad con la Ley Nacional del Uso de la Fuerza (artículo 43), la misma señala que el Comandante, emitirá los lineamientos para el correcto empleo de los equipos de auto protección, como escudos, chalecos, a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas, que disminuyan la necesidad de emplear armas de cualquier tipo (artículo 44), por lo que, no lo acota para emitir dichos lineamientos, ni a los estándares ni mejores prácticas internacionales que refiere la Constitución.

5. La reforma constitucional dice:

“Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y...”

Al respecto se considera que:

- En el título tercero de la iniciativa se regula, entre otros aspectos, los requisitos de ingreso y permanencia de sus integrantes (artículos 25 al 28). Si bien se mencionan diversos requisitos, como lo es el aprobar los procesos de evaluación de confianza, se establece que “en su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil, cadena de mando establecida en esta ley [ley de guardia nacional]” en este sentido, se puede interpretar que si bien no pueden ser integrantes de la Fuerza Armada Permanente en Activo, bastaría una licencia o retiro para poder ingresar a la GN. Por otro lado, no es consistente el que se establezca una cadena de mando con características militares en la ley y se establezca un fuero de carácter civil, ya que esto pondría en jaque la unidad de mando que debería imperar en la Fuerza Armada permanente.

II. Aspectos preocupantes

- Liquidación de la Policía Federal, si bien, no es inconstitucional, derogar la PF, es preocupante que la reforma establezca en sus artículos transitorios su extinción, ya que, la GN como se puede derivar de la lectura de su ley reglamentaria materialmente tiene aspectos que coinciden con la lógica militar lo que no abona en el mediano ni largo plazo a devolver el carácter exclusivamente civil de las instituciones de seguridad pública.
- La reforma constitucional establece en sus artículos transitorios (artículo SEGUNDO) una instancia de Coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina. Por estar en un artículo transitorio, se podría pensar que esta instancia debería ser temporal y exclusivamente acotada en lo que se desarrolla la Guardia Nacional, sin embargo, la iniciativa en comento, la regula (artículo 86) con el carácter de permanente, y coadyuvará en la coordinación y colaboración estratégica entre las dependencias de las Administración Pública Federal y la Guardia Nacional, lo que evidencia, claramente la permanencia de la Fuerza Armada Permanente en la Guardia Nacional, pese a que esta se quiera llamar civil.