



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Facultad de Derecho**

# **Cambio de Régimen y Guardia Nacional. Un análisis de las implicaciones.**

**Tesis que para obtener el título de**  
**Licenciado en Derecho**

**P r e s e n t a**

**Raúl Eduardo Manzano Tapia**

**Director de Tesis:**

**Mtro. Jorge Islas López**

**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 16 de Octubre 2020.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

	<b>Índice General</b>
<b>Introducción</b>	p 3
<b>Capítulo I</b>	
<b>I Conflicto Armado y Debilidad institucional:</b>	
I.I Inicio del conflicto armado	p 18
I.II Noción de guerra y narcotráfico como enemigo	p 20
I.III Características del Estado Moderno	p 40
<b>Capítulo II</b>	
<b>II Imperium y Estado</b>	
II.I <i>Imperium</i> y Razón de Estado	p 52
II.II <i>Imperium</i> y límites al poder público	p 70
II.III Implicaciones	p 78
<b>Capítulo III</b>	
<b>III Seguridad y su marco normativo</b>	
III.I Seguridad y Estado de Excepción	p 85
III.II Plan de Seguridad y Paz: Guardia Nacional	p 91
III.III Análisis de normas constitucionales y reglamentarias	p 116
<b>Capítulo IV</b>	
<b>IV Diseño institucional y propuestas</b>	
IV.I Dictadura Constitucional y artículo 29 de la Constitución	p 140
IV.II Un marco de seguridad constitucional e institucional distinto	p 144
IV.III Referente a la transparencia y rendición de cuentas	p 155
IV.IV Reformas residuales	p 157
<b>Bibliografía</b>	p 161
<b>Anexo ilustrativo</b>	p 166

## Introducción

### Cambio de Régimen y Guardia Nacional

El presente proyecto de investigación, en concreto, resulta un análisis desde dos puntos de vista, y que cuyo punto de partida es la proclamación de un cambio de régimen político enunciado desde una investidura soberana. Estos son: desde lo político, haciendo un ejercicio conceptual en lo concerniente al Estado Moderno y su condición de posibilidad en los siglos XIX, XX y en la marcha del siglo XXI; por otro lado, desde lo jurídico en lo concerniente al hecho jurídico que ha transformado nuestra constitución en materia de seguridad y su potencial vínculo con el supuesto cambio de régimen proclamado por el actual presidente de la república. Esta operación se justifica ya que el problema de lo jurídico y de lo político son distintas caras de una misma moneda, a cada hecho político le corresponde un hecho jurídico y viceversa; la discrepancia entre ellos no genera separación de los mismos, únicamente perspectivas que miran a distintos planos. Aunado a esto, existe una pregunta latente a lo largo de la investigación ¿Nos encontramos ante una refundación del estado o ante una conservación del mismo? ¿Es la restauración de la república, o la fundación de una nueva?

El primer capítulo está dividido en dos ejercicios. El primero, busca explicar y dar nombre al fenómeno de violencia desatada entre el Estado y los cárteles de la droga y posteriormente comienza a tratarse lo concerniente al Estado moderno y sus características. La primera parte es un ejercicio conceptual el cual busca nombrar al conflicto suscitado entre el aparato estatal y la entelequia denominada narcotráfico como Guerra, mientras que la segunda trata de explicar cuales fueron las condiciones conceptuales primarias que permitieron la formación de los Estados Modernos. Esta primera instancia no busca dar respuesta al fenómeno jurídico, sino únicamente al político

Esta primera parte se divide a su vez en dos, teniendo la primera una definición de conceptos clave propias de una Guerra según Von Clausewitz, estos conceptos son: Violencia, Poder, Enemigo y Batalla. Para desglosar y entender cada una de ellas, se utiliza un aparato conceptual Schmittiano, para definir al Enemigo, se utiliza a Hannah Arendt para entender el fenómeno de violencia propio de una época contemporánea y la batalla es propia del pensamiento de Von Clausewitz. La segunda parte relata una serie de eventos tomados de periódicos de mayor circulación nacional en donde se retrata la letalidad leída desde información pública, la persistencia de desapariciones, el uso de armamento de alto calibre, etc dando como resultado una síntesis muy clara sobre cuales son los frentes de batalla: Estado-Cárteles, Cárteles-Cárteles, Cárteles-Civiles y Estado-Civiles. Se concluye con una propuesta en la cual se trata de enunciar al narcotráfico como un enemigo cuya diferencia esencial ante el Estado es su actividad económica. El narcotráfico representa una industria de lo ilegal que en virtud de generar los cuantiosos ingresos producidos por mercados como tal, ha tenido que diversificar sus actividades ilícitas y con ello también hacerse no solo de recursos económicos, sino políticos, sociales e institucionales. Esta industria, entonces ha tenido que construir un orden paralelo que debilita al orden estatal y el despliegue de las fuerzas armadas realizada en 2006 en forma de estrategia para combatir el problema, devino en un conflicto armado que puede enunciarse una guerra.

En la segunda parte del primer capítulo, entonces, tras retratar aquel estado de guerra, resulta importante establecer lo relativo al Estado. Este vínculo entre la primera parte y la segunda recae en la forma en la cual el Estado se va a asumir tras el pronunciamiento de un Estado de Guerra. Ante esto, es necesario entonces, hacer previamente una revisión de las características del Estado Moderno. Resulta necesario enunciar como es posible entender al Estado y cómo se justifica su existencia, así como cuales son sus formas de manifestación. En primer lugar, para ubicar el fenómeno del Estado Moderno, se busca hacer una breve referencia conceptual a lo que puede ser nombrado como modernidad, ya que lo moderno resulta ser una categoría un tanto inestable. Se referirá principalmente a la concepción de modernidad propuesta por Bolívar Echeverría

en la que se entiende a ésta como modelo de civilización humana cuyo proyecto económico es el Capitalismo.

Una vez asentado esto, se retoma el trabajo de Thomas Hobbes para retratar el pacto por virtud del cual una comunidad política cede su poder y fortaleza a favor de una voluntad general, posteriormente devenida orden soberano, cuya autoridad conferida será utilizada para la construcción de la paz. Este orden deberá tomar la forma de una máquina, la cual deberá garantizar la existencia física de sus adeptos a cambio de obediencia a las leyes que operan. Esto quiere decir que toda condición pre-estatal de inseguridad contribuye a la guerra y no a la construcción de la paz, el fin del Estado.

Posteriormente y como corolario, se hace referencia a la Constitución, ya que como fenómeno político resulta ser consecuencia del pacto por virtud del cual se constituye el orden soberano. Este acto constituyente está bajo la legitimidad de un sujeto capaz de acción política, y se retoma la escuela francesa de Sieyès la cual adjudica a la Nación esa potestad. Esta legitimidad puede ser dinástica o democrática y esta última se desempeña a través de la decisión libre de la voluntad soberana para articularse en cierta forma. Esto da cabida a los componentes que van a dar vida a la constitución moderna: imperio de ley, libertades a los ciudadanos y separación de poderes. Esto está relacionado inherentemente a la tradición Liberal la cual se encuentra enfocada en el goce privado de los ciudadanos, y en consecuencia, una vez construida la paz, el Estado como máquina únicamente se avocará a satisfacer la libertad individual de sus ciudadanos, sin necesidad de ejercer violencia extrema y visible. Esto nos lleva a la conclusión de que el Estado mexicano no cuenta con esta última característica fundamental y se encuentra allanado en el ejercicio de violencia extrema que lo tiene sumido en una lucha intestina.

El capítulo dos da lectura a varios conceptos. Primero se explora el concepto de razón de estado, el cual parte de las necesidades modernas de administrar al Estado y de las cuales se hace especial énfasis a aquellas pertinentes a la seguridad. Segundo, se explora el concepto de Dictadura en la cual se estudia un

concepto amplio enarbolado por Carl Schmitt y que posteriormente, se aterriza en la modalidad de dictadura constitucional, principio acuñado en las constituciones modernas, cuya virtud es procurar salvaguardar la integridad del Estado en casos de urgencia o excepción. Finalmente, este concepto nos llevará al repaso de formas de gobierno cuyo ejercicio de la violencia no son los deseables en términos de una práctica de democracia liberal a la cual nos encontramos inscritos.

Se continua con el ejercicio conceptual en términos de lo político y lo concerniente al Estado. Esto es pertinente ya que es un problema que aparece en las relaciones que surgen entre cada uno de los individuos de forma jerárquica y transversal. Esta jerarquía, es decir, el orden descendente del ejercicio de la violencia desemboca entre los individuos que forman parte del Estado. Si la premisa es que el Estado debe defender la vida de sus miembros, entonces aquella ejercida con alcance letal desvirtúa el fin del mismo y con ello su legitimidad. Sin embargo, existe una excepción a este principio y es posible invocarlo cuando el poder público requiere satisfacer otro fin primordial: el restablecimiento del orden y la reconstrucción de la paz.

Al partir de las conclusiones del capítulo anterior, resulta que la administración actual tuvo un diagnóstico en el cual también identifica un estado amenazado que posibilitó enunciar un cambio de régimen político. En este capítulo se cuestiona las implicaciones del pronunciamiento por un cambio de régimen político, a lo que se precisa que éste último puede ser entendido como la forma de orden que rige a los actores relacionados en un contexto dado de acción, y de esto se derivan las formas de gobierno las cuales parecen ser sistematizaciones tipológicas sobre cómo se gobierna. Estas últimas, en su matiz moderno, está relacionado con el estado y el gobierno, la cual, aludiendo al rasgo de racionalidad, el gobierno se convierte en una técnica. Posteriormente, se define lo que gubernamentalidad significa y con ello, su vínculo con la razón de estado. Previa a la explicación de sobre lo que es la razón de estado y la breve genealogía del estado moderno, se repasa el concepto de autoridad, el cual desde una visión Arendtiana, halla su origen en Roma. Su significado es Aumentar la fundación del imperio y se llevaba

a donde fuera la *pax romana*. Con la caída del imperio y de su persecución se abre camino una nueva forma de concebir la autoridad y el gobierno.

La razón de estado, entonces, se convierte en una nueva forma de pensar el arte de gobernar. Esta es una matriz de racionalidad según la cual el gobernante debe ejercer la soberanía. Está compuesta por dos características importantes: una temporalidad particular que va a regir y dos técnicas que permitirán conducirse en la nueva era de los Estados nación. Se retoma un texto del siglo XVI, en el cual se habla sobre cómo la razón de estado es el medio idóneo para fundar, conservar y ampliar el dominio sobre los pueblos, es decir, los Estados. Aunado a esto, y de forma posterior, la razón de estado es entendida como lo que es necesario y suficiente para que el Estado, entendido en sus cuatro acepciones ( como dominio, como jurisdicción, como condición de vida y esencia), conserve intacta su integridad.

El rasgo de la racionalidad moderna que fue remarcada anteriormente, parece devenir una novedosa forma de gobernar. Se materializó en el cálculo y razonamiento de la información provenientes de la producción de verdad del aparato estatal y que lo condujo a una proyección del destino de sus actos. Entonces, la razón de estado es la forma particular de gobernar, la racionalidad devenida en configuración particular de formas de conducir su población y su territorio. El gobierno, es la operación singular de una administración regida a partir de una razón de estado. El ejercicio de gobierno está supeditado a la técnica estatal dispuesta por la lectura de la realidad. Esta realidad es aquella propia al horizonte capitalista como proyecto económico de la modernidad, en donde ahora hay competencia y dominación comercial entre si y por lo tanto es necesario realizar un calculo de la fuerza propia que permitirá una competencia equilibrada ante fuerzas externas de otros Estados. La lectura de la fuerza debe canalizarse en pos del equilibrio. Para esto, surgen dos dispositivos importantes: el dispositivo diplomático militar y el dispositivo político policial.

Una vez realizada esta explicación, se da a la tarea de explicar lo que se entiende por Dictadura. Esto en virtud de presentar una posibilidad de nombrar como tal a

la situación actual del Estado mexicano. Se retoma el concepto de dictadura Schmittiana. Este, articulado desde una concepción liberal burgués, es entendido como un medio para alcanzar un fin determinado; posee un contenido determinado por el interés en el resultado a alcanzar y por tal, no puede definirse como la supresión de la democracia pero si puede ser entendido como la suspensión del Estado de derecho. Sin embargo, aquella dictadura que no se apegue a su fin, que es la restauración de la república, entonces deviene despotismo. Ante esto, parece necesario estudiar una figura interesante llamada Dictadura Constitucional. Esta es un principio constitucional, en términos de Clinton Rossiter, y opera de manera excepcional ya que se invoca para mantener su propia existencia. Es una gama de poderes y procedimientos de emergencia de uso periódico cuyas características las hacen compatibles con los Estados Constitucionales. Su *telos* es la restauración del *status quo ante bellum*. Su justificación puede darse por guerra, rebelión y crisis económica.

Ante esta configuración momentánea, se corre el riesgo de configurar regímenes de poder no deseables de conformidad con la tradición democrática liberal que opera actualmente. Para esto, es necesario recordar aquellas formas que se pueden articular y que representan un grave peligro para los individuos de los estados: el Autoritarismo, la Tiranía y el Totalitarismo. Se realiza una breve explicación sobre estas categorías políticas estudiadas desde Hannah Arendt, cuya intención es sustraerse de la tradición liberal, y busca que el contenido sea reconocible a partir de la naturaleza del cuerpo político y su función en la sociedad.

Las implicaciones del cambio de régimen parecen abrir la pregunta sobre qué tipo de manifestación de violencia se está por enfrentar como ciudadanos y si nos encontramos ante una refundación o una preservación del Estado. También, Se establece la posibilidad de que exista un incremento en el nivel de violencia en virtud de obtener, recuperar o conservar el control. La violencia disminuye si existe un mayor control y por lo tanto, el ejercicio de gobernar está condicionado a un uso de la fuerza mayor si se quiere retomar el control y en consecuencia un

ejercicio de violencia mayor. Un ejercicio de violencia trae el control y la gobernanza sobre el pueblo.

Por último se explora la posibilidad de poder enunciar al plan de paz y seguridad, así como el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública como una nueva configuración de razón de estado. Estos pretenden ser los documentos que guíen el cambio de la relación que existe entre la población de manera transversal y jerárquica; erradicar la desigualdad económica y corrupción; regenerar la ética en la sociedad; promocionar el pleno respeto a los derechos humanos, e instaurar un nuevo cuerpo policial denominado Guardia Nacional. La conclusión parece sugerir una intención de refundar el estado cuya primera labor sería salvaguardar su integridad misma. A partir de una reconfiguración de su razón de estado, la cual conlleva un cambio de régimen político, se busca instaurar un nuevo orden el cual pretende construir la paz terrenal. Para lograr esto es necesario salvar el estado y para lograr esto se vislumbra necesaria la aplicación del principio de Dictadura Constitucional.

En este capítulo tercero se realiza la lectura jurídica del problema. Se retoman varios textos, tanto normativos como no jurídicos, para lograr dilucidar qué está sucediendo en un plano no conceptual. El capítulo, sin embargo, abre con un brevísimo estudio sobre los conceptos de estado de excepción y seguridad con el fin de ubicar el problema al que parece pertenecer la lectura de los documentos oficiales y respaldar la hipótesis de la configuración de una nueva razón de estado. Los documentos a estudiar son los siguientes: el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y una vez asentado eso, será necesario revisar las reformas a la constitución en materia de Guardia Nacional, para posteriormente pasar a las leyes reglamentarias donde se repasa una propuesta de marco constitucional y administrativo de seguridad, y se propone una sobre el marco legal de la seguridad. Aunado a este último marco es que se revisa a detalle las recientes normas secundarias producto de las reformas constitucionales del 29 de marzo del 2019. Estas son la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Uso de la Fuerza,

Ley Nacional de Registro de Detenciones y así como algunas reformas a la ley general del sistema nacional de seguridad pública.

En tanto a los conceptos de seguridad y estado de excepción se avoca, el primero a una doctrina realista anglosajona, en donde se enuncia a esta como una condición cuya importancia reside en la disminución de daños que amenaza a los elementos constitutivos del Estado. En tanto al estado de excepción se analiza la doctrina mexicana acuñada por Antonio Martínez Báez, el cual afirma su carácter de fenómeno de crisis que acontece a la existencia del Estado que se halla sujeto a la constitución. Esto se desglosa en elementos sencillos: la existencia de un Estado cuyo desenvolvimiento en el plano de lo real conlleva una ejecución variada y quizá atropellada, en donde no existe condición necesaria para evitar que no se fragüen condiciones anómalas que alteren el orden establecido. Ante esto, es necesario extender las competencias estatales más allá de los límites establecidos, sin destruir todas las libertades.

Presentadas estas clarificaciones conceptuales, queda ahora por desarrollar aquellas clasificaciones normativas a las que el marco jurídico mexicano se constrictó. Primero tenemos la Seguridad Nacional, cuya ley declara en su artículo tercero como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano. Posteriormente la Ley de seguridad interior, declarada inconstitucional, pero no abrogada, determina que la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, y por último, la seguridad pública, encuentra su definición no alterada en el artículo 21 constitucional previo a su modificación en 2019, la cual decía que era una función a cargo de la Federación, las entidades y los municipios y comprende la prevención de delitos, investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en términos de la ley. En conclusión, la subclasificación ubica a la seguridad nacional e interior dentro de una misma condición de salvaguarda del estado, mientras que la seguridad pública parece ser un parámetro de prevención que el Estado debe

garantizar para los derechos patrimoniales del individuo. Ante esto, la reformas constitucionales y los planes y estrategias presentados por el Ejecutivo Federal plantean una profunda reforma a estos conceptos.

Las reformas constitucionales en materia de guardia nacional son extensas, sin embargo, en pos de la síntesis se destacarán que los artículos más importantes son el artículo 21 con la reforma al párrafo noveno, décimo y el inciso B del mismo y los transitorios quinto y sexto de las reformas. Éste primero plantea el nuevo paradigma de seguridad que regirá al Estado y el cual supone una extrapolación entre los distintos grados de seguridad en uno solo. Los transitorios se tratan de la importante injerencia castrense en el funcionamiento y puesta en práctica de la Guardia Nacional y a lo cual también parece existir una relación con la intención del ejecutivo por restaurar el orden a través del uso de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentan una línea muy particular en tanto a la seguridad. En el PND, el cual parece ser la nueva racionalidad que plantea el ejecutivo, en los puntos VIII, IX y X se plantea la fusión de las categorías de seguridad en una sola en donde se avocan a una seguridad y también establece que quien ejercerá la violencia legítima del estado será la Guardia Nacional cuyo mando será único y se encuentra concentrado en la Secretaría de Seguridad Ciudadana pero con operación militar por virtud del transitorio quinto. Mientras que en la ENSP establece el marco base de la nueva estrategia que forma parte de la nueva racionalidad de Estado. En ella se destacan las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, Extinción de Dominio y Prisión Preventiva, en donde estas últimas representan una acotación fundamental a libertades básicas de un Estado de Derecho: libertad personal y propiedad privada. Son nuevas formas de coerción que implican un levantamiento de candados al Estado que tiene para evitar vulnerar libertades de sus ciudadano.

Una vez establecido lo anterior, continúa el análisis sobre las leyes reglamentarias. Primero se establece un marco constitucional y administrativo de

la seguridad, sin calificativos. El primero fue tomado del propuesto por el almirante José Luis Vergara Ibarra, el cual establece los artículos 21, 26 primer párrafo, 29, 76 f IV, V y XI y 89 F VI, VII y VIII. Los cuales contemplan la función de seguridad pública del estado, la creación del plan nacional de desarrollo, la suspensión de garantías, las facultades del senado en temas de aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como las facultades del presidente en términos de preservar la seguridad nacional, disponer de la Guardia Nacional. Aunado a esto, se detecta un marco administrativo donde se busca establecer que secretarías de estado están encargadas de temas de seguridad, donde destacan la SEMAR, SEDENA, SSyPC y SEGOB, siendo las primeras dos aquella que garantizan la integridad del estado, mientras que las otras dos se encargan de la política de protección al patrimonio y la seguridad interior respectivamente. Finalmente, se hace un estudio orgánico del Sistema Nacional de Seguridad pública, en el cual se propone un esquema que pueda explicar su estructura orgánica, este es denominado el anexo 1.

Finalmente, en el capítulo tercero es necesario establecer un marco legal de la seguridad, igual sin calificativo, para lo cual se hace una propuesta propia sobre 10 normas que integran este tejido normativo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, Ley Orgánica de la Armada de México, Ley de la Guardia Nacional, Ley de la Policía Federal, Ley de Seguridad Nacional, Ley de Seguridad Interior, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional del Uso de la Fuerza. Para profundizar en el estudio del problema del Cambio de régimen y la Guardia nacional se hace un análisis a las reglamentarias emanadas de las reformas a la constitución en materia de Guardia nacional: Ley de la Guardia Nacional Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional del Uso de la Fuerza. De igual manera se realiza un análisis orgánico de la corporación policial en donde se hace un anexo 2 para revisar los diagramas que explican su composición, jerarquías, instituciones que la conforman y facultades. También se dilucida la existencia de un órgano de coordinación operativa institucional, el cual es un órgano permanente, colegiado y auxiliar al

secretario, el cual estará integrado por representantes de la SEDENA, SEMAR y SSyPC, lo cual delata el carácter militar de la corporación. De la LNRD y la LNUF se puede decir que en primer lugar el Registro Nacional de Detenciones se encargará de fungir como base de datos que concentren información a nivel nacional sobre personas detenidas durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico. Su fin es evitar violaciones a derechos humanos. Cabe resaltar que el transitorio quinto de esta ley establece que por virtud del transitorio quinto de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional la fuerza armada permanente que realice tareas de seguridad pública quedará exento de la aplicabilidad del artículo 19 el cual establece el impedimento de las fuerzas armadas de realizar el registro ya que están obligadas a dar aviso a la autoridad policial competente; así como también es importante el octavo que establece un plazo al Congreso de la Unión para realizar reformas a la Ley de Migración para crear un registro de personas migrantes para contar con las mismas garantías que asegura la LNRD. La LNUF resalta la contradicción en el uso de las armas contra manifestantes, ya que su numeral 27 establece prohibición irrestricta, sin embargo el 28 establece que cuando una manifestación se torne violenta, se actuará conforme a los distintos niveles de fuerza que marca la ley, lo cual abre la posibilidad del uso de las armas.

En conclusión, las reformas en materia de guardia nacional ocultan, en el transitorio quinto y sexto, una facultad que parece ser la puesta en marcha de la técnica de gobierno denominada Dictadura Constitucional. Sin resultar una condición necesaria la ejecución de todas las características propias de esta figura, el transitorio quinto parece poner en ejecución por lo menos dos: facultades excepcionales concentradas en un solo poder, es decir un menoscabo a la separación de poderes y el carácter extraordinario y limitado temporalmente de la medida, que son 5 años de habilitación a las fuerzas castrenses en tarea de Seguridad Pública. Por otro lado, y sin ser objeto de estudio de la presente investigación, las reformas en materia de extinción de dominio y prisión preventiva representan una acotación a libertades básicas del liberalismo. El cambio de

régimen, entonces parece ser la instauración de una dictadura constitucional, material, mas no formalmente, y de cuya ejecución virtuosa dependerá la construcción de la paz.

El capítulo cuarto engloba una serie de propuestas que puedan servir al ejercicio de una dictadura constitucional. Estas con el fin de evitar el desvirtúo de la misma y el direccionamiento a un régimen déspota. Las propuesta están divididas en cuatro grandes ramos: el primero es una revisión al federalismo en materia de Estado de Excepción; la segunda una propuesta propia de marco constitucional e institucional en materia de seguridad; la tercera es una revisión con respecto a la transparencia y rendición de cuentas, y la cuarta en la revisión a los detalles residuales que deberán ser reformados para quedar conforme a las instituciones de hoy.

En la primera propuesta se establecen los preceptos normativos que en su totalidad parecen configurar este principio constitucional invocado anteriormente. Por virtud del transitorio quinto de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, se contraviene el artículo 73 fracción XIV constitucional donde se determina que el congreso tiene facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión; esto contraviene el equilibrio entre poderes y concentra la decisión en el ejecutivo para reclutar miembros del ejército y remitirlos a la Guardia Nacional sin necesidad de la aprobación de otros poderes de la Unión. Posteriormente se enuncian las reformas al artículo 22 y 73 fracción XXX en materia de extinción de domino y el artículo 19 en materia de prisión preventiva limitando libertades fundamentales como la propiedad privada y libertad personal.

Una vez asentado esto, se propone que idealmente se proclame declaración formal de Dictadura constitucional invocando el artículo 29 en su variante de perturbación grave a la economía, aludiendo la estructura industrial criminal que vulnera la permanencia del Estado. Ante esto, se realiza una propuesta necesaria de reformar el artículo 29 constitucional que en su último párrafo (quinto) establece

las facultades de la SCJN en temas de revisión de actos ejecutivos durante la suspensión. La reforma propone lo siguiente:

**Artículo 29: ...**

...

...

...

Los decretos expedidos por el ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la suprema corte de justicia de la nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez. *“Además, tendrá la facultad para determinar la permanencia de la suspensión de garantías, y en caso de disolución del estado de excepción, remitirá su decisión al Congreso de la Unión, para que este convoque a elecciones. La Suprema Corte de Justicia, deberá, en pleno, discutirla y determinar, por mayoría de 9 ministros, la permanencia del decreto mencionado”*

La justificación de dicha propuesta reside en esencialmente en la calibración de los contrapesos formales que los poderes de la unión deben practicar. El órgano judicial supremo y garante de la constitución y constitucionalidad de los actos del Estado deberá tener la facultad para decidir sobre la permanencia del Estado de Excepción ya que la protección de la constitución y las instituciones que sostienen el aparato estatal están sobre toda decisión política que pueda perturbar el desarrollo armónico de la función del Estado. Aunado a esto, también es necesario darle de una norma reglamentaria para su debido funcionamiento y revisar la facultad del senado para desaparecer poderes y su respectiva normativa secundaria.

Con respecto al marco constitucional e institucional de seguridad, se propone un nuevo marco referido a la seguridad a partir de la nueva configuración del concepto de seguridad por parte del gobierno federal, esta se encuentra representada en un octagrama en un anexo 3. Es importante dar lectura de los

artículos que se proponen ya que son más que los descritos en el capítulo anterior. También, se propone un nuevo esquema de secretarías de estado cuyas facultades conciernen a la seguridad y las cuales están relacionadas con instituciones encargadas de velar por la seguridad del Estado. La propuesta novedosa es que se incluya a las secretarías de Desarrollo Territorial, Medio Ambiente, Función Pública y Hacienda y Crédito Público, ya que primero, en vista de que el siglo XXI enfrentará contingencias ambientales, es de urgencia tomar estos temas como posibles amenazas a la integridad del estado; y segundo, el flujo de capital es necesario para el correcto funcionamiento del Estado y en vista de la preexistencia de una errónea administración, esto también puede socavar la ejecución virtuosa de la máquina estatal y comprometer la viabilidad del Estado.

La tercera propuesta radica en el tema de transparencia y rendición de cuentas. está dividida en dos planos: lo referente a la Ley Nacional de Registro de Detenciones y en las facultades de la Guardia Nacional en materia de inteligencia. El primero radica en las inconsistencias referentes a los lineamientos mínimos referidos al principio de publicidad que rige la norma; estos no contemplan la publicidad del estado del detenido, y debido a que este puede sufrir heridas de distintos niveles, dar publicidad del nivel de violencia sufrida es necesaria en pos de la transparencia. El segundo radica en la estructura orgánica de la Guardia Nacional, en donde la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia no es clara sobre sus facultades en materia de transparencia ya que no se precisa absolutamente nada sobre la gestión del ejercicio democrático. Tampoco es clara la función de la Dirección General de Inteligencia, ya que esta no refiere a ninguna normativa ni a ningún principio por el cual se va a regir, así como tampoco se aborda de manera exhaustiva la intervención de comunicaciones facultada a la Guardia.

El último apartado de propuestas recae en reformas residuales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estas se proponen para tener un marco legal de seguridad ordenado y actualizado.

# Capítulo I

## Conflicto Armado y Debilidad Institucional

*“Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro, esta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia”.*

*Felipe Calderón Hinojosa, Palabras al pueblo desde el Auditorio Nacional/1 Diciembre 2006*

*“Violence appears where power is in jeopardy, but left to its own course it ends in power’s disappearance.”*

*Hannah Arendt, On Violence*

### I.I Inicio del conflicto armado.

El Estado mexicano ha estado sumido en una fuerte crisis de violencia por los últimos 12 años. A lo largo de dos sexenios completos se han ido erosionando las instituciones que cimientan las bases del Estado de derecho sólido aún pendiente en nuestro país. Ha sido más de una década de un cruento conflicto armado que ha cobrado la vida de miles de ciudadanos y que ha desaparecido a otros miles más. La batalla que originó esta *guerra* encuentra su origen el 11 de diciembre de 2006.

Tras la toma de protesta del presidente Calderón el primero de diciembre de 2006, en su discurso inaugural, enarboló lo que serían las prioridades de su sexenio. La seguridad resultó ser la primera de todas. Once días después, el gabinete de seguridad presentó lo que sería el plan Operación Conjunto Michoacán. Los secretarios de Gobernación, de Seguridad Pública, de Defensa Nacional, Marina, y el Procurador General de la República anunciaron lo que sería una estrategia conjunta con las autoridades locales para frenar la crisis de inseguridad que azotaba el Estado de origen del entonces Presidente. Esta se elaboraba con el fin de recuperar los espacios públicos que la delincuencia organizada había

arrebatado y acabar con la impunidad de los delincuentes<sup>1</sup>. Con una coordinación administrativa entre las secretarías del ramo de seguridad y autoridades locales, se establecieron acciones estratégicas para enfrentar con efectividad al narcotráfico y la delincuencia organizada<sup>2</sup>.

La operación consistía en el despliegue de más de cinco mil efectivos, de los cuales mil doscientos sesenta elementos de la SEDENA, mil cincuenta y cuatro elementos de infantería de marina, mil cuatrocientos elementos de las fuerzas civiles de seguridad<sup>3</sup>. Junto con los efectivos, hubo también uso de elementos de inteligencia, armamento, unidades caninas, helicópteros, es decir, un músculo de fuerza militar robusto. La misión que se había encomendado era la erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control sobre carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión y ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de droga<sup>4</sup>. La campaña había comenzado

El resultado de dicha operación devino en más de 12 años de guerra. El conflicto no ha terminado, pero parece que existe una voluntad estatal que quiere terminarlo. Para tratar de explicar la magnitud del estado de las cosas actual, se desarrollarán dos apartados cuya intención será dar a entender la naturaleza del problema o bien, tratar de nombrar al fenómeno que nos atañe. Partirá desde una noción de guerra y se desglosarán sus elementos, una vez establecido cada uno de ellos, se pasará a la evidencia empírica que demostrarán que las manifestaciones de violencia suscitadas, son propias de una guerra. Finalmente tratará de sostener la afirmación de que el Estado Mexicano se encuentra en lucha

---

<sup>1</sup> Discurso oficial “Anuncio sobre las operación conjunta Michoacán” México, 11 de diciembre de 2007, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

<sup>2</sup> *idem*

<sup>3</sup> *idem*

<sup>4</sup> *idem*

por su permanencia y que esto actualiza un estado particular<sup>5</sup> que puede explicar la motivación principal para que la nueva administración hable de un cambio de régimen y establezca como punto central de la nueva estrategia de paz y seguridad la creación de una Guardia Nacional y todas sus consecuencias que de ahí deriven.

## **I.II Noción de guerra y el narcotráfico como enemigo.**

Para efectos de la investigación, es necesario desarrollar y justificar conceptualmente la razón por la cual es posible enunciar el conflicto armado como una guerra, ya que esto tendrá repercusiones en las medidas que se tomen con respecto a la estrategia de seguridad que encabeza la administración actual 2018-2024. El presente subapartado buscará articular una relación conceptual entre los acontecimientos suscitados entre 2007 y 2018 y una lectura a la noción de guerra absoluta presentada por Carl von Clausewitz. Dentro de los elementos que conforman este fenómeno, se utilizarán las concepciones de violencia de Hannah Arendt y la distinción de lo político *amigo-enemigo* elaborada por Carl Schmitt, para tratar de darle forma al papel que juega el crimen organizado dentro de esta guerra. Para establecer las condiciones que sustentan este ejercicio, se citan datos e informes realizados por agencias internacionales y algunas notas periodísticas y artículos publicados en medios del país. Finalmente, es importante mencionar que el trabajo está realizado bajo una lectura de conceptos desarrollados a lo largo de una selección particular de textos y autores. No se pretende que dicha elección busque responder a las preguntas fundamentales de la política, sino que se practica una lectura desde lo político para dar entendimiento a la coyuntura. La elección de dichos conceptos obedece a la ubicación temporal en la que se encuentra inscrito el conflicto: la modernidad<sup>6</sup>. Carl von Clausewitz, Carl Schmitt, Thomas Hobbes y Hannah Arendt forman parte importante del entramado conceptual moderno.

---

<sup>5</sup> Aún sin aludir a ninguna caracterización política, únicamente un lugar de enunciación.

<sup>6</sup> Será definido en el apartado “Estado como orden”

*Ubicación del problema*

El problema general se identifica en dos vertientes. La primera obedece necesariamente al Estado Moderno y el segundo al Derecho positivo que legaliza y legitima los actos que este primero realiza. Ambos forman parte de la categoría política<sup>7</sup> y a su vez de lo político<sup>8</sup>. Una forma de representar el problema es a través de un plano cartesiano, dos ejes perpendiculares cuyos extremos definidos podrían ser: el eje x1-x2 consiste en la relación que se suscita entre quienes detentan el poder y aquellos subordinados al mismo, es decir, los extremos opuestos se encuentran caracterizado por gobernantes y gobernados; por otro lado, el segundo y1-y2 consiste en la línea que se dibuja producto de la tensión entre la fuerza e intereses políticos y las confrontaciones de los mismos por definir el ejercicio del poder; estos extremos opuestos son representados por utopía y su opuesto/ estado de guerra/estado de paz.

Estas líneas conceptuales establecen un lugar a los objetos de estudio. Por ejemplo: el primero se encargará de estudiar los problemas de la legitimidad y la legalidad, o sea sobre el status político que una unidad política adquiera. Estos permiten responder preguntas sobre el Estado Moderno Constitucional. En el segundo se hallan las motivaciones que crean modelos políticos ideales, tales como democracias, monarquías, oligarquías o dictaduras; así como también la conformación de unidades con potestad de acción política y susceptibles al monopolio del uso de la fuerza, es decir, Estados. El presente proyecto busca dar lectura del problema dentro de ambos ejes: tanto en el primero, porque el Estado, a partir del supuesto nuevo cambio de régimen, abre la pregunta sobre qué configuración se está estableciendo, como en el segundo, porque el resultado de la estrategia planteada sustenta un valor de uso de la fuerza del estado fuerte tras

---

<sup>7</sup> Por política se va a entender aquello que la filosofía se pregunta en virtud de buscar respuestas concernientes a aquello que emana a través de las relaciones entre humanos y que surge y permanece en la polis. Arendt, Hannah, *La promesa de la política*, trad Eduardo Cañas y Fina Birulés, España, Planeta, 2008, p 176

<sup>8</sup> Esta noción será explicada más adelante en el mismo apartado

diagnosticar una debilidad estatal que amenaza su permanencia y que ésta, a su vez, es causada por una guerra contra el *narcotráfico*. Para justificar esto, se deberán establecer en este capítulo las condiciones ideales en las que un Estado se erige y cómo este se conforma. Para ello se tomarán lectura de el *Leviathan*, de Thomas Hobbes y se revisará el estado pre-estatal como condición necesaria para la posibilidad de una fundación de Estado. A partir de ello se retomarán conceptos fundamentales constitucionales que permiten la creación de un Estado de Derecho Constitucional.

### *Guerran abstracto*

La guerra es un fenómeno bélico que ha estado presente desde que se tiene registros de actividad humana. Ha mantenido cambios en su ejecución y entendimiento a lo largo de la historia, sin embargo, no es sino hasta el siglo XIX que comienza a ser estudiada como un fenómeno *in abstracto*. Carl von Clausewitz realizó un ejercicio que buscaba un esclarecimiento y comprensión de este. Procura en su trabajo, establecer fundamentos de la guerra y ofrece un trabajo conceptual. Dicho trabajo está inscrito en la ebullición de la modernidad, en la cual se configuraron varios cambios políticos importantes, como por ejemplo, la conformación de los Estados Nación y la participación del pueblo en el escenario político, por mencionar solo algunos hechos importantes. Lo anterior responde al inicio de lo que hoy aún sigue aconteciendo, en sus propios términos, en el devenir global.

El concepto de guerra, como la entiende von Clausewitz, parte de un ejercicio de abstracción del fenómeno. ¿Cómo es posible entender la guerra, más allá de sus manifestaciones en el campo de batalla? Según el autor, todo parte de un mismo registro: la política. “La guerra es la continuación de la política en otros medios”<sup>9</sup>. Esto puede entenderse que dentro de la categoría política se encuentran lo político y la guerra, como veremos más adelante. Se alude a la existencia de una

---

<sup>9</sup> Von Clausewitz, Carl, *On war*, trad de Michael Howard y Peter Paret, Estados Unidos, Princeton University Press, 1989, libr. I, p 87

relación de continuidad, mas no de extensión. Es decir la guerra es una configuración distinta del quehacer político y esto se manifiesta, por ejemplo, en un actuar particular o en una reglamentación exclusiva para el ejercicio del acto<sup>10</sup>.

“Vemos, por lo tanto, que la guerra no es un mero acto de política, sino un genuino instrumento político llevado acabo con otros medios.”<sup>11</sup> “Cuando comunidades completas van a guerra- pueblos enteros, y especialmente civilizados- la razón siempre yace en una situación política, y la oportunidad es siempre debido a un objetivo político<sup>12</sup>”. “El objetivo político es la meta, la guerra es el medio para alcanzarlo, y los medios nunca deben ser apartados de su propósito<sup>13</sup>”. Estas citas sintetizan lo explicado en el párrafo anterior: por parte de la política, la guerra recibe una influencia tal que determina su conducción y además es considerada también como un recurso último para el intercambio político entre agentes. De ellas también se desprende de manera indirecta una de las características intrínsecas de la guerra: la violencia. La alusión a un objetivo como fin de la guerra representa la característica principal de la violencia descrita a continuación.

---

<sup>10</sup> Carl Schmitt en su texto “El concepto de lo político” alude a la concepción de la guerra como *ultima ratio* de la política. Esto significa que la guerra está dispuesta por la política, es su “cerebro”, y que esta no cuenta con una lógica propia. Schmitt, Carl “El concepto de lo político” trad, Rafael Agapito, España, Alianza Editorial 2 edición, 2014 p 163.

<sup>11</sup> “We see, therefore, that war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means” *idem*

<sup>12</sup> “When whole communities go to war – whole peoples, and especially civilizad peoples- the reason always lies in some political situation, and the occasion is always due to some political object. War, therefore is an act of policy” *Ibidem* I p 86-87

<sup>13</sup> “The political object is the goal, war is the means of reaching it, and means can never be considered in isolation from their purpose” *idem*

Aunado a su naturaleza política, también resulta necesario exponer otra definición que se presenta en el texto de von Clausewitz, la cual alude a sus características: "...la guerra es una pulsión de violencia, variable en fuerza y por lo tanto, variable en la velocidad en la que explota y descarga su energía<sup>14</sup>." De lo anterior es posible desprender los elementos generales que pueden comprender una guerra: violencia, batalla y enemigo. Estos elementos se conjugan para dar forma a la guerra y cumplir el fin último. "...consecuentemente, si vas a forzar al enemigo, al hacerle la guerra, para alcanzar tu postura, debes dejarlo literalmente indefenso o por lo menos dejarlo en una posición que haga ese peligro posible<sup>15</sup>."

Todos estos conceptos propios de la guerra interactúan tanto en el plano conceptual, como en el plano real. La concepción de enemigo, en la guerra, no se puede comprender sin la lucha y esta última sin el ejercicio de violencia. Para efectos de establecer una relación teórico-práctica que logre establecer el conflicto armado en comento como una guerra con enemigo cierto, es necesario precisar y esclarecer lo que se entiende por estos elementos.

En primer lugar, resulta pertinente establecer una definición de violencia. Esta se encuentra fuertemente presente en el estudio de otros saberes, tales como historia, política<sup>16</sup>, derecho, etc. y en virtud de poder entenderla, es necesario mirar a otro fenómeno con el cual se encuentra inherentemente ligado: poder. Poder y violencia se encuentran en el mismo eje, pero son opuestos. Para explicar lo anterior, se debe dar explicación primero a qué se entiende por poder. Este puede ser entendido como un instrumento de dominación<sup>17</sup>, corresponde a la

---

<sup>14</sup> "War is a pulsation of violence, variable in strength and therefore variable in the Speedy with it explodes and discharges its energy" *Ibidem* I p 88

<sup>15</sup> "Consequently, if you are to force the enemy, by making war on him, to do your bidding, you must either make him literally defenseless or at least put him in a position that makes this danger probable" *ibidem* p 77

<sup>16</sup> Tal como lo abona Hannah Arendt en su ensayo "On violence". Arendt, Hannah "on Violence" " en *Crises of the republic* , Harvest book, Estados Unidos 2016

<sup>17</sup> *ibidem* p 135

habilidad humana de un actuar en concreto. Esta noción necesariamente está ligada a un respaldo popular, esto quiere decir que cuando alguien dice que *ostenta el poder* entonces se alude a que hay un respaldo de un cierto número de personas para actuar en su nombre; a esto se traduce la *potestas in populo*<sup>18</sup>. Violencia, en el otro extremo, se distingue por su carácter instrumental. Su implementación está diseñada para multiplicar la fuerza natural hasta el último escalafón de su desarrollo<sup>19</sup> y se hace valer a través de armamento, el cual no es sino técnica aplicada a la eliminación de vida humana. La distinción entre ambos radica en que el primero es una potestad inherente en todo gobierno, mientras que la violencia es instrumento de uso de los mismos. Este último necesita justificación y dirección a través de un fin que persigue<sup>20</sup>.

El poder, inherente en comunidades políticas, necesita legitimidad, mientras que la violencia, instrumento de este, precisa de justificación<sup>21</sup>. Ambos fenómenos operan juntos, sin embargo, las distintas configuraciones que entre ellos puedan resultar son variadas. Por ejemplo, tal parece que a mayor ejercicio de violencia, mayor el riesgo de que el poder se pierda y en consecuencia se instauren tiranías, ya que la primera puede destruir todo poder y tomar control absoluto<sup>22</sup>. Esto quiere decir que el control sobre un pueblo no necesariamente tiene que estar sujeto a un respaldo popular, ya que puede ser ejercitado a partir de un uso de violencia extrema.

En segundo lugar y una vez asentada la breve explicación sobre violencia, ahora se expondrá el otro elemento de la guerra: el enemigo. Para entender mejor este, antes es necesario realizar una brevísima aproximación de lo que se entiende por lo político, desde una visión Schmittiana. Como se había establecido anteriormente, la categoría política comprende dentro de su universalidad esta

---

<sup>18</sup> *ibídem* p 143

<sup>19</sup> *ibídem* p 145

<sup>20</sup> *ibídem* p 150

<sup>21</sup> *ibídem* p 151

<sup>22</sup> *ibídem* p 154

categoría y a su vez, supone también el concepto de Estado<sup>23</sup>. Esto debido a que este puede ser entendido como una unidad política capaz de emitir un fallo sobre quién es considerado amigo o enemigo. Lo político parte de una distinción propia que lo distingue de otras categorías, tales como lo moral, lo estético o lo económico<sup>24</sup> y aquella específica que logra operar en todas las acciones y motivos políticos es la de *amigo-enemigo*. Para efectos de este trabajo, parece pertinente explicar lo que se entiende por enemigo.

El enemigo político se entiende como el extraño<sup>25</sup>. Es un conjunto de personas que se opone combativamente a otro conjunto análogo<sup>26</sup>. Parte del latín *hostis*<sup>27</sup>, que quiere decir extranjero, enemigo de guerra o enemigo público<sup>28</sup>. Es el Estado, como se determinó párrafos antes, constituido como una unidad política, quien decide por sí mismo quien es amigo y quien enemigo. Esta atribución es denominada *ius belli* y comprende la posibilidad de declarar la guerra y en consecuencia de disponer abiertamente de la vida de las personas que están adscritas a él. Es la doble posibilidad de requerir a los miembros de un pueblo la disponibilidad de matar y ser muertos y la otra de matar a las personas que se encuentran del lado del enemigo<sup>29</sup>. Esta destrucción física de vida humana únicamente es justificable en un plano óntico<sup>30</sup>, es decir como afirmación de una propia forma de existencia en oposición a la negación de la misma encabezada

---

<sup>23</sup> *op cit* 16 p54

<sup>24</sup> son los mismos ejemplos utilizados por C. Schmitt para establecer la distinción de lo político.

<sup>25</sup> Esta extrañeza, en términos de Carl Schmitt, radica en una diferencia óntica, es decir, que esencialmente son diferentes. Ante esto surge el cuestionamiento sobre cómo debe de entenderse esta diferencia. *Ibidem* p59

<sup>26</sup> *ibidem* p 61

<sup>27</sup> *ibidem* p 62

<sup>28</sup> Diccionario latino *didacterion* <https://www.didacterion.com/esddlft.php>

<sup>29</sup> *ibidem* p 74-75

<sup>30</sup> referente a la esencia.

por el otro enemigo. Por otro lado, Schmitt da entrada a la posibilidad de determinar también a un enemigo interior<sup>31</sup>. Esta declaración dependerá del comportamiento del que ha sido declarado enemigo y llevará consigo a la actualización de una guerra civil, la cual se entiende como una lucha armada en el seno de una unidad política organizada<sup>32</sup>.

En consecuencia, la declaración de enemigo interno produce la potencia de disolución del Estado y vulneración de sus instituciones, a lo que conlleva a otra facultad de esta entelequia: producir dentro del territorio que lo conforma, una pacificación completa, que se traduce en la procuración de paz, seguridad y orden, y en consecuencia cree una situación normal que constituya el presupuesto necesario para que exista un Estado de Derecho<sup>33</sup>. Lo político necesariamente también tiene que ver con esta necesidad por parte del Estado por construir la paz en su territorio.

Aunado a estas dos concepciones, surge la batalla. Este es el momento definitorio en el enfrentamiento bélico. Es aquel en cuyo desarrollo se mide el potencial de fuerza de cada parte y en donde se logra la definición de quien impone la voluntad sobre quien. Es el enfrentamiento entre dos potencias opuestas encontradas en sus intereses. Esta confrontación pone en juego la propia identidad de los partícipes, el precio por imponerse al contrincante es la muerte. En ella se despliega todo el potencial violento de cada parte, y sin esta prueba no tiene sentido el concepto de guerra. “El discurso sobre la guerra halla su autonomía al medirlo todo por el patrón de la prueba de la fuerza”<sup>34</sup>.

Una vez asentado un entendimiento de los componentes de la guerra, es pertinente identificar cuales son las manifestaciones que se suscitan en el contexto de la denominada *guerra contra el narco*. Para poder exponer lo

---

<sup>31</sup> *ibídem* p 76

<sup>32</sup> *ibídem* p 64

<sup>33</sup> *ibídem* p 76

<sup>34</sup> Von Clausewitz “on... I p 88

siguiente, será necesario establecer un nexo entre el marco teórico presentado anteriormente y los sucesos que han ido marcando el acontecer cotidiano en ciertas regiones de país. Finalmente, se propondrá entender el conflicto como una guerra.

### *Plano de realidad*

En primer lugar resulta importante establecer la letalidad del conflicto. Informes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública han establecido que tan solo del 2015 al 2018 el número de homicidios dolosos ha sido de 52,390<sup>35</sup>. Datos otorgados por medios de comunicación establecen que la cifra homicidios dolosos a lo largo de los 12 años de guerra asciende a 250,000<sup>36</sup>; aunque esta cifra resulta difícil de comprobar debido a la inconsistencia que marcan algunos datos oficiales. Sin embargo, tan solo en el último año -2018-, se ubicaron 26,307 homicidios dolosos en todo el país<sup>37</sup>. Resulta pertinente destacar que los homicidios dolosos se contabilizan en tanto son denunciados ante un órgano administrativo del estado, es decir, únicamente aquellos que cuentan con una carpeta de investigación serán aquellos contabilizados<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 20 de enero de 2019 [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2018\\_dic18.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2018_dic18.pdf)

<sup>36</sup> algunos medios como Proceso, Actualidad RT o la Jornada establecen esa cifra. Inclusive, en las audiencias públicas sobre la Guardia Nacional, en la mesa 2 de Derechos Humanos, algunos ponentes establecieron esa cifra también.

<sup>37</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 20 de diciembre de 2018 <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

<sup>38</sup> Mapas y tendencias de homicidios en México, Instituto Belisario Domínguez, SF [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3833/Reporte54\\_Homicidios.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3833/Reporte54_Homicidios.pdf?sequence=1&isAllowed=y) p 4

A continuación se muestran tres tablas gráficas cuyo contenido demuestra cómo se ha ido manifestándose el fenómeno de letalidad en el conflicto armado. Las primeras dos provienen de un *think tank* llamado Institute for Economics and Peace, y la última proviene del Instituto Belisario Domínguez. Ambos utilizan datos del Secretariado General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los parámetros utilizados provienen de distintas fuentes, el primero utiliza información de registros criminales y el segundo del sector salud<sup>39</sup>. La primera gráfica muestra distintas estimaciones sobre los homicidios ocurridos en el país en el periodo 2007 a 2016. A pesar de que los datos son variables en términos de que cifras corresponden a muertes ocasionadas por el crimen organizado, se demuestra en la tabla que por lo menos 12,244 ejecuciones fueron ocasionadas por estos grupos<sup>40</sup>, según la consultoría *Lantia*. La segunda gráfica establece el comportamiento en los índices de homicidios dolosos en el país de un rango de 20 años -1998 y 2018-, en ella se puede observar cómo tras un descenso en las cifras, a partir del 2014 comienza el repunte de nuevo. La última ofrece un cotejo que reafirma la tendencia en ascendente de los homicidios dolosos.

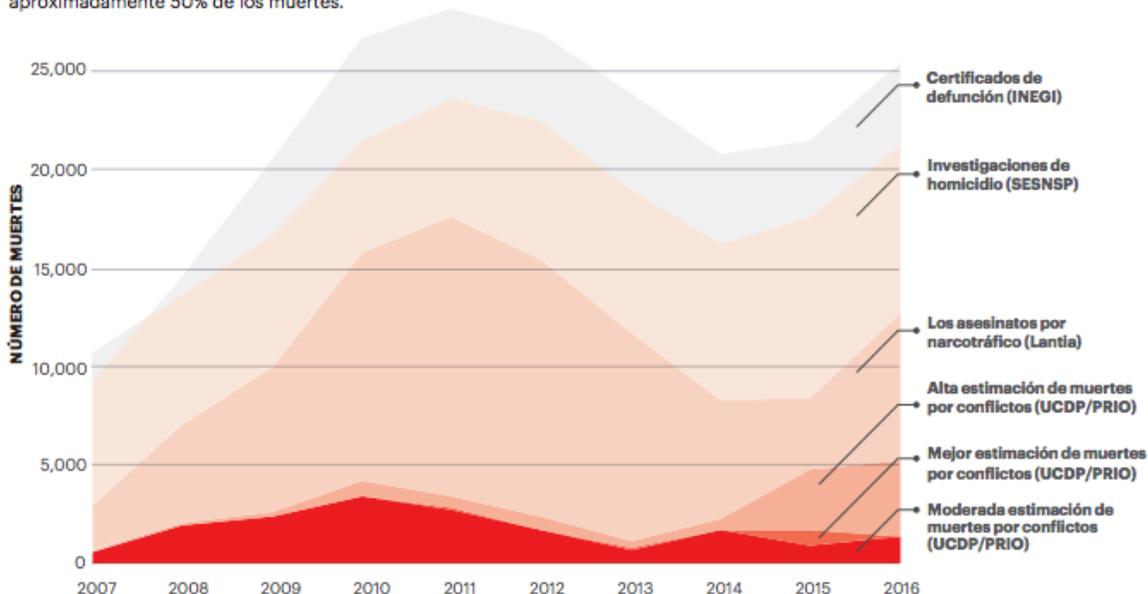
---

<sup>39</sup> Índice de datos sobre Homicidios resultados 2018, Institute for Economics and Peace, SF <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/08/Indice-de-Datos-sobre-Homicidios-2018.pdf> p 5

<sup>40</sup> *ibídem* p 6

### Homicidios estimados en relación con la delincuencia organizada, 2007-2016

Las estimaciones más altas de los homicidios relacionados con la delincuencia organizada cuentan para aproximadamente 50% de los muertos.



Fuente: INEGI, SESNSP, Lantia, UCDP

GRÁFICA 1.1

### Tasa de homicidio según INEGI y SESNSP, 1997-2018

El año de 2017 marcó el tercer aumento consecutivo en la tasa de homicidios, superando el pico de 2011. La violencia ha continuado durante el 2018.



Fuente: SESNSP, INEGI, cálculos del IEP. Nota: El dato de las víctimas de SESNSP en 2018 está proyectado con los datos de la primera mitad del año.



Aunado al problema de los homicidios dolosos, se encuentra el de las personas desaparecidas y las fosas clandestinas. Estas encuentran relación debido a que a lo largo del territorio nacional se han encontrado fosas clandestinas con cuerpos de personas aún sin identificar. Fuentes periodísticas informan que según datos de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas contabilizan más de 40 mil desaparecidos<sup>41</sup>. Sin embargo, datos oficiales encontrados en un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicado en 2017 indica que tras una solicitud de información a los órganos de procuración de justicia del país, estos notificaron que de un periodo cierto entre 1 de enero del 2007 al 1 de septiembre del 2016 se encontraron 1,548 cadáveres y 35,958 restos humanos<sup>42</sup>. Cabe destacar que a la fecha han habido nuevos hallazgos y el

<sup>41</sup> *Entrevista a Karla Quintana, comisionada de búsqueda de personas en México, el país, 17 de febrero 2019.*

[https://elpais.com/internacional/2019/02/15/mexico/1550268822\\_347890.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/15/mexico/1550268822_347890.html)

<sup>42</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desaparición de personas y Fosas Clandestinas en México*, 6 de abril de 2017.

número va en aumento. Tal es el caso de las fosas encontradas en Tecomán, Colima, el cual hasta la fecha contabiliza 49 fosas y 69 cuerpos<sup>43</sup>

Ya establecido el nivel de letalidad ahora se expondrán las manifestaciones de violencia que han brotado en este conflicto. Para realizar esta exposición se hará un recuento de eventos que encarnan la violencia ya sea en batallas, o en represalias realizadas por grupos de crimen organizado. Los recursos a utilizar fueron encontrados en notas periodísticas, los cuales aportan una fuente de información limitada, sin embargo, útil. El recuento de los hechos se hará de manera cronológica y únicamente se destacarán algunos, sin perjuicio de menoscabar la trascendencia de aquellos no mencionados. El criterio de elección obedece a que satisface características particulares tales como uso de armas de alto calibre, práctica de tácticas militares en batallas, ataques a civiles y violencia exacerbada.

El 11 de diciembre de 2006 puede ser entendido formalmente como el comienzo del conflicto. Como se mencionó al inicio del capítulo, la declaración de guerra implícita desató la vorágine de violencia, que hasta hoy aún no termina. 5 mil elementos castrenses fueron desplegados en coordinación de autoridades locales del Estado de Michoacán, para detener la ola de violencia que azotaba a la entidad. La estrategia de Operativo Conjunto aplicada en el Estado ya mencionado se replicó como una fórmula en distintas entidades. Por mencionar un caso, Baja California, en donde se desplegaron 3 mil elementos federales<sup>44</sup> comenzó el 2 de enero del 2007.

---

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe ESPECIAL\\_20170406\\_resumen.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe ESPECIAL_20170406_resumen.pdf)

<sup>43</sup> *Tecomán, una tragedia soterrada*, el país, 18 de febrero 2019

[https://elpais.com/internacional/2019/02/16/mexico/1550286797\\_746567.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/16/mexico/1550286797_746567.html)

<sup>44</sup> Nuñez Ernesto, *Abre otro frente ahora Tijuana*, Reforma, 3 de enero 2007

<http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/abren-otro-frente-ahora-en-tijuana/>

Un ejemplo letal del uso de las fuerzas castrenses se ve claramente ejemplificado en el operativo llevado a cabo para detener a Arturo Beltrán Leyva, el 16 de diciembre de 2009, donde elementos de la marina realizaron un operativo cuyo saldo fue 6 muertos: Cinco miembros del crimen organizado y uno de la marina. Se reportó el repliegue de más de un centenar de elementos y dos helicópteros; los sicarios utilizaron ametralladoras y lanza granadas<sup>45</sup>. Sin embargo, la tragedia no terminó ahí, tras el funeral del elemento de la Marina, un comando armado acudió al domicilio de la familia de este y fueron asesinados dos de sus hermanos y su madre.<sup>46</sup>

Otro suceso que destaca, es el asesinato del candidato a Gobernador de Tamaulipas Rodolfo Torre Cantú, a manos del Cartel del Golfo<sup>47</sup> el 29 de junio de 2010. En un traslado al aeropuerto de Ciudad Victoria, un comando lo interceptó y logró aniquilar al candidato, quien supuestamente se había opuesto a proteger inversiones del Cartel en el Estado. En la emboscada fueron asesinadas 5 personas y fueron encontrados casquillos de armas de alto calibre. El comando armado que asesinó al candidato realizó un bloqueo a un kilómetro del episodio para asegurar su huida<sup>48</sup>. En oposición, a esta ejecución de civiles, cabe mencionar la de los dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey en marzo del mismo año, en la ciudad de Monterrey, en manos del ejército. Poco después de

---

<sup>45</sup> *Abatido el capo Arturo Beltrán Leyva, el jefe de jefes el país*, 16 de diciembre 2009.

[https://elpais.com/internacional/2009/12/17/actualidad/1261004404\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/12/17/actualidad/1261004404_850215.html)

<sup>46</sup> Eduardo Guerrero Gutierrez *Un decenio de violencia* 1 de enero de 2017,

<https://www.nexos.com.mx/?p=30923>

<sup>47</sup> *idem*

<sup>48</sup> *Comando asesina a candidato y 4 acompañantes*, La Jornada, 29 de junio de 2010 <https://www.jornada.com.mx/2010/06/29/politica/002n1pol#>

medianoche, un comando de militares que iba persiguiendo a un grupo de sicarios acribilló en la entrada del campus a los jóvenes que se dirigían a su casa<sup>49</sup>.

Ese mismo año, 2010, fueron abatidos Ignacio Coronel, miembro fundador del Cartel Jalisco Nueva Generación, y Ezequiel Cárdenas Guillén, miembro líder del cartel del golfo. En ambas batallas hubo un gran repliegue de fuerzas armadas. De la primera operación, llevada a cabo en julio en la ciudad de Guadalajara, se sabe poco, salvo la muerte de un militar<sup>50</sup>. Sin embargo, del segundo, se sabe que fue una batalla que duró 8 horas, con saldo de tres marinos, un soldado y cuatro criminales muertos. Se sabe también, que hubo detonaciones de granadas, bloqueos en la ciudad y uso de armas largas. El número de elementos desplegados en la ciudad de Matamoros de la marina fueron 150 elementos navales, así como tres helicópteros y 17 vehículos<sup>51</sup>.

En actos brutales de violencia destacan el abandono de 35 cuerpos, presuntamente integrantes del cartel de los zetas, por parte de un comando del Cartel Jalisco Nueva Generación en una glorieta de Boca del Río, Veracruz, en 2011<sup>52</sup>. Así como también la represalia realizada por los Zetas en Guadalajara, donde se abandonaron 26 cuerpos, presumiblemente miembros del CJNG, en

---

<sup>49</sup> *Soldados abatieron a alumnos del Tec, según fuentes castrenses*, La Jornada, 26 marzo 2010 <https://www.jornada.com.mx/2010/03/26/politica/010n1pol#>

<sup>50</sup> Sedena, *Operación de inteligencia militar permitió la localización de Ignacio Coronel Villarreal (a) "Nacho Coronel"*, Lomas de Sotelo, 29 de julio de 2010, <https://www.gob.mx/sedena/prensa/operacion-de-inteligencia-militar-permitio-la-localizacion-de-ignacio-coronel-villarreal-a-nacho-coronel>

<sup>51</sup> *Muere Tony Tormenta luego de 8 horas de tiroteos contra efectivos federales en matamoros*, La Jornada, 6 noviembre del 2010 <https://www.jornada.com.mx/2010/11/06/politica/007n1pol>

<sup>52</sup> *Veracruz, tiran a 35 ejecutados en zona turística*, El Universal, 21 de septiembre de 2011 <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/795142.html>

distintas glorietas de la ciudad<sup>53</sup>. Tiempo después, en mayo de 2012, los caballeros templarios quemaron 40 vehículos y cuatro instalaciones pertenecientes a la empresa Sabritas de forma coordinada en los estados de Michoacán y Guerrero. La organización criminal justificó el acto en señal de represalia por trasladar personas de inteligencia y agentes de gobierno<sup>54</sup>.

En desafortunados usos de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad del estado mexicano destacan dos casos en particular, la ejecución de 22 civiles en Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014<sup>55</sup> y de 42 civiles en Tlanahuato, Michoacán en mayo del 2015. Ambos casos fueron por operaciones tanto de las fuerzas armadas como de la policía federal, respectivamente. En relación al segundo caso, se presume que este asalto fue respuesta a una embestida propiciada por miembros del Cartel Jalisco Nueva Generación a elementos del ejército el 1 de mayo de ese año, cuyos hechos trascendieron en la caída de un helicóptero de las fuerzas armadas, 3 militares muertos, 39 bloqueos a vías de comunicación en distintas zonas del Estado de Jalisco<sup>56</sup>.

Otro suceso relevante se llevó a cabo el 11 de febrero de 2017, un operativo de la marina buscaba capturar al líder del cartel de los Beltrán Leyva en Nayarit. Un fuerte operativo desplegado en la ciudad de Tepic terminó con un saldo de 15 muertos, el líder del cartel, 11 de sus acompañantes y 3 personas más en otro

---

<sup>53</sup> *Son 26 los cuerpos abandonados en Guadalajara, PGR*, Excelsior, 25 de septiembre 2011 <https://www.excelsior.com.mx/2011/11/25/nacional/787586>

<sup>54</sup> La delincuencia organizada quema más unidades de sabritas en Guanajuato, 28 mayo 2012 <https://www.jornada.com.mx/2012/05/28/politica/010n2pol>

<sup>55</sup> Recomendación 54/2014 emitida por la CNDH titulada "Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en cuadrilla nueva, comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México, publicada el 21 de octubre de 2014. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/recomendaciones/2014/rec\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/recomendaciones/2014/rec_2014_051.pdf)

<sup>56</sup> *Una ofensiva del narco derriba un helicóptero militar*, el país, 1 de mayo 2015 [https://elpais.com/internacional/2015/05/01/actualidad/1430505154\\_355398.html](https://elpais.com/internacional/2015/05/01/actualidad/1430505154_355398.html)

punto de la ciudad<sup>57</sup>. Al igual que el caso Tanhuato, el gobierno federal perseguía al H2, tras una emboscada que cobró la vida de 5 militares el 30 de septiembre de un año anterior<sup>58</sup>. El caso fue relevante debido a que en redes sociales fueron subidos videos donde se aprecia un helicóptero de la Marina suspendido sobre un domicilio y efectuando disparos de munición de alto calibre.

Finalmente, en la mañana del 20 de junio de 2018, sobre el carril del metrobús en la Av. Insurgentes esquina con Flores Magón, en la Ciudad de México, aparecieron los restos humanos pertenecientes a dos cadáveres y una narcomanta colgada que anunciaba represalias contra grupos contrarios<sup>59</sup>. No hubo cartel que se adjudicara dicho acto.

Como se ha revisado en este brevísimo recuento de hechos que han marcado el conflicto armado, destacan varias características. Se puede dar lectura, por ejemplo, de que las cruentas batallas no necesariamente se dan en la relación Estado-Cárteles, sino que también se da entre los cárteles mismos y contra civiles. Esto puede traducirse en la posibilidad de existencia de cuatro frentes distintos: estado contra criminales, criminales contra criminales, criminales contra civiles y estado contra civiles. Sin embargo, el objeto de estudio del proyecto se enfoca únicamente en el de Estado contra Cárteles, siendo las demás condiciones de posibilidad de enunciación de la declaración de enemigo público por parte del Estado contra la mafia.

Por otro lado, también, existe gran presencia de estrategia y tácticas militares que son utilizadas por ambos bandos para atacar al contrario. La estrategia

---

<sup>57</sup> *La operación contra el líder de los Beltrán Leyva deja 15 muertos en Tepic*, 11 de febrero de 2017

[https://elpais.com/internacional/2017/02/10/mexico/1486705011\\_177477.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/10/mexico/1486705011_177477.html)

<sup>58</sup> idem

<sup>59</sup> *Narcomanta y desmembrados en Insurgentes*, 17 de junio de 2018

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/06/17/aparece-narcomanta-en-puente-vehicular-de-insurgentes-1610.html>

comenzada en el sexenio de Felipe Calderón y articulada por el Procurador Eduardo Medina Mora, consistía en dismantelar a 4 cárteles principales y dividirlo en grupos más pequeños para quitarles poder de combate y sus recursos financieros<sup>60</sup>. El uso de armamento de alto calibre y equipos especiales está presente de igual manera; un informe de diciembre de 2009, especifica que las fuerzas mexicanas enfrentaban pelotones con capacidades técnicas avanzadas. De entre lo que destaca lentes de visión nocturna, comunicación encriptada, sumergibles, helicópteros, armas automáticas, lanzacohetes tipo RPG, cohetes anti-tanques de 66mm, minas, lanzagranadas de 40 mm y rifles tipo francotirador calibre 50<sup>61</sup>.

Ante lo expuesto y evidenciando la magnitud de la violencia materializada en batallas en los párrafos anteriores, queda establecer quien encarna la calidad de Enemigo en esta guerra. Ante esto surgen dos cuestionamientos ¿Son los cárteles de la droga el enemigo? O ¿existe una abstracción lo suficientemente versátil para lograr nombrar aquello que encarna el enemigo público? Antes de contestar estas preguntas habría que asentar algunas afirmaciones. Los cárteles de droga no tienen interés alguno por dismantelar la estructura del Estado, tampoco representan una fuerza ideológica que atente contra aquella que ostenta el gobierno en funciones, menos es una amenaza exterior que ponga en riesgo la soberanía de la Nación. Los Cárteles son entidades económicas cuyas actividades se encuentran inscritas al mercado negro. Por lo tanto, son instituciones dedicadas a la industria de lo ilegal.

A raíz de la estrategia de combate perpetrada por la administración 2006-2012, el problema se exacerbó debido a que la dinámica de dismantelamiento de cárteles únicamente causó inestabilidad dentro de la estructura de los mismos. Esto a su vez, originó disputas internas por el control del poder dentro de los cárteles.

---

<sup>60</sup> General McCaffrey, Barrt, *After Action Report*, Estados Unidos, 29 de Diciembre 2008 <http://www.coha.org/after-action-report%E2%80%94general-barry-r-mccaffrey-usa-ret/>

<sup>61</sup> *Idem*

Fragmentó y generó conflictos por el mando<sup>62</sup>. Esto a su vez generó grandes pérdidas monetarias en consecuencia de la merma a la capacidad logística para exportar droga, por lo que en virtud de mantener cuantiosos ingresos, las nuevas células diversificaron su mercado y comenzaron a operar otro tipo de negocios ilícitos: secuestro, extorsión, robo, tráfico de personas, etc. Una industria ilegal al servicio de producción de capital.

Por otro lado, también estos grupos han logrado permear en distintos estratos de la vida pública en el país. Han logrado penetrar desde altas esferas de poder<sup>63</sup> hasta los escalafones más rezagados de la sociedad<sup>64</sup>. Como una sombra, va cubriendo todo. Como una estructura más que opera bajo la lógica mercantil, necesitan hacerse de varias fuentes de ingreso para sostener los costos operativos y alcanzar los amplios márgenes de ganancia que desean. Es ahí donde reside el *quid* del problema. Para lograr esto, necesitan de hacerse de control de recursos económicos, políticos e institucionales. Para lograr esto, es

---

<sup>62</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo “La raíz de la violencia” Nexos, 1 de junio de 2011  
<https://www.nexos.com.mx/?p=14318>

<sup>63</sup> Tal afirmación es posible justificarse a raíz de los dichos en el juicio contra el Chapo Guzmán llevado a cabo a finales del 2018 y principios de 2019. En ellos llegó a afirmarse que expresidentes recibieron cuantiosos sobornos por parte del capo. En Feuer, Alan “Former Mexican President Peña Nieto took 100 million bribe, witness at el chapo trial” New York times, 15 de enero 2019  
<https://www.nytimes.com/2019/01/15/nyregion/el-chapo-trial.html>

<sup>64</sup> Tal es el caso, por ejemplo de los grupos de halcones que ayudan a la operación de los cárteles. Miembros de la sociedad son reclutados en virtud de ofrecer información sobre lo que ocurre en el territorio donde operan. En Alberto Nájjar “El apoyo social del narcotráfico mexicano”, BBCmundo, 14 de diciembre del 2010  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213\\_narcotrafico\\_mexico\\_base\\_social\\_lav](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213_narcotrafico_mexico_base_social_lav)

necesario establecer distintos tipos de alianzas, por ejemplo, con mineros<sup>65</sup>, madereros<sup>66</sup>, alcaldes<sup>67</sup>, policías<sup>68</sup>, ejército<sup>69</sup>, población civil y un largo etcétera que podría abarcar cuanto estrato podamos imaginar. Esto lo hace en virtud de poder llevar acabo sin problema la ejecución de su negocio.

Esto ha llevado al Estado a buscar intervenir, destruir a los cárteles y a establecer presencia estatal a través de militares, marinos y policía federal. El Estado no está

---

<sup>65</sup> aquí se ejemplifica cómo los cárteles incursionaron en el negocio de la minería.

Desde Colima hasta Michoacán, existen indicios de que grupos del crimen organizado se encontraban inmiscuidos dentro de esta práctica. En Alberto Nájjar, “minería, el nuevo negocio de los cárteles mexicanos”, *bbc mundo* 1 de mayo 2014

[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140318\\_mexico\\_mineria\\_nuevo\\_negocio\\_carteles\\_narcotrafico\\_templarios\\_zetas\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140318_mexico_mineria_nuevo_negocio_carteles_narcotrafico_templarios_zetas_an)

<sup>66</sup> la presencia de tala ilegal es generalizada en el país, sin embargo, en el caso de Chihuahua, existen aserraderos administrados por el narcotráfico. En Holguin, Ricardo, “Madera y Tala Clandestina en Chihuahua, en manos del crimen organizado” *El Sol de México*, 1 de septiembre del 2018

<https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/justicia/madera-y-tala-clandestina-en-chihuahua-en-manos-del-crimen-organizado-1960437.html>

<sup>67</sup> Un ejemplo es el asesinato de la regidora María Ascensión Torres Cruz, el cual es vinculado al cártel “los rojos”. En redacción, “Asesinan a balazos a regidora electa de Morena en Mazatepec, Morelos”, *Animal Político*, 30 de diciembre 2018,

<https://www.animalpolitico.com/2018/12/asesinan-regidora-morena-morelos/>

<sup>68</sup> Tal es el caso de los policías locales infiltrados en el narco. En Redacción “Policías mexicanas están seriamente infiltradas por el narco”, *Animal Político*, 29 de marzo de 2012 <https://www.animalpolitico.com/2012/03/policias-mexicanas-estan-seriamente-infiltradas-por-el-narco-eu/>

<sup>69</sup> Este ejemplo se puede ver ejemplificado con el reclutamiento de elementos del ejército por parte del grupo Los Zetas. Guerrero Gutierrez Eduardo “El dominio del miedo” *Nexos*, 1 de julio de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=21671>

luchando únicamente a un problema de seguridad pública, sino que, al haber penetrado dentro de tantas instancias, busca salvaguardar su permanencia y re establecer el Estado de Derecho. El conflicto armado es una guerra con un enemigo conocido, la industria ilegal, una que carece de marco jurídico y que niega la existencia de un orden al cual subordinarse. Esta ha producido el debilitamiento del orden local en virtud de construir uno paralelo. Las instituciones se han erosionado al grado en el que la única manera de poder imponer autoridad es a través de la presencia física del Estado y esto da a formas elementales de orden muy básicas vinculadas profundamente al uso de la violencia<sup>70</sup>. “Si se considera al Estado como una persona, y a la política producto de su cerebro, entonces entre las contingencias para las cuales el Estado debe estar preparado está una guerra en la cual cada elemento exige que la prudencia sea eclipsada por violencia<sup>71</sup>”. Tal parece que a lo largo del territorio, hay un estado de guerra.

### **I.III Características del Estado Moderno**

Ante la problemática surgida por las conclusiones del apartado pasado, es necesario establecer lo relativo al Estado. El vínculo del problema con este es fundamental, y se resuelve en una vertiente. Esta obedece a la forma en la que el Estado se va a asumir y en consecuencia, las formas por las cuales decidirá resolver el problema. En esta apartado del capítulo es necesario establecer la respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo es posible entender al Estado y de qué manera se justifica su existencia? ¿Cuáles son sus formas de manifestación?

---

<sup>70</sup> Esto lo retrata muy bien Fernando Escalante en su artículo “La guerra confusa” publicado en nexos el 1 de enero de 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=30926>

<sup>71</sup> “If the state is thought as a person, and policy as the product of its brain, then among the contingencies for which the state must be prepared is a war in which every element calls for policy to be eclipsed by violence”, Von Clausewitz “on .... P 88

El Estado puede ser considerado como un orden cuya manifestación se puede representar a partir de un Dios mortal, una bestia, un hombre o una máquina<sup>72</sup>. Este se encuentra confeccionado por una serie de tejidos institucionales sustentados por un esqueleto normativo y que cuyo funcionamiento deseable es una operación autómata. Es una *máquina* a la cual se le ha depositado la administración y protección del territorio y el control y seguridad de su gente. Esta entidad, *unidad*, posee el *imperium*, el monopolio de la violencia; la capacidad de disponer de sus súbditos a través del sometimiento a un cuerpo normativo cuyo alcance se ve reflejado en los hábitos de los mismos. Como un dispositivo, se inserta en el ciudadano y regula las relaciones entre ellos y su devenir.

Por lo enunciado anteriormente, una de las principales preocupaciones que brota, referente al problema del Estado y sus alcances, es la contención al poder. Esta coerción que posee permite que los actos de molestia que efectúe sobre un ciudadano común puedan tener consecuencias catastróficas. Ante esto, las formas de gobierno que se han ido presentando a lo largo de la modernidad encontraron un fundamento en la imposición de límites al *Leviatán*.

#### *Estado Moderno como orden*

El Estado, como se vive hoy, es una concepción moderna. La modernidad se puede entender a partir de dos posturas distintas: como una visión de la historia<sup>73</sup> o un modelo de la civilización humana<sup>74</sup>. El primero, se determina como un código común que rige a la historia, y esta a su vez, cuenta con una vara con la cual se mide a si misma y permite una autorreferenciación; la segunda como un proceso

---

<sup>72</sup> Schmitt, Carl “El leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes” México, Fontamara, 1 edición 2008, p 73

<sup>73</sup> Tenorio Trillas, Mauricio “Artilugio de la nación moderna”, primera edición, México p 13

<sup>74</sup> Echeverría, Bolívar “ La modernidad de lo barroco” segunda edición, México, Era, 2000. FCE 1998 p 34

que llevó a la sociedad occidental a una autoconciencia de si mismo<sup>75</sup> y a un grado alcanzado por la técnica que se manifiesta en distintos grados, tales como modales, desarrollo científico, las formas de vivienda, etc. Este concepto está articulado a partir de rasgos particulares como progreso, secularización, racionalización y tecnificación<sup>76</sup>, las cuales han ido esculpiendo las formas de vida de quienes nos encontramos inscritos dentro de esta *temporalidad*. La esencia de este fenómeno obedece al giro que se da de una experiencia originaria basada en la escasez sustituida por una abundancia propiciada por una efectividad técnica. Esto dio cabida al florecimiento de las llamadas sociedades industriales, que desde el siglo XVI se conforman en torno al “hecho radical de la subordinación del proceso de producción y consumo de la riqueza social al capitalismo, una forma de organización de vida económica”<sup>77</sup>. El Estado moderno es un fenómeno del siglo XVI, consolidado en el siglo XIX y vigente aún en los siglos XX y XXI cuyo proyecto económico es el capitalismo.

Los primeros trazos de este fenómeno pueden ser encontrados en los escritos de Thomas Hobbes. La obra de *Leviatán* establece el criterio por virtud del cual se establece el fin último del Estado. “La causa final, fin o designio de los hombres al introducir esta restricción sobre si mismos es el cuidado de su propia conservación y por añadidura, el logra de una vida más armónica”<sup>78</sup>. Esto es posible debido a que existe un deseo por abandonar una “miserable condición de guerra”<sup>79</sup> que impera en un llamado *estado de naturaleza*. La generación de esta ficción es posible a través de la conferencia de todo el poder y fortaleza de los hombres en favor de otro o a una asamblea, por la cual mediante pluralidad de votos, pueda

---

<sup>75</sup> Elias, Norbert “ El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas”, cuarta edición, México, FCE, 2016, p 57

<sup>76</sup> Tenorio Trillas, Mauricio, “Artilugio....”, p 13

<sup>77</sup> Echeverría, Bolivar, “La modernidad...”, p 147

<sup>78</sup> Hobbes, Thomas “El Leviatán o la materia, forma y poder de la república eclesiástica o civil” FCE, 3ed 2017, México, p 141

<sup>79</sup> *idem*

reducirse la voluntad de muchos en una sola<sup>80</sup>. Esto genera al gran Leviatán, o dios mortal, cuya autoridad conferida debe ser utilizada para la paz<sup>81</sup>. Es “una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común<sup>82</sup>”

De lo anterior se desprende, que para Hobbes, el soberano no es defensor de la paz, sino que es creador de una paz terrenal<sup>83</sup>. Esto se logra únicamente a través de un pacto creador de orden y comunidad. Es decir que mediante un consenso cimentado en la sumisión general e incondicional al poder más fuerte<sup>84</sup> trasciende en todos los individuos participantes e instauro un orden jurídico. Sin embargo, este no conduce a la persona constituida o investida, sino más bien a la máquina. Es decir, como fenómeno moderno, el Estado parte de las características mencionadas anteriormente. La racionalización y tecnificación alumbran como faros de entendimiento al pueblo para suprimir el estado natural. En otras palabras, no importa la representación por medio de una persona, sino el servicio factual y actual de la protección efectiva<sup>85</sup>, la cual es únicamente eficaz a través de mecanismos de mando eficiente y perfectamente delimitado. Para Hobbes, el Estado se entiende en su totalidad como persona, pero un *homo artificialis* es decir, una máquina<sup>86</sup>. Esta maquinaria estatal funciona o no; si garantiza la existencia física de sus adeptos, exige a cambio obediencia incondicional a las leyes de su funcionamiento. Toda condición “pre-estatal” de inseguridad contribuye a la guerra y no a la construcción de la paz, su fin último.

---

<sup>80</sup> *ibídem* p 144.

<sup>81</sup> *idem*

<sup>82</sup> *idem*

<sup>83</sup> Schmitt, Carl “El leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes”

México, Fontamara, 1 edición 2008,, p 92

<sup>84</sup> *ibídem* p 93-94

<sup>85</sup> *idem*

<sup>86</sup> *ibídem* p 95

Para abonar a la discusión, en los párrafos siguientes se establecerá el vínculo que existe entre la constitución y el Estado. Esto surge a raíz de los cuestionamientos al inicio del presente apartado referentes a la forma de gobierno.

### *Constitución y Estado Moderno*

La teoría moderna constitucional es producto de la transición del *Ancien Regime*<sup>87</sup> a la instauración de Estados Modernos Constitucionales; surge de la pregunta referente a la Constitución y su relación con el Estado. Se estipula que esta es una emanación simultánea a la constitución de un Estado. En un sentido formal, y como se ha mencionado anteriormente, es la formación de una unidad política mediante un acto consensuado, y es a través de éste que dicha unidad define su *status* político<sup>88</sup>. Esto significa, que a través de un poder constituyente unido e indiviso, se deposita la voluntad política del pueblo y toma la decisión sobre el tipo y forma de su propia existencia política<sup>89</sup>. Sin embargo, antes de avanzar con la descripción de dicha operación, resulta pertinente dejar en claro que existe un pacto *a priori* por virtud del cual se confecciona la autoridad del poder mencionado. En otras palabras, para poder establecer un constituyente, se debe presuponer la existencia de un sujeto capaz de acción política. La doctrina francesa, particularmente la de Sieyès, ha determinado que ese sujeto corresponde a un pueblo, o mejor dicho, a una nación<sup>90</sup>.

El acto constituyente está bajo la autoridad de la nación, entendida como una representación de la voluntad popular, y es a través de esta que se articula la constitución y todas las consecuencias que de ahí devienen. El último eslabón de la operación se traduce en legitimidad. Esto sólo se logra cuando el poder y la autoridad del poder constituyente es reconocida como la voluntad misma del

---

<sup>87</sup> Así se le nombra al periodo concerniente a las monarquías absolutistas de los siglos XVI-XVIII

<sup>88</sup> Schmitt, Carl, *Constitutional Theory*, trad. Jeffrey Seitzer, Estados Unidos de América, Duke University press, 2008, p 97

<sup>89</sup> *Ibidem* p 125

<sup>90</sup> Esto lo explica Carl Schmitt en el párrafo referente al Constitution-making power en *ibidem* p 127

pueblo<sup>91</sup>. Carl Schmit establece que existen dos tipos de legitimidad: la dinástica y la democrática;<sup>92</sup> para el caso en concreto, el tipo que refiere a nuestro tema es la segunda.

Esta forma de legitimidad descansa en la idea de que el Estado es unidad política del pueblo, y es a través la decisión libre de su voluntad que esta adquiere una cierta forma<sup>93</sup>. Esto da cabida a los componentes que van dar vida a la constitución moderna: imperio de ley, libertades a los ciudadanos y separación de poderes.<sup>94</sup> Estos surgen debido a la necesidad de garantizar la tutela de la libertad de los individuos a toda costa, aún si fuera necesario el uso de violencia. Si el fin último del Estado es garantizar la seguridad ostentando un monopolio de la violencia, entonces éste en contraprestación, procurará también los derechos democráticos que de ellos *emanan*. Hannah Arendt, en su ensayo llamado *introducción a la política* describe la razón por la cual esto surge:

“La participación de los ciudadanos en el gobierno, en cualquiera de sus formas, es necesaria para la libertad sólo porque el gobierno, puesto que necesariamente es quien dispone de medios para ejercer la violencia, debe ser controlado en dicho ejercicio por los gobernados. Se comprende pues, que con el establecimiento de una esfera de acción política aparece un poder que debe ser vigilado constantemente para proteger la libertad. Lo que hoy día entendemos por gobierno constitucional, sea monárquico o republicano, es esencialmente un gobierno limitado y controlado en cuanto a sus poderes y al uso que haga de la violencia por sus gobernados<sup>95</sup>.”

Como se refirió en el primer apartado y se expuso también en el segundo, el ejercicio de la violencia está monopolizado por el aparato estatal, quien es el

---

<sup>91</sup> *ibídem* p 138

<sup>92</sup> *idem*

<sup>93</sup> *idem*

<sup>94</sup> Estos componentes se encuentran enunciados en la parte II del libro *Constitutional Theory* de Schmitt

<sup>95</sup> Arendt, Hanna, “La promesa de lo...” p 175

encargado de asegurar nuestra seguridad y garantizar así nuestra libertad. Sin embargo, como ya se mencionó, el ejercicio ilimitado del poder, puede devenir en una práctica de violencia fuerte, que eventualmente, se destruiría a si mismo. Esto se entiende si se refiere a la representación propuesta anteriormente del poder y la violencia como un eje de polos opuestos, en donde cada componente se encuentra en cada lado. En la medida en la que la violencia sea ejercida sin límite autoimpuesto por el poder, este se va a ir erosionando hasta desaparecerlo por completo. De llegar a suceder, se volvería a una condición Pre-estatal de inseguridad y con ello a un estado de guerra. En virtud de evitar este catastrófico desenlace, el Estado se impone límites para poder operar y satisfacer así su fin último.

El estado moderno al cual este proyecto se avoca, es el de corte Liberal y en consecuencia, adquiere el status de Estado de Derecho Constitucional. Esto quiere decir que el poder público determina dos puntos imprescindibles: primero este es regulado por normas generales, emanadas de la constitución, y deben ejercerse dentro de los límites que se imponen en dichas normas<sup>96</sup>. Segundo existe una constitucionalización de las libertades individuales, es decir, se vuelven norma positiva sujeta a garantía<sup>97</sup>. El fin de estas determinaciones son evitar el ejercicio arbitrario, ilegal e ilegítimo del poder.

Como parte de la explicación, resulta pertinente establecer los mecanismos que emanan de la primera determinación, es decir de la regulación del poder público en límites que separa sus funciones en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas están son típicas competencias de quien detenta “el poder supremo en un territorio determinado y corresponden al poder de hacer leyes, de hacerlas ejecutar y juzgar con base en ellas lo justo y lo injusto”<sup>98</sup>. Los principales mecanismos de control son los siguientes: en primer lugar, se encuentra el control del poder ejecutivo por

---

<sup>96</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, 1 ed FCE, 1989 p18

<sup>97</sup> *idem*

<sup>98</sup> Esta forma de separar las funciones de gobierno está claramente expuesta en el Federalista, libro compuesto por textos de los fundadores de la República de Estados Unidos de Norteamérica. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, 1ed, FCE, 1989, p136

parte del legislativo; segundo el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes; tercero la relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central y cuarto un poder judicial independiente del poder político<sup>99</sup>.

El estado de derecho constitucional es una de las formas más comunes que se adopta en la modernidad. El proyecto liberal, junto con el capitalista, está enfocado en el goce privado de los ciudadanos<sup>100</sup> y esto deriva en “que si el estado tiene un fin último, éste es el de elevar a los ciudadanos hasta el punto de que persigan espontáneamente le fin del Estado, por la sola idea de la ventaja que la organización estatal les garantice a fin de conseguir sus objetivos individuales”<sup>101</sup> Esto quiere decir que una vez construida la paz, el estado como máquina únicamente se avocará a satisfacer la libertad individual de sus ciudadanos, sin necesidad de ejercitar violencia extrema y visible en virtud de poder salvaguardar la integridad de los mismos y de si mismo.

### *Conclusiones.*

México se encuentra sumido en una crisis de violencia desatado, en un principio, por el acto soberano de desplegar a las fuerzas armadas para someter a la industria de lo ilegal a su voluntad y así erradicarlo. El despliegue de estas fuerzas devino en un conflicto armado que satisface entenderse como guerra<sup>102</sup>. En consecuencia, se generaron actos que únicamente lograron establecer

---

<sup>99</sup> *ibidem* p 20

<sup>100</sup> Bobbio, Norberto “Liberalismo... p 9

<sup>101</sup> *Ibidem* p 26

<sup>102</sup> Habría que precisar que el alcance de nombrar el conflicto como guerra tiene distintos arribos dependiendo desde que óptica se esté analizando. Desde lo político parece ser un ejercicio conceptual que permite una mayor flexibilidad e imaginación ya que las categorías pueden ser construidas; mientras que desde lo jurídico, implica la manifestación de una maquinaria institucional que tiene consecuencias que necesariamente hay que evaluar, por ejemplo, la categorización de los grupos delictivos como entidades políticas sujetas a una mesa de discusión.

condiciones de inseguridad tan graves que situaron a algunas regiones en estado de sitio, lo cual ha devenido en una fuerte debilidad institucional.

Las consecuencias parecen adquirir una nueva forma. La administración 2018-2024, dentro de su discurso institucional y político, ha establecido un cambio de régimen. Parece que existe una voluntad política de restablecer el orden y construir la paz de nuevo. Ante esto, resulta pertinente analizar cómo es que esto se pretende lograr. Para ello, es necesario estudiar cuales son las formas en las que el Estado puede mutar para lograr cumplir dicho fin. Si es posible tener una forma de representación del Estado, tal y como lo planteó Schmitt, la forma ideal de Estado Moderno es la máquina, sin embargo, para lograrlo, primero debe ser Dios mortal. Ante ello, ¿Qué formas de configuración de poder público son las que se pretenden articular en virtud de reconstruir un Estado de Derecho Constitucional?

## Capítulo II

**Imperium y Estado***Le pouvoir arrête le pouvoir**Montesquieu*

“Every man thinks he has a right to live and every government thinks it has a right to live. Every man when driven to the wall by a moderate assailant will override all laws of to protect himself, and this is called the great right of self-defense. So every government, when driven to the wall by a rebellion, will trample down a constitution before it will allow itself to be destroyed. This may not be constitutional law, but it is a fact”

S. G Fisher

“The law is made for the state, not the state for the law. If the circumstances are such that a choice must be made between the two, it is the law which must be sacrificed to the state. *Salus populi suprema lex esto*”

Joseph Barthélemy

Cómo se leyó en el capítulo anterior, el problema del Estado está vinculado con la política. Esta relación se manifiesta de múltiples maneras, tales como a través de normas que rigen lo que ocurre en el territorio apropiado por la nación o actos de autoridad devenidos en molestia para las libertades de sus ciudadanos, quienes componen el flujo de individuos sobre la cual pende la administración del Estado. La política es un problema que aparece en las relaciones que surgen entre cada uno de los individuos. Es una pregunta en torno al gobierno del pueblo o las personas.

Una de las posibilidades emanada de la tensión entre estos elementos, responde al problema de la violencia aplicada en contra de individuos que forman parte del Estado. ¿Cuáles son las repercusiones del ejercicio discrecional de dicho poder? ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad que hacen brotar a la violencia desenfrenada? ¿El Estado está legitimado para poder ejercer este poder? ¿Hasta

que punto es deseable limitar el ejercicio de la violencia?. Es sabido que el ejercicio discrecional e ilimitado de la violencia puede resultar en manifestaciones de impacto profundo en el acontecer de las personas involucradas. Estos brotes están inscritos en todos los registros, desde la sutileza de la vigilancia impuesta en todos los recintos, hasta la presencia física del Estado, a través de militares, o policía y el enfrentamiento entre fuerzas Estatales y el enemigo interno. La violencia ejercida por el Estado puede tener un alcance letal.

Por otro lado, a mayor presencia de violencia letal, existe mayor posibilidad de enunciar un estado pre-estatal. Esto impide la ejecución virtuosa de la máquina a la cual le ha sido depositada la *potestad* de administrar y garantizar la seguridad de manera *autómata* de sus miembros y en consecuencia ocasiona debilidad del Estado. Ante este panorama, el pacto que ha permitido la confección de la entelequia estatal, legitima mediante una norma expresa en su carta constitutiva, la posibilidad de articular una configuración estatal que permita manifestaciones primarias de fuerza por parte del Estado sin obstáculos. Es decir, se levantarán candados que se le han impuesto al poder público en virtud de satisfacer un fin: Reestablecer el orden y reconstruir la paz.

Partiendo de la misma representación cartesiana que nos permite ubicar los movimientos dentro del presente proyecto, cabe recordar que la tensión provocada por las fuerzas políticas que buscan definir una forma de ejercer el poder se encuentra definida a partir de un eje cuyos extremos son la paz, como valor positivo y su opuesto, como valor negativo la guerra. Extrapolando una calificación en escala, se podrá determinar la gravedad del estado de las cosas y con esto, una posible respuesta para la definición del ejercicio del poder. Esto quiere decir, que a partir del balance, se establecerá una estrategia que buscará resolver el problema.

El balance que plantea la nueva administración coincide, en todo caso, con el dicho en el capítulo anterior. Ante esto, su respuesta se encuentra basada una estrategia planteada en el uso de la fuerza fuerte tras diagnosticar una debilidad

estatal que amenaza su permanencia y que ésta, a su vez, es causada por una guerra contra el narcotráfico.

El segundo capítulo buscará establecer primero, una lectura la razón de estado. Partiendo de una lectura a las necesidades surgidas a partir de la modernidad desde el punto de vista de la administración Estatal, se hará una revisión conceptual a las nociones surgidas de esta práctica, aplicadas específicamente a la seguridad. Al explorar la figura de Razón de Estado, y concluir que representa la forma de configuración que el Estado ejecuta, se explorarán las figuras de Dictadura y una vez asentado lo dicho, se explicará que se entiende por Dictadura constitucional, como principio constitucional que se encarga de salvaguardar la integridad misma del Estado. Finalmente, se hará una reflexión en torno a las implicaciones que tienen que ver con el cambio de régimen político que se presume en la presente administración.

## **II.1 Imperium y razón de estado**

El problema tratado en el capítulo anterior obedece principalmente a la comprensión conceptual del problema real en el Estado mexicano actualmente. Abre la pregunta sobre cuales son las condiciones actuales, y esas mismas configuran otra sobre la posibilidad de la *refundación* de un nuevo Estado. También, se hizo mención sobre los fundamentos del Estado moderno: el pacto social que permite la creación de la ficción estatal y en consecuencia, la conformación del monopolio de la violencia y la definición por la forma de gobierno que regirá al pueblo. En esta primera parte de la discusión del presente capítulo gira en torno al enunciado preformativo<sup>103</sup> proclamado por el jefe de Estado y de

---

<sup>103</sup> Los enunciados preformativos parten de la distinción de los constatativos. Estos enunciados son aquellos que cuya simple enunciación tienen una repercusión en el plano de la realidad. Un ejemplo, podría ser una norma que determine el impuesto sobre determinado objeto o un sujeto en una negociación estableciendo un incremento sobre una cuota periódica. Estos se encuentran postuladas a partir de una serie de conferencias dictadas por John Langshawd Austin, y que ha llegado a nuestros días a través de una compilación de las mismas en forma de libro titulado "Hacer cosas con Palabras". Austin JL, *Hacer*

Gobierno en la toma de protesta ante el Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2018. “... hoy comienza un cambio de régimen político<sup>104</sup>”.

El presente apartado, primero se desarrollará una genealogía del estado moderno que conduce al establecimiento de la razón de estado, la racionalidad que conducirá la administración del Estado. Esto se llevará a cabo a partir de una revisión de la transición de los Estados en occidente desde el siglo XVI hasta el XVIII en cuanto a su forma de conducir a las personas. Es decir, en términos de Michel Foucault y de Carl Schmitt, cómo ocurrió la transición entre el pastorado de las almas al gobierno de los hombres<sup>105</sup>. Aunada a esta descripción, se tratará el tema de la crisis de autoridad, apuntada por Hannah Arendt en su ensayo *What is authority?* Cuya tesis se centra en que el giro moderno desapareció la tradición y con ello la figura de autoridad se vio vaciada de su sustancia.

#### *Precisiones*

Resulta importante hacer dos precisiones antes de desarrollar el presente capítulo. En primer lugar, es necesario establecer qué se entiende por régimen y luego qué se entiende por forma de dominación o gobierno. En primer lugar, se tomará como referencia lo enunciado por Michael Zürn en “Antologías para el Estudio y la enseñanza de la ciencia política”: “La palabra régimen (del francés *régime*) designa en general una forma de orden o gobierno, es decir un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas que regulan la forma en que los

---

*cosas con palabras*, trad. Genaro R. Carrió, Eduardo Rabossi, Paidós, España, 1985. Pp 3-9

<sup>104</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “discurso de toma de protesta” México 2018, en <https://expansion.mx/nacional/2018/12/01/discurso-integro-de-lopez-obrador-como-presidente>

<sup>105</sup> Ambas nociones serán explicadas a lo largo del capítulo. Las obras que tratan dicho tema son “Seguridad, Territorio, Población” y la Dictadura, respectivamente.

actores se relacionen en un contexto dado de acción”<sup>106</sup>. El autor, posteriormente alude a que esta noción surge a partir del decreto del 4 de agosto de 1789, durante la revolución francesa, que contenía el encargo de instituir un *nouvelle régime* en oposición al *ancien* recién derrocado<sup>107</sup>. De lo anteriormente dicho por el autor, existe una limitación grave en su definición. Al avocarse únicamente a una postura analítica la cual considera a la totalidad de derecho positivo como aquel dispositivo capaz de regular la vida en común de las personas, se olvida de la complejidad emanada por el problema sobre la dominación de un grupo de personas en un campo de acción dado. Avocados al programa descrito en el primer capítulo, habría que identificar varios elementos de la definición del autor y proponer la propia.

En primer lugar, designar al régimen como un orden o forma resulta acertado. Sin embargo, cómo éste entiende a esta concepción resulta insuficiente. Al estar inscrita la concepción *régimen* en la modernidad, entonces sería necesario establecer que ésta obedece a una lógica civilizatoria, en donde los principios, las normas y los reglas son solo una parte de la compleja maquinaria que hace posible este proceso. Basta referirse a la noción de modernidad establecida el capítulo anterior, la se establece como un modelo de civilización humana<sup>108</sup>, el cual comienza a instaurarse en Europa del siglo XVI<sup>109</sup>. Echeverría, en su libro *la modernidad de lo barroco*, establece que esta realidad humana se encuentra constituida por un juego de dos niveles de presencia real: el primero como potencia y el segundo como efectivo. “En primer nivel, la modernidad puede ser vista como una forma ideal de totalización de la vida humana... Sería una realidad de concreción en suspenso o potencial, todavía indefinida... aún polimorfa... En el segundo nivel, puede ser vista como una configuración histórica que domina efectivamente en la sociedad europea ... se presenta de manera plural en una

---

<sup>106</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo et al (ed) *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política Volumen II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2017, p 1

<sup>107</sup> *ibídem* p 2

<sup>108</sup> Echeverría, Bolívar *La modernidad de lo....* p144

<sup>109</sup> *idem*

serie de proyectos e intentos históricos de actualización o efectuación de su esencia”<sup>110</sup> Estos dos niveles nos hablan de una forma ideal de totalización humana, a lo cual le corresponde una serie de elementos que puedan constituir esa totalidad. Segundo, en el primer plano, al ser una potencia, se enuncia como indefinida y polimorfa, esto quiere decir que las múltiples formas por las cuales se pudiera ejecutar dicha idea es indefinida y por lo tanto infinita. Tercero, al estar en acción, se presenta como una multiplicidad de proyectos que tienen la función de concretar su esencia. En términos de Echeverría, “es la consolidación indetenible de un cambio tecnológico que afecta la raíz misma de las múltiples “civilizaciones materiales” del ser humano a todo lo ancho del planeta<sup>111</sup>”.

Aunado a esto, la alteración que esto tiene en la vida cotidiana de los sujetos inscritos en dicho régimen tiene distintos rasgos característicos. Echeverría establece 5, los cuales son el racionalismo, el progresismo, el individualismo, el urbanismo, el economicismo, el nacionalismo, *et al*<sup>112</sup>. La definición dada por el autor Zürn se avoca únicamente a un solo rasgo: el racionalismo. Este, en su cariz moderno puede ser entendido como “...la reducción de la especificidad de lo humano al desarrollo de la facultad racionante y la reducción de ésta al modo en que ella se realiza en la práctica puramente técnica o instrumentalizadora del mundo, es el modo de manifestación más directo del humanismo propio de la modernidad capitalista<sup>113</sup>”, esto quiere decir que todo acto humano se reduce únicamente a la facultad de razonamiento *propia* del hombre y que esta se lleva a la práctica a través de la ejecución técnica o instrumentalizada. Ante esto, nos encontramos con los principios, normas y reglas, las cuales, dentro de un contexto moderno, son producto de un razonamiento humano devenido en sistematización de conductas, contingencias, principios o axiomas cuyo fin es regular la vida en común. Si los enunciados normativos de carácter positivo tienen un origen racional, su práctica, instrumentalizada, tiene un fin, el cual puede ser articulado

---

<sup>110</sup> *idem*

<sup>111</sup> *ibídem* pp 144-145

<sup>112</sup> *ibídem* p 149-150

<sup>113</sup> *ibídem* p 151

en dos categorías: organizar y gobernar. Organizar las potestades que el Estado tiene, dentro de sus múltiples operaciones y gobernar las conductas cotidianas de los habitantes. Entonces, por régimen podremos entender la forma de orden que rige a los actores se relacionados en un contexto dado de acción. Así, excluimos un rasgo de la definición, para no excluir los demás, ya que representa una manifestación entre otras y no la única.

El régimen político está ligado a la forma de gobierno o dominación. Su vínculo se encuentra inscrito en las preguntas ¿Cómo se configura el orden que regulan a los actores relacionados en un contexto particular? Y ¿Cómo se fundamentan a si mismas? Esta pregunta ha desencadenado una sistematización tipológica sobre cómo se gobierna. Algunos ejemplos dados han sido las democracias, aristocracia, tiranía, monarquía, oligarquías, etc. El concepto cuenta con una historia larga y compleja, un entramado de categorías que han ido variando conforme a su lugar en la historia. En aras de una clasificación y explicación breve, se retomará aquella descrita por Claus Leggewie en “Antologías para el Estudio y la enseñanza de la ciencia política”.

El problema actual de las formas de dominación se encuentra inscrito en dos *tropos*: lugar y tiempo. Occidente y Modernidad. La dominación y formas de gobierno son problemas que se han ido atendiendo desde la época antigua. En Grecia, el vocablo *arkhe* se encuentra en las grafías oligarquía y anarquía. Esta cuenta con dos significados divergentes: inicio, origen o principio, así como dominación o gobierno<sup>114</sup>. Por otro lado, *kratos* significa *fuerza, poder o dominio* y se puede encontrar en la grafía de Democracia y Aristocracia<sup>115</sup>. Estas formas de gobierno fueron estudiadas por los griegos y se encuentran inscritas en el dominio de la política, es decir todo aquello referente a la *polis*. Posteriormente, en Roma antigua el problema se entendía de la siguiente manera: “la dominación era concepto de ordenamiento y reforma nacido en la crisis, cuya función es la de

---

<sup>114</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo et al (ed) *Antologías para el estudio y la enseñanza de...* p 6

<sup>115</sup> *ibidem* p 7

superar o evitar estados de desorden<sup>116</sup>". La dominación era entendida a partir de dos conceptos que operaban en distintos niveles: *dominum*, referido al derecho de propiedad sobre bienes, el cual era ostentado por el *pater familias* y el *imperium* entendido a partir el ejercicio de poder público y era ejercido por el emperador, dictador, etc<sup>117</sup>. Aunado a esto, la forma tradicional de dominio, que imperó en occidente a lo largo de varios siglos, se refirió a la figura del *pater familias*; en términos de domino. Sin embargo, en la modernidad, se dio un giro que hizo del dominio un ejercicio de un soberano estatal en un territorio amplio y delimitado. Con esto, la dominación adquirió un rasgo abstracto y racional. Así lo marca Leggewie "Todas las formas tradicionales de dominación pueden referirse todavía a este poder de mando concreto del amo, empezando por le *pater familias* en la economía doméstica agraria hasta llegar al soberano estatal en un territorio ampliado y delimitado...Con el surgimiento de la dominación territorial (estatal) que unifica anteriores derechos aislados, la dominación adquirió una dimensión espacial territorial... transformada en una comprensión abstracta racional del Estado...<sup>118</sup>". El argumento esgrimido por ese autor carece de un rasgo importante, además de la dimensión espacial caracterizado por el territorio, la comprensión racional de la administración estatal también adquirió una dimensión sustancial, aludida a la población.

Esto da lugar a la ubicación del otro problema a tratar en el presente proyecto: La dominación moderna. Esta, al estar sujeta a condiciones de duda sistémica y potencial caída<sup>119</sup>, y aunada a la racionalidad propia de la época, tiende a desarrollar una forma de representación y especialización particular, las cuales se traducen en la administración y especialización. El autor establece "De esta manera, la dominación política es, al mismo tiempo centralizadora y excéntrica, al destacar marcadamente el papel del gobernante entre el repertorio de papeles sociales, reclamando un *status* particular." Esto orilla a, según el autor, tres

---

<sup>116</sup> *Ibidem* p 7

<sup>117</sup> *idem*

<sup>118</sup> *ibidem* p 8

<sup>119</sup> Así se refiere a las cualidades modernas de las formas de gobierno modernas.  
*ibidem* p 7

problemas: la despersonalización de la dominación, la obligación permanente de legitimarse y el problema de la burocracia. Junto con estas características se abren las perspectivas fundamentales de dicho dominio. ¿cuáles fueron las ideas que lograron consolidar el problema dentro de un plano racional abstracto? Tres perspectivas fueron necesarias: en el centro de la discusión, se encuentran las posturas *hobbesianas* y *Maquiavelicas* en torno al arte de gobernar garantizadas a partir de un monopolio legítimo del poder. De manera satelital, las teorías contractualistas, enfocado en el *pacto* por virtud del cual los ciudadanos deciden sobre una instancia de dominación y la teoría de clases, operando a partir de un principio de desigualdad de clases que posibilita un dominio sobre todos los estratos<sup>120</sup>.

### *Estado y gobierno*

Una vez establecidos estas precisiones. Da paso al desarrollo del problema: el gobierno del Estado. La operación consiste en la utilización del concepto de *gubernamentalidad*<sup>121</sup> proveniente de la razón de estado. El fenómeno moderno que dio pie a la administración de grandes poblaciones y bastos territorios se desarrolló a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII. En términos de Michel Foucault, hay una génesis de un saber político<sup>122</sup> cuya ocupación es la regulación de la población. Este nuevo saber surge por el cambio de objetivos, la aparición de

---

<sup>120</sup> Esto en referencia a las posturas fundamentales enunciadas por Claus Leggewie en *ibidem* p 9

<sup>121</sup> Resulta importante destacar que el texto escogido para poder determinar la definición de dicho concepto y su desarrollo en la era moderna se encuentra inscrito dentro de la discusión del *Biopoder*, acuñado por Michel Foucault y desarrollado en dos cursos : Seguridad, Territorio, población y el Nacimiento de la Biopolítica. El presente proyecto no abordará directamente a la discusión sobre el biopoder, sino que retomará únicamente la genealogía del Estado Moderno, aludida en las clases del 1 de febrero de 1978 al 5 de abril de 1978, en se plantea al Estado moderno como una técnica de gobierno. Sin embargo, es importante tener precisar que la discusión en torno a la biopolítica resulta importante en tanto a la noción de lo político, en la cual, se establece que lo político tiene dos sentidos: a la esfera de intervención del Estado y a la omnipresencia de una lucha entre dos adversarios Foucault, Michel, *Seguridad, territorio y población*, FCE, México 20....p 451.

<sup>122</sup> Foucault, Michel, *Seguridad, territorio y población*, FCE, México 20....p 411

nuevos problemas y la invención de nuevas técnicas que conlleva a una nueva forma de gobernar. Esto supone un régimen anterior, el cual, se depositaba en un poder pastoral y ejercía un gobierno de las almas<sup>123</sup>. Esto es importante mencionar, debido la noción de autoridad sufre un colapso con respecto a lo que tradicionalmente se entendía ella. A pesar de que el espacio conceptual en el que nos encontramos desplazándonos es la modernidad, resulta necesario hacer referencia a la complejidad que estructura a la figura de autoridad, cuya palabra y sustancia surgió en Roma<sup>124</sup>.

A diferencia de las experiencias políticas griegas, manifestadas en formas de gobierno, tales como tiranía, oligarquía, monarquía, democracia, en Roma, durante los periodos de la república, hasta el fin del imperio se articuló la forma en la que esta figura actuaría sobre los compatriotas. Como lo establece, Hannah Arendt en su ensayo "What is Authority", el corazón de la política romana se cimentaba en la convicción sacra de la fundación<sup>125</sup>. Esta sacralidad con la que se veneraba a la fundación tenía implicaciones religiosas<sup>126</sup>, obligaba a los romanos al esfuerzo por preservar lo fundado y bajo este contexto, surge el concepto Autoridad. La palabra *Auctoritas* deriva del verbo *augere*, el cual significa aumentar, magnificar, hacer crecer<sup>127</sup>. Esta connotación hace referencia a que aquellos en autoridad "hacen crecer la fundación"<sup>128</sup>. Quienes se encontraban

---

<sup>123</sup> este tema se desarrolla ampliamente en las clases del 8 de febrero y las del 22 de febrero en ibidem pp 139

<sup>124</sup> Hannah Arendt, en su ensayo "What is Authority" realiza un ejercicio histórico sobre la figura de Autoridad. Esta afirmación la encontramos en Arendt, Hanna, *What is Authority?* Chicago university press, 1954 p 17

<sup>125</sup> *idem*

<sup>126</sup> Proveniente de religión / *re-ligare*.

<sup>127</sup> *Ibidem* p 18

<sup>128</sup> Aumentar o crecer en Roma no era considerado un acto hacia el futuro, sino era un gesto hacia el pasado. Arendt dice "If one wants to relate this attitude to the herierchical order established by authority and visualize this hierarchy in the familiar image of the pyramid, it is as though the Peak of the pyramid did not reach into the height of a sky above the Earth, but into the depth of an earthly past." *Si alguien quisiera relacionar este gesto al orden jerárquico establecido por la autoridad y visualizar esta jerarquía en la imagen familiar de una pirámide, es*

dotados de autoridad en la Roma antigua, eran los *maiores* o mayores, el senado o los *patres familias*, estos últimos la han heredado por descendencia y transmisión de aquellos quienes estuvieron en la fundación<sup>129</sup>. Esto significa que la autoridad se encontraba enraizado en un hecho pasado cuyo peso se encontraba en la fortaleza del imperio. Arendt explica la operación:

“El pasado es santificado por la tradición. La tradición preservó el pasado por la transmisión de generación en generación del testimonio de los ancestros, quienes fueron los primeros testigos e hicieron la sagrada fundación, y la aumentaron por virtud de su autoridad a lo largo de los siglos. Mientras la tradición no fuera interrumpida, la autoridad quedaría intacta.”<sup>130</sup>

Esta forma de acontecer estaba cimentado a partir una “trinidad romana”<sup>131</sup>, la cual consistía en religión, autoridad y tradición. Arendt dice: “La fuerza de esta trinidad recae en la fuerza aglutinante de un comienzo el cual ataba mediante vínculos religiosos a las personas a través de la tradición... [esta] no solo sobrevivió a la transformación de la república en imperio sino que penetró donde fuera que la *pax romana* creara civilización occidental con romana<sup>132</sup>.” Los tres componentes que perpetuaron la fundación de roma en acto constante de construcción de la república, y posteriormente imperio, fue decisivo para la consagración del mundo occidental. Posteriormente, con el debilitamiento del imperio y el auge del cristianismo, la operación de la fundación fue extrapolado a

---

*como si el pico de la pirámide no perseguirá el cielo sobre la tierra, sino dentro de las profundidades del pasado terrenal ibidem pp 19-18*

<sup>129</sup> *idem*

<sup>130</sup> “... past was sanctified through tradition. Tradition preserved the past by handing down from one generation to the next the testimony of the ancestors, who first had witnessed and created the sacred founding and then augmented it by their authority throughout the centuries.” *Idem* p 19

<sup>131</sup> *ibidem* p 20

<sup>132</sup> “The strength of this trinity lay in the binding force of an authoritative beginning to which religious bonds tied men back through tradition. The Roman trinity not only survived the transformation of the republic into the Empire but penetrated wherever the *pax romana* created western civilization on Roman foundations.” *idem*

los principios de la religión, la autoridad pasó a ser monopolizado por las esferas de la iglesia.<sup>133</sup>

A lo largo de los años, con el giro epistemológico de la modernidad<sup>134</sup>, surge la crisis de autoridad que marcó la era. Este fue propiciado, entre muchas cosas, gracias a la separación de la iglesia y el estado la cual devino en que por primera vez en la historia occidental, se perdió la autoridad que dotaba a las estructuras políticas de “durabilidad, continuidad y acción”<sup>135</sup>.

Tras una crisis general del pastorado, surge una búsqueda de otras modalidades de dirección que conllevaba una nueva visión de conducir a la población, conformada por todas las edades y tipos de aglomeración –tales como familias, por ejemplo-, posesiones, etc. Esto derivó en el surgimiento de nuevas formas de relaciones económicas y sociales y en consecuencia, una estructura y forma de gobernar nueva. La transformación dio paso a otras *artes de gobernar* dentro de las cuales surge un nuevo concepto, una nueva forma de pensar este arte: La razón de Estado. Esta se entiende como una matriz de racionalidad según la cual el gobernante debe ejercer su soberanía gobernando a las personas. Esta cuenta con unas características particulares: una temporalidad particular que va a regirla, distinta a la anterior y dos técnicas que le van permitir conducirse en la nueva era de los Estados/nación.

La primera etapa surge entre el siglo XV y XVI, donde se ubica el periodo de transición del pastorado de las almas al gobierno de los hombres. Las condiciones que permiten esta transición se dan a partir de situaciones puntuales: la contrarreforma religiosa, un sistema feudal decaído y una caída de los “polos de soberanía” que definía los horizontes de salvación, unidad y consumación de los

---

<sup>133</sup> *ibidem* p 21

<sup>134</sup> operación utilizado por M Foucault en *las palabras y las cosas* el cual hace referencia al cambio epistémico que permitió el paso de una forma particular de articular el mundo al que –supuestamente- actualmente nos rige, la modernidad. Foucault, Michel, *las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI, 2 ed, 2010

<sup>135</sup> Arednt, Hanna *What is ...* p 21

tiempos<sup>136</sup>. A raíz de esto, emergió la pregunta sobre la conducción de los hombres sobre la faz de la tierra. ¿Cómo conducirse con respecto a otros, en la vida cotidiana, referente a la autoridad, ante el soberano? Estas preguntas aluden a un problema del dominio público ¿En qué medida el ejercicio del poder soberano puede y debe tratarse sobre las tareas de conducción? En el siglo XVI el soberano ahora es quien conduce las almas ahora. Esto lleva a la era de los gobiernos<sup>137</sup> y a la aparición de la noción de razón de estado.

Los problemas presentados ante este nuevo panorama que se develaba pueden ser contenidos en dos: ¿Según qué racionalidad podrá gobernar a los hombres en el marco de su soberanía? Y ¿Cuál es el elemento específico sobre el cual debe recaer el gobierno de los hombres? "... el elemento característico del pensamiento político a fines del siglo XVI y principios del XVII es precisamente la búsqueda y definición de una forma de gobierno que sea específica con respecto al ejercicio de la soberanía"<sup>138</sup>. A través de ficciones con cualidades universales, inmutables y generales, se logra imponer el gobierno del mundo a partir de principios. Pero antes, ¿Qué significaba el gobierno pastoral? "Gobernar el mundo pastoralmente quería decir que el mundo estaba sometido a una economía de obediencia: cada vez que Dios, por una razón particular, quería intervenir, cualquier fuera la razón se trataba de la salvación, intervenía en el mundo de acuerdo con la economía de la obediencia. Es decir, que obligaba a los seres a manifestar su voluntad por signos, prodigios, maravillas, monstruosidades que eran otras tantas amenazas de castigo, promesas de salvación, marca de elección"<sup>139</sup>. Esto significa que este tipo de gobierno de las almas obedecía a una racionalidad vinculada a las formas de concepción de autoridad pre-modernas. Arendt, en *What is authority?*, menciona que la violencia comienza a formar parte de la concepción de autoridad a partir de

---

<sup>136</sup> Foucault Michel, "seguridad.. p 272

<sup>137</sup> idem

<sup>138</sup> Ibidem p 273

<sup>139</sup> ibidem p 274

la introducción de la idea platónica de infierno al cuerpo dogmático del cristianismo, el cual era quien ejercía ya la autoridad de las almas.<sup>140</sup>

El arte de gobernar implica saber la racionalidad que va a operar. Las primeras definiciones de la razón de Estado surgen en Italia a finales del siglo XVI escritas por Giovanni Botero el cual dice:

“El Estado es una firme dominación sobre los Pueblos; y La razón de Estado es el conocimiento de los medios idóneos para fundar, conservar y ampliar dicha dominación y señorío. Es muy cierto, hablando en términos absolutos, que si bien se extiende a las tres partes susodichas, parece no obstante que abraza de manera más estrecha la conservación que otras; y la extensión más que la fundación”<sup>141</sup>.

Esto quiere decir que varias cosas. Principalmente se habla de un pueblo, más no de un territorio en específico. Segundo, esta racionalidad se traduce en los modelos idóneos para fundar conservar y ampliar el dominio sobre los mismos. También, permitirá la conservación y extensión, partiendo de la fundación, como acto primigenio. A lo largo de los siglos XVI y XVII en occidente se logró pensar y programar la especificidad del gobierno con respecto al ejercicio de la soberanía. Esto quiere decir que la razón de estado no es un conjunto de objetos, ni vocación, sino una configuración de racionalidad que permite la forma de gobernar por parte del soberano. Ante esto no significa que el Estado haya emergido de las tinieblas. Es importante destacar que las funciones del Estado existían siglos antes; la recaudación, los ejércitos, la impartición de justicia son algunos de los registros que se tienen en la forma de administrar. Sin embargo, en la época moderna comenzó

---

<sup>140</sup> “The introduction of the platonic hell into the body of christian dogmatic beliefs strengthened religious authority to the point where it could hope to remain victoirs in any contest with secular power. But he price paid for this additional strength was that the roman concept of authority was diluted, and an elemento f violence was permitted to insinuate inself into both the very structure of western religious thought and the hierarhcy of the church.” Arendt, hannha, *what is ...* p 24.

<sup>141</sup> ibidem p 277

a tomarse conciencia sobre la programación del mismo<sup>142</sup>. Esta operación implica una objetivación y por lo tanto se vuelve un objeto de estudio que requiere un análisis; una práctica deliberada que permitirá un cálculo con respecto al presente para el futuro.

### *Razón de Estado*

El presente subpartado buscará dar definición a la razón de Estado y establecer algunos rasgos. Se tomará como referencia el curso ya mencionado de seguridad, territorio y población de Michel Foucault, impartido en el primer semestre del año 1978.

Primero, es pertinente establecer la definición de razón de Estado. Giovanni Antonio Palazzo, en referencia al ya mencionado Botero, establece como definición una que parte de la separación de los elementos que conforman la expresión. ¿Qué se entiende por razón y qué por estado? Razón se entiende como esencia cabal de las cosas, "... un lazo necesario entre diferentes elementos que lo conforman" o una cierta facultad "del alma que permite conocer la verdad de las cosas, es decir el lazo que integra esa variedad de elementos que conforman una cosa" la razón es medio y esencia. Por otro lado, Estado tiene 4 acepciones distintas: como dominio, como jurisdicción –entendido como conjunto de leyes, reglas y costumbres–, como condición de vida y como cualidad de cosas<sup>143</sup>. Ahora, la razón de Estado puede ser entendida como aquel lazo necesario entre diferentes elementos que conforman a un Estado, entendido como un dominio con jurisdicción el cual dota a sus habitantes de un *status*. O como dice Foucault "...es lo que es necesario y suficiente para que la república –entendida como estado en sus 4 acepciones mencionadas arriba- conserve intacta su integridad"<sup>144</sup>. Estas definiciones tienen un carácter progresivas, es decir, se devela como una técnica de gobierno que tiende a la perfección en su ejecución. Lo anterior mencionado establece una discusión en torno al fin de la Razón de

---

<sup>142</sup> ibidem p 290

<sup>143</sup> ibidem pp 294-295

<sup>144</sup> ibidem pp 295-296

Estado. La condición de técnica tendente a la perfección lo orilla a ser su fin mismo, a través de la continua ejecución. La República no podría existir si no fuera por esta tecnología que la mantiene a cada instante. El gobierno, entendida como acción específica del estado, es un acto de creación continua de la República<sup>145</sup>.

Finalmente, es pertinente establecer una cualidad temporal de la razón de estado. Referente a los pronunciamientos realizados por Palazzo, se esboza una temporalidad, un tiempo histórico y político, que tiene por característica particular la indefinición. Primero, porque no posee un problema de origen, fundamento ni dinastía. Ya no se contempla un punto de partida como referente absoluto. Segundo, Al no haber origen, tampoco existe fin<sup>146</sup>. Ante esto, el Estado no deberá preocuparse por la relación de los individuos, en términos de obediencia, ni la consumación de un fin superior, como la consagración del imperio –ocurrida en el medioevo-, más bien ahora se reduce a la operación automática de la maquinaria estatal que queda abierta a la eternidad, siempre procurando su conservación.

El establecimiento de la racionalidad gubernamental, o razón de estado, posee ciertos rasgos característicos, los cuales permiten cuestionar sobre problemas específicos que pueden derivarse del ejercicio del poder **soberano**. El primero, establecido por la directriz del curso que hemos seguido, es el de la Salvación; el segundo es el de la obediencia y el tercero es el de la verdad. A continuación se desarrollará brevemente cada uno de los problemas y la forma en que fueron resueltos estos problemas *técnicos*.

¿Cómo se resolvería el problema de la salvación? ¿Qué implica el debilitamiento de la integridad del Estado? la salvación del estado podría darse a partir de un golpe de estado. La teoría elaborada en el siglo XVII la entiende, ante todo, como una suspensión de leyes y de legalidad; una acción extraordinaria contra el derecho común, una acción que no guarda ningún orden ni forma alguna de justicia<sup>147</sup>. Sin embargo, al parecer no hay ruptura entre el golpe de estado y la

---

<sup>145</sup> ibidem p 299

<sup>146</sup> ibidem p 300

<sup>147</sup> Foucault, Michel *seguridad.... P 302*

razón de estado. El golpe de estado es una manera de actuar. Obedece a la salvación y supone la excepción al respeto del derecho público. Es la manifestación de la razón de Estado que afirma que el Estado debe ser indefectiblemente salvado sin importar los medios<sup>148</sup>. Esta tarea tiene tres elementos que juegan en el desarrollo de dicha razón: la necesidad del Estado, que es superior a la ley; la violencia, que está en la naturaleza del golpe de Estado; la teatralidad, que reconoce el deber de esconder sus procedimientos y vías, y manifestarse en efectos y rasgos que sostiene<sup>149</sup>. Se construye con esto una nueva práctica política, donde el golpe de estado pasa a ser una representación de una tragedia en escena. Es aquella por la cual el Estado exige, en nombre de su salvación, la aceptación de la violencia en su forma mas pura, la letalidad y la injusticia.

¿Cómo se piensa el problema de la obediencia? La principal preocupación surge a partir de los fenómenos de sedición y rebelión. Hay dos causas principales: materiales y ocasionales. Las primeras obedecen al descontento y al hambre; las segundas a la modificación en la distribución de privilegios, cambio de impuestos, violar a las leyes. La manifestación de estos fenómenos puede surgir de todos los estamentos sociales<sup>150</sup>. Además, se vincula estrechamente con el tercer y último problema: la verdad. ¿Cómo es que se piensa el problema de la verdad? La racionalidad que implica la técnica de gobierno también precisa de una producción propia de verdad. A partir del siglo XVIII comienza a requerirse una serie de conocimientos en virtud de poder gobernar. Se deben de conocer los elementos constituyentes del Estado; aquellos que permitirán el mantenimiento o conservación del mismo. Se pregunta por la *realidad* del Estado<sup>151</sup>.

A raíz de eso, surge la Estadística, que es el conocimiento de la fuerza y los recursos que caracterizan al Estado. Este saber se extiende sobre dos campos, el de la población y el del territorio. Al primero le corresponde determinar la cantidad

---

<sup>148</sup> ibidem p 304

<sup>149</sup> ibidem pp 304-308

<sup>150</sup> ibidem pp 310-312

<sup>151</sup> ibidem p 314

de habitantes, su natalidad, mortalidad y sus riquezas; al segundo las riquezas, tanto vital, que corresponde a las minas y bosques, recursos naturales, como de producción, que corresponde a dinero circulante, al cálculo de la balanza comercial y a los impuestos recaudados<sup>152</sup>. El contenido de este saber soberano es conocimiento técnico, medible, que caracteriza la realidad. Esto, a su vez, orillará a la creación de un aparato administrativo que pueda conocer en cada momento lo que pasa en la república<sup>153</sup>.

El fenómeno del Estado encontró en la modernidad una novedosa forma de gobernar. Lo hizo a través del cálculo y razonamiento de la información recabada por sus nuevos órganos encargados de la producción de verdad. Se configuró, con esto, una nueva forma de política el cual enarboló su propio fundamento y fin. Haciendo una extrapolación conceptual, operante porque ambas se inscriben en el mismo periodo, surge la idea del Estado como idea reguladora<sup>154</sup>. “En este pensamiento político que busca racionalidad de un arte de gobernar, fue ante todo un principio de inteligibilidad de lo real. Fue una cierta manera de pensar lo que era en su naturaleza propia y sus vínculos y relacionar una serie de elementos”<sup>155</sup>. El Estado comenzó a operar en tanto a sus dominios los entendió como objetos susceptibles de aprehensión y por lo tanto, sujetos a una posibilidad de someterlos al cálculo y proyección. Surgieron las preguntas sobre el soberano, el cuerpo constituido, la ley, el territorio, los habitantes, para así poderle dotar de elementos al Estado.

El principio o fundamento del Estado es, entonces, “un esquema de inteligibilidad de todo un conjunto de instituciones”<sup>156</sup> ya establecida. Un complejo de objetos cuya capacidad de ser entendidos, clasificados, sistematizados y utilizados en virtud de satisfacer el fin del Estado. El objetivo o fin del mismo es el Estado mismo a partir de su operación de racionalidad; esta opera partiendo de las

---

<sup>152</sup> ibidem pp 319-320

<sup>153</sup> ibidem p 321

<sup>154</sup> ibidem p 328

<sup>155</sup> ibidem p 32..

<sup>156</sup> ibidem p 329

siguientes acciones: preservar su integridad, fortalecerse y restablecerse. Todo eso debe de poderse practicar a partir del ejercicio de la razón de estado. “El estado es principio de inteligibilidad de lo que es, pero también de lo que debe ser”<sup>157</sup>, ser y deber ser serán entendidos de forma tal que dispondrán la operación del estado hasta sus últimas consecuencias. Esto se hace a partir de la práctica de la técnica estatal que se encarga de calcular, pensar y decidir sobre los hombres y por añadidura su riqueza contenida en el territorio.

Hay que partir de una precisión mas. ¿Hay alguna diferencia entre razón de estado y gobierno? La razón de Estado es una forma particular de gobernar, es decir, es la racionalidad devenida en configuración particular de las formas de conducir a una población y su territorio. El gobierno, por otro lado, es la operación singular de una administración regida a partir de una razón de Estado determinada. Esto quiere decir que el ejercicio del gobierno está supeditado a la técnica estatal dispuesta por la lectura de la realidad.

La razón de estado aparece en la antesala del fin del imperio romano. Una vez que los estados dan cuenta a que el Imperio como forma de estado ya no es el fin último, se encuentran ahora en un campo cuyo horizonte infinito se desdobra ante ellos. Ya no es un escenario de conquistas, ahora son unidades sin subordinación ni dependencia, salvo la competencia y dominación comercial alguna entre si. En palabras de M. Foucault “El Estado sólo puede afirmarse en un espacio de competencia política y económica [...] un espacio de competencia que va a dar sentido al problema del aumento estatal como principio, hilo conductor de la razón de Estado...”<sup>158</sup>

¿Cuándo se percibe en concreto la competencia entre estados en un campo económico y político absoluto en un plano temporal indefinido? Primero: surgió cuando el enfrentamiento dejó de darse bajo la lectura de la riqueza del príncipe y se empezó a calcular a partir de la riqueza propia del estado. Segundo: se calculó el poder de un estado con referencia a sus recursos naturales. Tercero: cuando

---

<sup>157</sup> idem

<sup>158</sup> ibidem p 335

los enfrentamientos pasaron a ser leídos desde la competencia y no sobre el dominio. Una vez establecido el giro en la forma de entender las antes rivalidades, los Estados se pusieron a cuestionar sobre la fuerza propia de cada estado<sup>159</sup>. La materia de la razón de estado entonces ya no gira entorno a la expansión del domino sobre otros territorios, sino al cálculo de la fuerza propia que permitirá una competencia equilibrada ante fuerzas externas de otros estados.

Ante esto, surge la necesidad de configurar dos tipos de técnicas que puedan canalizar la fuerza en pos del equilibrio. M Foucault las enuncia en dos grandes: un dispositivo diplomático militar y un dispositivo político policial. El presente proyecto encuentra particular interés en el dispositivo policiaco, el cual parecer encontrar una forma real actualmente a partir de la Guardia Nacional. Es por eso que no se hará un desarrollo sobre el servicio diplomático militar y nos avocaremos únicamente al estudio de cómo se entendía en sus inicios la ciencia policiaca<sup>160</sup>. “Desde el siglo XVII se llamará policía al conjunto de medios por los cuales se puede incrementar las fuerzas del estado a la vez que se mantiene el buen orden de éste<sup>161</sup>”. Esto quiere decir que será la técnica y cálculo que podrán establecer un orden interior y aumento de las fuerzas que permita tener estable y controlado al Estado.

La *polizeiwissenschaft*, surge entre los siglos XVII y XVIII en Alemania, esta es la ciencia que se encarga de todo lo relacionado a la policía como medio de aumento de fuerzas del estado. Este se formó en las universidades que posteriormente se difundiría en todo el continente europeo<sup>162</sup>. En oposición, la escuela francesa enarbolada por Turquet de Mayerne en el siglo XVII establece una forma de que se encarará de desarrollar a sus habitantes a través de su ocupación. Objetivo: control y cobertura de las actividades a los que pueda construir un elemento diferencial en el desarrollo de las fuerzas del Estado. A esta forma de estado se le llamará Estado Policial. Entonces, ¿Qué deberá ser la policía? Un instrumento que

---

<sup>159</sup> ibidem pp 338-339

<sup>160</sup> polizeiwissenschaft- del alemán: Ciencia Policiaca

<sup>161</sup> ibidem p 356

<sup>162</sup> ibidem p 364

haga que la actividad del hombre sea necesaria y suficiente para alcanzar la integridad efectiva del Estado. El estado deberá estimular esa actividad de manera eficaz y útil para si misma. Es por eso que se establecieron cinco ocupaciones principales de la policía: La administración y control del número de hombres; la satisfacción de las necesidades, principalmente la alimentación; el cuidado de la salud pública, ejecutado a partir de un plan de urbanización; vigilancia contra el ocio y vigilancia de la circulación de mercancía.<sup>163</sup>

Esta explicación desarrollada en el presente subapartado busca explicar el tránsito entre las distintas formas en las que se ha manifestado la razón de Estado. Desde la idea del imperio como fin último hasta la competencia entre los estados, se va configurando la razón de estado que va a regir el ejercicio del gobierno. Las temporalidades se extienden en sus horizontes indefinidos y el *telos* no es sino el medio mismo del estado. La creación, la preservación y la expansión del Estado pasan a ser las operaciones que van a ocuparse de ahora en adelante. Ante esto, surge la pregunta sobre qué formas de gobierno pueden articularse a partir de una razón de estado determinada.

## **II.II *Imperium* y límites al poder público**

El presente subapartado desarrollará las ideas de dictadura, en la generalidad, retomada de Carl Schmitt, el cual buscará dar luz a la posibilidad de nombrar la situación actual del Estado mexicano como tal. Una vez establecida esa potencia, se hará un breve examen de la figura de *Constitutional Dictatorship* la cual resulta ser la variante escogida en virtud de restablecer el orden y construir la paz en el Estado. Posteriormente se describirán las posibles formas de gobierno posibles a configurarse por virtud de un ejercicio no regulado del poder público. Estas pueden devenir, en términos de Hannah Arendt en autoritarismo, tiranía y totalitarismo.

---

<sup>163</sup> ibidem pp 365-374

Carl Schmitt, en su libro “La Dictadura” escrito en 1922, establece un estudio sobre esta figura la cual ha recorrido un amplio espectro del horizonte histórico de toda manifestación política humana. Partiendo de la Dictadura Romana, pasa por la dictadura comisarial, la dictadura soberana y finalmente el estado de sitio. En el prólogo a la primera edición hace un repaso de lo que se entendía por dictadura a finales del siglo XIX, la cual puede servir para determinar qué se entiende por dictadura lisa y llanamente.

En palabras de Schmitt, parte desde una forma liberal burguesa: “La dictadura es un medio para alcanzar un fin determinado; como su contenido sólo está determinado por el interés en el resultado a alcanzar y por lo tanto, depende siempre de la situación de las cosas, no puede definirse, en general, como la supresión de la democracia.<sup>164</sup>”. Ahora, si el interés determina la necesidad, entonces se la excepción se hace urgente. Schmitt hace un razonamiento puntual sobre el concepto. Parte de 4 explicaciones con miradas tanto democráticas como liberales: “Puede significar la supresión del Estado de derecho, donde, Estado de Derecho será entendido como: una especie de ejercicio de poder estatal que solo permite la injerencia en la esfera de los derechos de los ciudadanos, de libertad personal y propiedad basándose en la ley”<sup>165</sup> El estado de derecho es suspendido y con esto se alteran las libertades personales; “ Si la constitución del Estado es democrática, entonces se llama dictadura a la violación de principios democráticos que tengan lugar por vía de excepción, a todo ejercicio estatal que prescindiera del consentimiento de la mayoría de gobernados”<sup>166</sup> o sea, la excepción es la omisión de la decisión colegiada de actos de estado que debiera ser respaldada por distintos integrantes del Estado. “Si se establece como ideal político de validez general, semejante ejercicio de la dominación, es dictadura todo Estado que no respete estos principios democráticos”<sup>167</sup> y “ si se adopta como norma el principio liberal de los Derechos Humanos y de libertad inalienables, entonces también

---

<sup>164</sup> Schmitt, Carl *La dictadura*, Trad. José Díaz García, España, Alianza, 2013 pp 22-23

<sup>165</sup> ibidem p23

<sup>166</sup> idem

<sup>167</sup> idem

aparece como dictadura una violación de estos derechos, aún cuando se apoye en la voluntad de la mayoría”. Estas dos últimas formas de entender la dictadura violenta principios generales del liberalismo político, el cual establece como medida de referencia la libertad y los derechos de los ciudadanos, cualquier medida de excepción que mermen su cumplimiento, será determinado como una dictadura.

El concepto dictadura encuentra una contradicción en su operación, Schmitt hace referencia a la dialéctica interna del concepto. Dice: “Mediante la dictadura se niega precisamente la norma cuya dominación debe ser asegurada en la realidad político-histórica” esto quiere decir que la propia negación de la norma, o sea la excepción, busca (re) instaurar la dominación de la norma que debe regir. En términos filosófico jurídico, la esencia de la dictadura, según Schmitt, es la “posibilidad general de una separación de las normas de derecho y las normas de realización del derecho”<sup>168</sup>. Esto quiere decir que si la dictadura no se apega a su fin, que es la restauración de la república, deviene “despotismo”. La dictadura debe estar siempre justificada, ya que al suprimir un orden jurídico, existe un procedimiento interesado en el logro de un fin concreto, mediante la eliminación de la observancia del derecho, en virtud de eliminación de un adversario en concreto. Esto quiere decir que la acción también resulta contracción.

En otros términos, la dictadura, según Schmitt, es resultado de una amenaza a la Constitución. En virtud de salvaguardarla, es necesaria su suspensión. Dice “ la acción del dictador debe crear una situación en el que pueda realizarse el derecho, porque cada norma jurídica, presupone como medio homogéneo, una situación normal en la cual tiene validez.”<sup>169</sup> La suspensión de la constitución no implica que exista una invalidez del texto, sino una excepción concreta detallada. Ante esto, es por eso que se entiende como acción y contracción. La excepción puede ser de múltiples variables: una excepción de los derechos de libertad

---

<sup>168</sup> ibidem p 25

<sup>169</sup> ibidem p 148

garantizados, una excepción de la separación de los poderes o una excepción al desarrollo orgánico de las cosas <sup>170</sup>.

### *Constitucional dictatorship*

Ante lo descrito anteriormente, procede a estudiar la figura de dictadura constitucional, la cual constituye una institución propia del Estado, es decir un principio constitucional<sup>171</sup>. Se enuncia como una figura excepcional y que opera para mantener su propia existencia. Puede ser considerado como una gama de poderes y procedimientos de emergencia de uso periódico cuyas características de universalidad y antigüedad las hacen compatibles con los Estados Constitucionales.

Este principio está fundamentado en tres hechos fundamentales: primero, hay un complejo sistema de gobierno democrático; segundo un Estado Constitucional está esencialmente diseñado para funcionar bajo condiciones pacíficas y normales, y finalmente es desigual a las exigencias que tiene una gran crisis nacional<sup>172</sup>. En el texto de Clinton Rossiter, se señalan unas afirmaciones muy contundentes relacionadas con las razones expuestas con antelación. Las libertades civiles, la libre empresa, el constitucionalismo y el gobierno plural son productos de lujo<sup>173</sup>. Cuando no impera un orden constituido a partir de instituciones legitimadas por el Estado mismo, cuando existe una crisis democrática, el gobierno constitucional debe ser alterado temporalmente, sin importar a que nivel sea necesario llegar, para sobrepasar la tiniebla y restablecer las condiciones *normales*.

La condición en la que se aplica la figura en comento tiene como consecuencia una concentración de poder más densa. Es decir, el gobierno ejercerá más poder y la gente menos derechos. Esto es un problema que ha sido acarreado a lo largo

---

<sup>170</sup> ibidem p 158

<sup>171</sup> Rossiter, Clinton "Constitutional Dictatorship" Princeton University Press, 1948.

Pp 3-5

<sup>172</sup> idem p 5

<sup>173</sup> idem

de la historia, en la disputa entre las libertades y el gobierno, cuando una crisis sucede, habrá menos libertades y más autoridad.

Las crisis de las naciones democráticas, en términos de Rossiter, pueden ser catalogadas en tres: guerra, rebelión y crisis económica. La primera, busca repeler una invasión, la segunda obedece a una insurrección de ciudadanos y la tercera atiende a una economía debilitada. Un gobierno fuerte, con potencialidades dictatoriales, se limita a la preservación de la independencia de un Estado, mantener el orden constitucional y defender las libertades políticas y sociales del pueblo. De no ser así, entonces se busca la restauración del *status quo ante bellum*<sup>174</sup>.

La figura de la dictadura constitucional está, además, ensamblada por un entramado de instituciones y técnicas. Estas, a su vez, caen dentro de dos categorías distintas: Una acción de emergencia de una naturaleza ejecutiva, y una acción de emergencia de naturaleza legislativa. La primera se repele de una manera ejecutiva y a menudo se presenta una dictadura militar<sup>175</sup>, es decir, aparece el régimen marcial. Mientras que la segunda, puede ser a través de la emisión de normas y es a través del poder legislativo con carácter de emergencia. El texto, hace una precisión terminológica en la cual establece que en sistemas anglo sajones, el término es ley marcial, mientras que en sistemas neorrománicos es estado de sitio –the state of siege. La diferencia es formal, mas que material. Ambas acciones operan una técnica correlativa: la invasión gubernamental de libertades políticas y económicas.

El principio de *Constitutional Dictatorship* abre la posibilidad de una concentración densa de poder para salvaguardar permanencia del Estado. Permite el despliegue de fuerza proporcional contra la insurgencia que amenaza la existencia del mismo. Es *imperium* manifestado en sus términos más llanos. Esta institución representa uno de los *derechos* más antiguo: la legítima defensa. La entelequia

---

<sup>174</sup> idem p 7

<sup>175</sup> idem p 8

estatal se materializa en bestia bíblica, el Leviatán, y busca retomar el control del territorio, población, y recursos cuando se encuentran amenazados.

Ante lo mencionado, es importante resaltar que en la constitución Federal existe ya esta cláusula. El principio de *constitucional dictatorship* ya se encuentra plasmado en el artículo 29<sup>176</sup> de la ley suprema. La suspensión de garantías es la institución que salvaguarda la integridad del estado, al facultar al ejecutivo para poder suspender las garantías sobre un territorio demarcado y tras la aprobación del Senado. Un mecanismo que depende de dos pasos para ser actualizado y que obedece a las constituciones limitadas; cualquier otra figura que determine lo contrario sería inconstitucional, ya que va más allá de lo escrito en la Carta Magna. Según el diario de debates del constituyente de 1916 "... la suspensión de garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquellos."<sup>177</sup>

Ante esto, una configuración momentánea que no es medio y fin en si mismo, sino una que se proyecta en virtud de asegurar el fin, puede derivar en regímenes de poder no deseables. Por eso, es necesario repasar algunas figuras que puedan configurarse a partir de una desvirtuación del fin que tiene la dictadura constitucional. Partiremos de la figura de autoridad proveniente de Roma y que se encuentra basada en una fundación pasada como una inamovible referencia, y que dio al mundo la permanencia y durabilidad la cual el ser humano necesita, ya que son seres mortales.

Hannah Arendt, en su ensayo *What is authority?* Establece que uno de los rasgos actuales de los conceptos es la desaparición de distinción entre conceptos adscritos al campo social-político-histórico. Ante esto, surge la necesidad por

---

<sup>176</sup> Diarios de debate del Congreso constituyente de 1916,  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

<sup>177</sup> *idem*

clarificar, por ejemplo, conceptos tales como Tiranía, Totalitarismo y Autoritarismo. Estos han sufrido una erosión en su distinción y parece que han sido arrojados al mismo saco.

Lo primero que hay que subrayar, es la manera en la que, a partir del siglo XIX, liberales y conservadores han escrito sobre autoridad y su implicación con el problema de libertad en el campo de lo político. Hay una premisa generalizada "...la consistencia del progreso dirigido hacia una libertad organizada y asegurada es un hecho característico de la historia moderna"<sup>178</sup>. Las discusiones giran en torno a los límites a la libertad, esto se entiende principalmente que, un régimen autoritario es aquel que limita las libertades y que se diferencia de la tiranía y dictadura, porque limita libertades políticas, a partir del vínculo que tienen con las leyes. El régimen autoritario está ligado a un régimen normativo, mientras que uno tiránico se encuentra subyugado a su voluntad e interés<sup>179</sup>. Por otro lado, el totalitarismo es una forma de gobierno que aniquila toda potencia de espontaneidad a través de métodos de acondicionamiento<sup>180</sup>.

Sin embargo, mayores diferencias surgen si no nos enfocamos únicamente al ejercicio de libertad y también atendemos el aparato de mando, las formas técnicas de administración y la organización del cuerpo político<sup>181</sup>. Es posible establecer una diferencia entre los tres conceptos de regímenes a partir de un punto administrativo-técnico. El primero en evaluar será el Autoritarismo, seguido de la Tiranía y finalmente el Totalitarismo.

Autoritarismo: Retomando una representación piramidal. Arendt explica que esta imagen es útil en regímenes donde la fuente de autoridad es externa, o sea la voluntad popular, pero el asiento de poder se encuentra en la cúspide para así, desde donde se genera una cadena de mando. Esta se encuentra sujeta a una

---

<sup>178</sup> "The constancy of progress... in the direction of organized and assured freedom is the characteristic fact of modern history" Arendt, Hannah, *What is authority*, ....

pp 3-4

<sup>179</sup> ibidem p 4

<sup>180</sup> idem

<sup>181</sup> idem.

emanación de poder y autoridad ejercida desde arriba y que al paso por toda la estructura va dejando rastros de sí. Todos los estratos están firmemente integrados como un solo aparato, sin embargo, están interrelacionados por virtud de la irradiación focal ubicado en la cima. Una forma autoritaria de gobierno, afirma, es la menos igualitaria de todas debido a su fuerte estructura jerárquica <sup>182</sup>.

Tiranía: En oposición, la tiranía resulta ser una de las formas más igualitarias de gobierno. El tirano es quien gobierna uno contra todos, y todos aquellos que se encuentran en un régimen de opresión son reprimidos de igual manera. Según Arendt, la representación piramidal puede operar solo si se entiende como si los estratos que conforman la pirámide fueran desmantelados y la cabeza quedara suspendida, apoyada por la fuerza. Ante eso, queda una masa de individuos aislados, desintegrados e igualmente sometidos a la tiranía del “lobo en forma humana”. <sup>183</sup>

Totalitarismo: Arendt establece una imagen de representación distinta a la de la pirámide para explicar al totalitarismo. Parte de una cebolla, la cual en el centro/núcleo se encuentra el líder. A su criterio, integrará el cuerpo político ya sea en forma de autoritarismo jerárquico u oprimiendo a sus súbditos de manera tiránica, haciéndolo desde dentro y no desde arriba, contrario a las otras formas. Está integrado por frentes y organizaciones, sociedades profesionales, miembros del partido, burocracia partidista, formaciones de élite y grupos policiales. Además, estos se encuentran organizados de tal manera que las múltiples capas dan dos caras, una hacia el centro y otra hacia el exterior, lo cual dan dos vistas siendo la primera una de extremismo y la que da al exterior de normalidad. Una de las características más caprichosas, que encuentra Arendt, es que bajo estas condiciones, la ficción de un mundo normal es posible en tanto aplica métodos de condicionamiento que permite establecer diferencias entre las capas que conforman al movimiento. Por lo tanto, simpatizantes pueden distinguirse de los

---

<sup>182</sup> Ibidem p 5

<sup>183</sup> idem

miembros del partido, y sin embargo esa distinción reside en la intensidad de la adscripción al movimiento.<sup>184</sup>

Esta propuesta de Arendt busca desmarcarse de la tradición liberal y conservadora. En sus propias palabras, “ ... las distinciones que propongo son a-históricas si uno entiende por historia no el espacio histórico en el cual ciertas formas de gobierno aparecen como entidades reconocibles, sino el proceso histórico en el cual todo puede siempre cambiar por otra cosa; y son anti-funcional, en la medida que el contenido del fenómeno es estudiado para determinar ambas: la naturaleza del cuerpo político y su función en la sociedad; y no viceversa<sup>185</sup>.” Esto quiere decir que el proceso histórico siempre ejerce una fuerza de cambio sobre los fenómenos estudiados y éstos pueden estudiarse en la medida en que estas alteran al cuerpo político y el funcionamiento que dispone este sobre la sociedad.

### **II.III Implicaciones**

El fenómeno el cual se encuentra desplegándose frente a nuestra mirada puede tener un impacto profundo en la vida política de los habitantes, comunidades, y formas de vida que están dentro del perímetro que comprende el Estado Mexicano. La potencia de acción del estado es de tal grado que rige los hábitos de sus *ciudadanos*; éstos al estar inscritos en el mismo, son dotados de un *status*, una cualidad vital que dispone de su existencia. Esta rige y tiene la intención de regir todos los campos posibles de la existencia del individuo. Ante esta potencia de acción, que además se encuentra inscrita dentro de una razón de estado particularmente inclinada hacia la administración del capital, resulta interesante, pertinente y puntual el análisis de qué tipo de forma de gobierno se está buscando instaurar, hacia que tipo de manifestaciones de violencia estamos por enfrentar y

---

<sup>184</sup> ibidem pp 5-6

<sup>185</sup> the distinctions i have proponed are unhistorical if one understads by history not the historical space in wich certain forms of government appeard as recognizable entibies, but the historical process in wich everything can always change into something else; and they are anti functional insofar as the content f the phenomenon is taken to determine both the nature of the politcial body and its function in society, and not viceversa.” Ibidem p 8

si esto se trata de una refundación del Estado o una preservación, esto entendido desde las categorías enunciadas anteriormente en los capítulos que hasta ahora se han escrito.

El gobierno de los hombres, o *gubernamentalidad*<sup>186</sup> entendida como " las prácticas gubernamentales constitutivas de un régimen de poder particular (El estado de policía, o menor gobierno liberal, son los ejemplos que pone en el libro, aunque también una dictadura, y qué tipo de dictadura). Si estos regimenes de poder se articulan a favor de un uso de la fuerza de mayor letalidad, nos encontramos ante un incremento del nivel de violencia en virtud de obtener, recuperar o conservar el control. Cabe partir de unas premisas establecidas a partir de una formulación condicional sujeta a la naturaleza de quien ejerza las acciones: Por parte de los gobernados, si a mayor violencia, menor control y a menor violencia, mayor control; entonces, en oposición y por parte del gobernante, a mayor control, menor violencia y a menor control, mayor violencia. Esto abre a una conclusión importante: la violencia disminuye si existe un control mayor y por lo tanto, el ejercicio de controlar (gobernar, regir, administrar, castigar y/o vigilar), está condicionado a un uso de la fuerza mayor, el cual requiere un ejercicio de la violencia mayor. El círculo virtuoso de este razonamiento se cierra con la violencia. Como un eslabón que une los dos extremos de la cadena, el ejercicio de la violencia puede traer el control y la gobernanza sobre un pueblo.

La *gubernamentalidad*, aludida al inicio del capítulo, ha adquirido un matiz más general, desprendiéndose de su sentido determinado históricamente. El régimen de poder introducido en el siglo XVII, que "tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad".<sup>187</sup> El carácter *evenementiel*<sup>188</sup> del concepto, se suman los límites de su campo de aplicación. Esta no define cualquier relación de

<sup>186</sup> La clase que comienza a abordar este tema es en la clase del 1 de febrero de 1978, aunque finalmente se entenderá de manera distinta. Foucault Michel "S.... P 448

<sup>187</sup> Foucault Michel "S.... P 136

<sup>188</sup> traducida en el texto como acontecimental, aunque contingente podría ser mayor preciso ante la potencia infinita de su realización. Ibidem p 448

poder, sino las técnicas de gobierno que sirven de base a la formación del Estado Moderno. Esta noción, como todo concepto, está en constante mutación y posteriormente se entendió como una generalidad singular que atiende al postulado “todo es político”. En unas notas que escribe Michel Foucault sobre lo político, determina que a esta expresión tradicionalmente se le atribuyen dos sentidos:

- “Lo político se define por toda la esfera de intervención del Estado. Decir que todo es político es decir que el Estado está en todas partes, directa o indirectamente.
- Lo político se define por la omnipresencia de una lucha entre dos adversarios....

En suma “Todo es político por naturaleza de las cosas; todo es político por la existencia de adversarios”.

Nada es político, sino todo es politizable [potencialmente político]<sup>189</sup>.

Ante esta conclusión, es importante destacar que el criterio de M. Foucault sobre lo político es compartido, en términos de entender que el campo de acción política es tan amplio que el enunciado “todo es potencialmente político resulta” verosímil. Esto debido a que al estar inscritos dentro de un campo de existencia al cual le es natural nuestra condición de seres políticos, la afirmación de la esfera de intervención del estado directa o indirectamente resulta verdadera así como la omnipresencia de una lucha entre dos adversarios. La complejidad del entramado existencial que pudiera ser representado para entender esto, obedecería a una forma compuesta de cuerdas conexas y tensas entre sí, donde la tensión y distensión de ellas generarán una forma particular de acontecer. Las contingencias devenidas acción serán las que orquesten dichas formas.

Ante este panorama, de ser cierta la pretensión de cambiar el régimen político del Estado, y partiendo de la existencia de condiciones de guerra, entonces la figura

---

<sup>189</sup> ibidem p 451

que detenta el ejercicio del poder público se encuentra legitimada para establecer la forma de gobierno que logre asegurar la refundación o la conservación del Estado. Es posible que la razón de estado que se pretende instaurar quiera realizar tres posibles operaciones, entendidas a partir de las definiciones establecidas por Palazzo: Fundar, conservar y ampliar. Si se parte de la refundación, que es hacia donde presumiblemente se desea llegar, entonces la configuración determinada por la razón de estado para satisfacer ese fin en si mismo se denomina “Constitutional Dictatorship” (Dictadura constitucional). El fin de restaurar el orden y así operar conforme a la conservación o ampliación.

Aunado a lo anterior, resulta importante hacer mención del “Plan de Paz y Seguridad 2018-2024”. Este un documento traza los esbozos de la estrategia planteada por la presente administración para conseguir la construcción de la paz y el orden; parece ser el documento que propone una nueva razón de estado. Este plan está integrado por ocho pilares los cuales buscan abarcar la mayor parte de los grandes problemas que aquejan a la población del Estado mexicano. El primero es Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, el segundo garantizar empleo, educación, salud y bienestar, el tercero el pleno respeto y promoción de los derechos humanos, el cuarto la regeneración ética de la sociedad, el quinto la reformulación del combate a las drogas, el sexto emprender la construcción de la paz, la séptima la recuperación y dignificación y por último y no menos importante un plan de seguridad pública sobre la cual descansa la Guardia Nacional.

Esta nueva racionalidad gubernamental busca reconfigurar la relación que existe entre la población de manera transversal, pero también la jerarquía. Busca también disminuir la desigualdad económica que aqueja a la población, sin embargo, también debería ocuparse de la administración del capital. Por otro lado y en virtud de construir el orden, se ha logrado articular un nuevo cuerpo policial, cuyas facultades parecen ser más robustas que anteriores cuerpos policíacos. Esto debido a la naturaleza mixta del mando, es decir, cuenta con un mando bicéfalo que recae en lo castrense y en lo civil. Aunado a esto, a partir de una

serie de reformas constitucionales se han acotado libertades políticas, en tanto se ha ampliado el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva.

El Estado parece estar buscando su re-fundación en virtud de salvaguardar su integridad. A partir de una reconfiguración de su razón de estado, la cual conlleva a un cambio de régimen político, se busca instaurar un nuevo orden el cual nos llevará a la paz terrenal. En virtud de lograr esta construcción, es preciso primero salvar al Estado y para esto, el medio a utilizar se vislumbra la aplicación del principio de dictadura constitucional. La ejecución debe ser virtuosa, ya que el peligro de caer en regímenes despóticos se encuentra latente en todo momento. Por ahora, la Guardia Nacional parece ser el cuerpo que más peligro representa para el incipiente orden democrático que existe en México al ser uno militar. La violencia que implica tiene rostro letal.

## Capítulo III

El presente capítulo buscará dar lectura a los documentos oficiales emitidos por la presente administración que busque justificar lo enunciado en los capítulos anteriores referentes a la teorización sobre el problema del Estado mexicano. A partir de una lectura sistemática e interpretativa, se dará luz al balance general que realizaron las autoridades pertinentes en virtud de establecer una nueva racionalidad que busque llevar a cabo lo propuesto por el presidente de la república. Este capítulo busca encontrar el argumento central localizado en documentación oficial que justifique aquel cambio de régimen político anunciado por el titular del ejecutivo, y develar la herramienta principal por la cual busque concretar dicho fin, la cual presumiblemente es la Guardia Nacional.

Ante ello es necesario, en primer lugar, realizar un brevísimo estudio a los conceptos de Estado de Excepción, y seguridad. Esto con el fin de ubicar el problema al que parece pertenecer la lectura de los documentos oficiales. La administración actual posicionó un documento el cual denominó el Plan de Paz y Seguridad el cual consiste en un resumen de los ejes rectores que guiarán al Estado Mexicano a la realización del cambio de régimen citado. Entre estos, destaca la creación de una Guardia Nacional, la cual será un cuerpo de seguridad dedicado a la construcción de la paz y tranquilidad de los ciudadanos. Posteriormente, en febrero y abril del 2019, fueron presentados la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo, documentos guía donde se afirma la existencia de la descomposición del contrato social posrevolucionario<sup>190</sup>, y dentro de los cuales se también propone la creación de la Guardia Nacional como eje central de la estrategia. Finalmente, en virtud de concretar lo planteado en la estrategia, fueron promulgadas el 29 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación las reformas que modifican, derogan y adicionan distintas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional y el 27 de Mayo la publicación de las leyes reglamentarias propuestas por los transitorios de la reforma constitucional.

---

<sup>190</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, p7

Estos archivos mencionados son objeto de estudio del presente capítulo, ya que de ellos se buscará dar luz a la posibilidad de una nueva razón de Estado que se está fraguando y con ello también a la nueva institución que busca alcanzar el fin mencionado el párrafo anterior. Esto es posible en tanto se abre la pregunta sobre la operación que busca concretar el movimiento devenido gobierno: ¿Busca conservar o refundar al Estado? Una vez leídos e interpretado dichos documentos, dará pie a la lectura de las normativas secundarias que darán existencia al cuerpo en comento. Este marco jurídico regulará distintos campos de acción de la Guardia Nacional; se parte de las reformas a la constitución y su alteración principal al artículo 21 y demás. Con ello se evaluará la administración, organización y facultades de la Guardia a partir de su norma orgánica; posteriormente, se dará lectura e interpretación a la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, la cual medirá el grado de letalidad que la fuerza pública podrá aplicar en virtud de salvaguardar los intereses propios del Estado y finalmente a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual regula el proceso que seguirá la facultad de detención que tiene la Guardia Nacional y con ello, los instrumentos pertinentes para limitar cualquier arbitrariedad por parte del mismo.

### **III.I Seguridad y Estado de Excepción.**

#### *Precisiones en torno al estado de excepción*

Una vez mas, ante el problema que se desdobra en el presente proyecto, es importante hacer una precisión sobre la ubicación de nuestro objeto de estudio dentro del universo normativo jurídico. La constelación donde se logra vislumbrar el orden al que pertenece a una serie de temas conectados entre sí: Seguridad – en sus múltiples vertientes- y estado de excepción. Esto parte de la reflexión realizada en los capítulos anteriores; partimos de la existencia de un Estado vulnerado, debilitado por el conflicto armado librado ante una estructura industrial que opera fuera de cualquier marco legal establecido por el Estado mexicano; posteriormente, se realizó un repaso general sobre las condiciones por las cuales el Estado moderno se articuló y se llegó a la conclusión de que hoy nos

encontramos ante la disyuntiva sobre a qué se enfrenta hoy el estado. ¿Existe hoy una intención por conservación o una refundación del Estado Mexicano?

Ante esta pregunta, es necesario establecer qué figura se está articulando. Como se ha estado mencionando en los capítulos anteriores, la administración actual se propone, desde su discurso político<sup>191</sup>, una regeneración nacional. Signo indistinto de eso es el nombre del partido político que encabeza la coalición electoral que llevó a la presidencia al Licenciado López Obrador. Por otro lado, la serie de documentos que se han ido desplegando a lo largo de estos seis meses de gobierno, destacan el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad, de los cuales se puede desprender una intención por “construir un nuevo pacto social<sup>192</sup>”. A lo que conlleva a cuestionarse sobre qué figuras jurídicas operan en este tipo de casos. Cabe destacar que la posibilidad de enunciar al conflicto armado como una guerra interna o civil, permite actualizar figuras jurídicas tales como el estado de excepción y esto puede tener consecuencias con respecto a la instauración del supuesto nuevo régimen.

Las precisiones comienzan analizando el concepto de Estado de Excepción, el cual se toma de aquel desarrollado por Antonio Martínez Báez. El autor dice “Es un acontecimiento y un fenómeno de crisis que acontece a la existencia del Estado que se halla sujeto por la “técnica de libertad”, como se llama al Derecho Constitucional histórico<sup>193</sup>” de esta breve definición se desprende lo siguiente: puede ser entendido como un fenómeno de excepcionalidad que afecta a los Estados de Derecho Constitucional. Este último está cimentado en dos principios básicos que permiten la existencia de este orden: el reconocimiento de derechos o libertades inherentes a la condición humana y la separación de poderes, que funge como técnica de libertad. Sin embargo, el ejercicio del poder político se puede enfrentar a una condición excepcional o de emergencia que compromete la

---

<sup>191</sup> Discurso político entendido como la plataforma que se ha desarrollado en virtud del cual se ha establecido la directriz por la cual presumiblemente se rige la administración.

<sup>192</sup> PND, p 7

<sup>193</sup> Martínez Báez, Antonio, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia, concepto general del estado de sitio*, Facultad de Derecho, UNAM 2005

estabilidad y que se puede categorizar en tres formas distintas: una amenaza exterior, una lucha intestina y un trastorno económico general<sup>194</sup>. Esto produce lo que el autor describe como una afectación “fenómeno interesantísimo llamado, con las salvedades vagamente enunciadas, de “estado de sitio”, como un símil a la situación anormal de una ciudad o plaza sitiada, en donde la vida de sus habitantes se altera profundamente, desaparecen autoridades civiles y quienes mandan son autoridades militares<sup>195</sup>” ante estas situaciones, surge la interrogante por la integridad de la ley fundamental que cimienta las bases del Estado y el conjunto de individuos que son gobernados por ésta. Báez dice “La cuestión de lo que es lo que conviene que se salve, si la constitución, norma jurídica que rige y limita al Estado, o la existencia misma de la sociedad<sup>196</sup>”.

Ante lo expuesto en el párrafo anterior, resulta pertinente entonces hacer un breve desglose de las características que conforman al Estado de sitio. En primer lugar, es necesario la existencia de un Estado de Derecho Constitucional el cual depende de dos principios básicos: la separación de poderes y la garantía de derechos o libertades individuales. Sin embargo, el sometimiento de una abstracción al plano de lo real conlleva una ejecución variada y aleatoria. A pesar de ser calculable, no existe condición necesaria para que determinado fenómeno se desenvuelva conforme a lo estipulado; por tal, surgen condiciones anómalas que alteran el orden establecido. ¿Cómo se puede superar esa anomalía? Es necesario realizar una alteración al régimen constitucional. “Esto se realiza afectando o destruyendo los dos principios – mencionados antes<sup>197</sup>”. El estatus de los ciudadanos se ve afectado en tal manera que el estado extiende su competencia más allá de los límites establecidos, sin destruir todas las libertades. Es un reconocimiento de que la excepción es parte de la norma. Un principio que responde al reconocimiento fundante de que el orden está fundado en el desorden.

---

<sup>194</sup> *ibidem* p 5

<sup>195</sup> *idem*

<sup>196</sup> *idem*

<sup>197</sup> *ibidem* p 6

*Precisiones sobre el concepto de seguridad.*

El concepto de seguridad es uno sumamente ambiguo, en él recae una función del Estado, según el mencionado artículo 21. Sin embargo, resulta importante buscar una definición que logre establecer conceptualmente una precisión para partir de ahí el análisis normativo que comprende la seguridad. En primer lugar se debe partir de una idea general del concepto. Se partirá desde una visión realista de la ciencia política, la cual establece una condición a este concepto <sup>198</sup>. ¿Qué se entiende por seguridad? “Una baja probabilidad de daño al valor adquirido<sup>199</sup>”. Esto puede ser entendido como la posibilidad de reducir el daño tanto a bienes como individuos a partir de una racionalidad que ha calculado la probabilidad de daño y ha instaurado medidas pertinentes para poder minimizar estos. Esto se podría extrapolar a distintos ámbitos, desde la delincuencia entendido como un fenómeno demográfico medible, como eventos naturales cuya contingente letalidad puede ser subsanada con manuales y protocolos de actuación.

¿Para quien y para qué se persigue esta condición? La seguridad no tiene un objeto definido, ya que al ser un concepto amplio<sup>200</sup> permite dinamismo dependiendo de a qué se refiera. Por eso, es que la seguridad puede ser atribuible a los individuos, a los estados o un sistema internacional<sup>201</sup>. Aunado a eso, esta va dirigida a la preservación de los valores inherentes a los objetos mencionados en la oración anterior. Algunos de ellos pueden ser considerados como la seguridad física, bienestar económico, desarrollo de la libre personalidad, independencia política e integridad territorial<sup>202</sup>. Estos valores usualmente están condicionados por una amenaza<sup>203</sup>, los cuales pueden comprometer la permanencia del estado de seguridad. Entonces, la seguridad puede ser considerado una condición cuya

---

<sup>198</sup> Baldwin, David, *concept of security*, Review of International Studies, 23, 5-26, British International Studies Association, 1997 p 1

<sup>199</sup> “ A low probability of damage to acquired values” ibidem p 13

<sup>200</sup> idem

<sup>201</sup> idem

<sup>202</sup> ibidem pps 13-14

<sup>203</sup> ibidem p15

importancia reside en la disminución de daño que amenace a elementos constitutivos del Estado.

Una vez establecida la concepción generalizada de lo que se puede entender por Seguridad en lo general, avocaremos a lo que en el contexto nacional se entiende. El ejercicio es amplio, sin embargo, se tomará en cuenta el trabajo realizado por el almirante José Luis Vergara Ibarra, el cual estableció que “la Seguridad es condición y meta fundamental para la existencia soberana de los Estados dentro del sistema internacional de naciones<sup>204</sup>”. Si se parte de una clasificación normativa, la seguridad en México está dividida en 3: Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública. Esto puede ser desprendido de dos dimensiones distintas. Desde el orden jurídico positivo hasta la doctrina científica que ha producido el saber desde el siglo XIX. En lo concerniente al orden positivo, del cual vamos a realizar la exploración, es necesario establecer el camino que sigue. En primer lugar es necesario establecer que existen dos categorizaciones formalmente distintas, aunque en sustancia similares, de seguridad, aunque también se hace una mención en el artículo 89 fracción VI de la Seguridad Interior. La seguridad nacional y la seguridad pública son dos temas concernientes al Estado y el problema al que se ha enfrentado el estado, según la lectura del capítulo primero es concerniente a la Seguridad Nacional. Presumiblemente, el régimen constitucional de la seguridad nacional se encuentra encarnado en los artículos 89 fracción VI, 29, 73 fracción XXIX, 119 y 129, mientras que la seguridad pública se encuentra ubicada dentro de los artículos 21 y 115 fracción III inciso e) de la carta magna<sup>205</sup>.

La primera es entendida, en términos del artículo tercero de la Ley de Seguridad Nacional<sup>206</sup>, como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a

---

<sup>204</sup> Vergara Ibarra, José Luis *La seguridad nacional en México, hacia una visión integradora*, México, Siglo XXI, 2017

<sup>205</sup> La explicación será realizada más adelante

<sup>206</sup> Ley de Seguridad Nacional, 2019 Artículo 3

mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”<sup>207</sup> este ejercicio conlleva:

“la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país, la preservación de la soberanía e independencia nacional y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros sujetos de derecho internacional y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico social y político de país y sus habitantes”<sup>208</sup>.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Interior establece en su numeral segundo que “Es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática de todo el territorio nacional.”<sup>209</sup> La seguridad pública, finalmente, es entendida, antes de la reforma del 2019, como “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.<sup>210</sup>

Ante un cuestionamiento doctrinario por entender dicha subclasificación de la seguridad, es importante destacar ciertas características. Contraria a la definición conceptual, esta se establece, como una condición y una función. Las primeras dos aducen a la integridad del Estado y al mantenimiento del orden constitucional,

---

<sup>207</sup> idem

<sup>208</sup> idem

<sup>209</sup> Ley de Seguridad Interior, 2018 Artículo dos

<sup>210</sup> CPEUM artículo 21, versión 2018

mientras que la segunda establece un parámetro de prevención que puedan afectar derechos patrimoniales de los individuos. Esta condición parece ser una condición gradual que el estado debe garantizar contra distintos grados de amenaza: amenaza externa, amenaza interna y amenaza al patrimonio de los habitantes. Esta condición encuentra una profunda reforma que se develará a continuación:

### III.II Plan de Seguridad y Paz: Guardia Nacional

#### *Reformas Constitucionales*

Las reformas a la constitución no son más que la manifestación normativa del fenómeno político que está aconteciendo. Son el esqueleto normativo que sostendrá el andamiaje estatal, la operación se hace a través de las instituciones, pero las instrucciones se dictan en las normas. La interpretación que se realizará será, en primer lugar, a partir de la comparación entre las reformas a la constitución en materia de Guardia Nacional y el texto anterior vigente en el año de 2018. De esa comparación se determinará si existe alguna alteración significativa en las facultades de los poderes de la Unión y también si hay un cambio sustancial de los principios que rigen la *administración* del estado.

Los artículos constitucionales reformados, adicionados y derogados son los siguientes: “Se reforman los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

#### **Cuadro Comparativo Reformas**

<b>Artículo</b>	<b>Texto 2018</b>	<b>Texto 2019</b>	<b>comentario</b>
10	Los habitantes de los Estados Unidos	Los habitantes de los Estados Unidos	La reforma radica en el cambio de forma en la cual

	<p>Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>	<p>Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la <b>Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva</b>. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.</p>	<p>se enuncia a las fuerzas castrenses. Se abre la pregunta sobre ¿Qué se entiende por Fuerza Armada permanente y cuerpos de reserva? El artículo 89, fracción VI establece que la Fuerza Armada permanente será el ejército, la armada y la fuerza aérea de México</p>
16 párrafo quinto	<p>Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento...</p> <p>5- Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad <b>civil</b> más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>	<p>El párrafo quinto habla sobre la detención en flagrancia. La reforma radica en que a la persona detenida en flagrancia deberá ser puesta en disposición ante autoridades, explícitamente dicho, civiles.</p>
21 párrafos noveno, décimo y su	<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Pú...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>9.La reforma en este artículo parece ser la más importante en materia de</p>

<p>inciso B</p>	<p>9- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>10-Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre si para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>B) El establecimiento de las bases de datos</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>9- La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de Legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>10- Las instituciones de</p>	<p>guardia nacional. Partiendo de la figura del Ministerio Público, en su párrafo noveno establece lo que se entenderá por Seguridad Pública. ¿Qué dice el texto constitucional sobre la seguridad pública? Primer lugar, es una función del Estado. Si función es una práctica definida inherente a un elemento y si partimos de que el Estado es el orden instaurado que se encargará de administrar la población y territorio mediante el ejercicio de una soberanía, entonces, resulta que la seguridad pública es la práctica ejercida a través de los distintos niveles de gobierno, cuyo fin es el de construir un orden y paz. Además, el párrafo establece cuales son las características del fin. Una sistematización pudiera ser dividirla en aquellas referentes a la población y aquella enfocada a la construcción de condiciones de paz. Del primero tipo se proclama: la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad, y el patrimonio; del segundo: la preservación del orden público y la paz social. Finalmente, la reforma establece los elementos que comprenden a la SP. Estos son los siguientes: prevención, investigación y persecución de delitos y</p>
-----------------	--	--	--

	<p>criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>	<p>seguridad pública, <b>incluyendo la Guardia Nacional</b>, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>B) El establecimiento de <b>un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley.</b> El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p>	<p>sanción de las faltas administrativas.</p> <p>10. El párrafo décimo, fue reformado únicamente para incorporar, dentro de las instituciones que comprenden el andamiaje que ejecutará la Seguridad Pública, a la Guardia Nacional.</p> <p>B) Los incisos que le siguen al párrafo 10 establecen las bases por las cuales se regirá el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En el B, la reforma establece la creación de un Sistema Nacional de información en Seguridad Pública, compuesto por organismos de distintos niveles de gobierno y proporcionará información de acuerdo a la ley reglamentaria. Parece ser también una respuesta al párrafo quinto del artículo 16, el cual establece la necesidad de existencia de un registro de detenciones.</p>
31 fracción	Son obligaciones de los	...	La reforma radica

III	<p>mexicanos:</p> <p>...</p> <p>III Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia del territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y</p>	<p>...</p> <p>III Alistarse y servir en los <b>cuerpos de reserva</b>, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria; y</p>	<p>únicamente en cambio de Guardia Nacional por Cuerpos de Reserva. Esta reforma, junto con las del artículo 35 y 36 invitan a la reflexión sobre la figura de la Guardia Nacional antes de la reforma.</p>
35 fracción IV	<p>Son derechos de los ciudadanos:</p> <p>...</p> <p>IV: tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>IV Tomar las armas en la <b>Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva</b>, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p>	<p>Similar al caso del artículo 10, la reforma radica en el cambio de forma de enunciación de las fuerzas castrenses.</p>
36 fracción II	<p>Son obligaciones del ciudadano de la República:</p> <p>...</p> <p>II Alistarse en la Guardia Nacional</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>II <b>Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley</b>;</p>	<p>La reforma que modifica la fracción segunda referente a las obligaciones de los ciudadanos, implica la imperiosa obligación de pertenecer a los cuerpos de reserva conforme a la ley reglamentaria. Los cuerpos de reserva serán aquellos conforme la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establecen en sus artículos 179 a 188</p>
73 fracción XXIII	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>...</p> <p>XXIII Para expedir leyes que establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>XXII Para expedir leyes que, <b>con respeto a los derechos humanos</b>, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los</p>	<p>Esta reforma es sustancial en temas ejercicio del Estado. Las facultades del congreso de la unión se modificaron en virtud de poder legislar en materia de Guardia Nacional. Tendrá la obligación de expedir las leyes orgánicas</p>

	para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución.	municipios; <b>organicen la Guardia Nacional y las demás</b> instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta constitución; <b>así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones.</b>	de la institución en comento y las reglamentarias referentes al uso de la fuerza y el registro de detenciones. Agrega un cariz de derechos humanos al agregar dicho concepto en el cuerpo normativo.
76 fracción IV y XI	<p>Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>...</p> <p>IV Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria;</p> <p>...</p> <p>XI- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>IV <b>Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional</b></p> <p>...</p> <p>XI <b>Analizar</b> y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley. En caso de que el senado no se pronuncie en dicho plazo, éste se entenderá aprobada.</p>	Las reformas aquí presentes únicamente se avocan a la nueva facultad del senado de analizar y aprobar el informe anual sobre las actividades de la Guardia Nacional. Queda pendiente saber la consecuencia de no aprobar dicho informe.
89 fracción VII	<p>Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>....</p> <p>VII Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que proviene de la fracción VI del artículo 76</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>VII Disponer de la Guardia Nacional <b>en los términos que señale la ley;</b></p>	En la reforma a esta fracción, se modifica la facultad de presidente en virtud de poder disponer de la Guardia Nacional. Originalmente se hacía conforme al artículo 76 fracción VI, hoy se limita a lo que la reglamentaria señale.

### Cuadro Adiciones

Las adiciones radican únicamente en el artículo 21. Lo cual refuerza la hipótesis sobre la importancia de este artículo con respecto a la Guardia Nacional. La configuración de una forma distinta de entender la seguridad parece asomarse, la pregunta es qué entiende la presente administración por seguridad. Se adicionaron tres párrafos al artículo 21.

Artículo	Adición	comentario
21 décimo primero	La federación contará con una institución policial de <b>carácter civil</b> denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la <b>coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación</b>	Este párrafo establece la naturaleza de la institución. Establece que será una civil y que sus fines son, además de aquellos enunciados en párrafo noveno, serán la coordinación y colaboración con distintos niveles de gobierno y la protección del patrimonio de la nación.
Décimo segundo	La ley determinará la estructura orgánica y la dirección de la Guardia Nacional, que estará <b>adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</b>	Este párrafo establece que la ley reglamentaria establecerá la organización de la institución en comento. Sin embargo, al adscribir a la Secretaría de seguridad pública la elaboración de la estrategia, programas, políticas y acciones, queda en duda cómo se desempeñará la gestión del instituto.
Décimo tercero	La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales <b>se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente, a la perspectiva de género.</b>	Este párrafo establece cuales son los lineamientos por los cuales se regirán las instituciones policiales, incluyendo a la Guardia Nacional.

### Cuadro Derogaciones

Las derogaciones radican únicamente en facultades del congreso y de la comisión permanente.

Artículo	Texto derogado	comentario
----------	----------------	------------

73 fracción XV	El congreso tiene facultad... XV Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;	La derogación de esta fracción parece ser producto de la reforma a la fracción XXIII.
78 fracción I	Durante los recesos ... habrá una Comisión Permanente... atribuciones siguientes: I Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV.	La naturaleza de la guardia nacional tal y como fue propuesta en el siglo XIX cambió y por ende, se le quita esta facultad a la comisión permanente.

Una vez establecida esta lista comparativa de las reformas efectuadas al texto de la carta magna, es preciso dar lectura y análisis a los artículos transitorios, que son aquellos que establecen las reglas de operación de dichos artículos. La reforma cuenta con siete transitorios, de los cuales, la relevancia con respecto a los modos establecidos, la operación y conformación de la institución.

El primero establece lo siguiente:

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

Lo relevante en este transitorio son los tiempos que se tardará la emisión de las leyes reglamentarias. 60 días naturales para la ley orgánica de la Guardia Nacional y 90 para las demás.

El segundo establece lo siguiente:

**Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del 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 tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Este transitorio habla de la conformación de la Guardia Nacional. Establece una suerte de mezcla entre distintas fuerzas de seguridad. Tanto aquellas encargadas por la seguridad pública, como otras ocupadas de la defensa de la seguridad nacional entrarán a formar parte del nuevo cuerpo policial. Sin embargo, están supeditadas a lo que los artículos 2 y 8 de la ley de la policía federal establezca. La extrapolación de dicho ordenamiento para el de la guardia nacional funge como un vacío legal que genera el espacio temporal conformado entre la entrada en vigor del decreto y la publicación y entrada en vigor de las normas reglamentarias.

El tercero establece:

**Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.

Este transitorio enfocado en cuestiones operativas referente a la jerarquía establecida en el haber castrense parece ser el preludio para entender la

naturaleza ambigua y mixta de la Guardia Nacional. ¿Qué implicaciones tendrá, administrativamente y operativamente la conservación de los rangos? Más allá de las prestaciones, derechos adquiridos, los rangos establecen una lógica jerárquica marcial.

El cuarto establece:

**Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

**I.** Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:

**1.** La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y

**2.** La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.

**II.** La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

**1.** 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;

**2.** 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;

**3.** 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;

**4.** Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;

5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y
8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.

**III.** La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;
9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

**10.** Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

**IV.** La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

- 1.** Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
- 2.** El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
- 3.** El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
- 4.** Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
- 5.** Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;
- 6.** Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y
- 7.** La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

El contenido de las leyes reglamentarias se desglosan en reformas al sistema nacional de seguridad pública, las bases que tendrán la Ley Orgánica del la Guardia nacional, la del uso de la fuerza y la de registro de detenciones. Cabe destacar que este transitorio establece que en la ley orgánica de la Guardia Nacional se deberá establecer y evaluar si la estructura jerárquica y regímenes de disciplina que tenga el cuerpo policial podrá homologarse a disposiciones castrenses.

El quinto establece:

**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Uno de los transitorios más importantes, puede interpretarse como una *constitucional dictatorship* la cual, permite el uso de las fuerzas armadas para el ejercicio de la seguridad pública de forma extraordinaria. Esto quiere decir que en virtud de configurar dicha operación de gobierno, es necesario satisfacer una serie de supuestos o condiciones que permiten la instauración de un Estado de excepción. El uso de la fuerza militar para tareas de seguridad pública es un indicador de la debilidad institucional que aqueja al Estado; en virtud de restablecer el orden, el estado debe ejercer una de las funciones principales de la fuerza castrense, presencia física. Sin embargo, es importante establecer cuales serán las directrices que determinen lo extraordinario de la medida, una regulación que determine la fiscalización y transparencia de los actos y la subordinación de las fuerzas castrenses a mandos civiles que apoyen.

El sexto establece:

Durante el periodo que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán ser homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Este artículo también resulta orientador para vislumbrar cuál será la naturaleza operativa del nuevo cuerpo. Este transitorio establece cual será la entidad que tendrá un papel preponderante en la realización de los manuales operativos de la institución. La jerarquía, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades, tareas y servicios, todo lo relativo a lo laboral, como asensos, prestaciones, capacitación y profesionalización podrán ser homologados a aquellos criterios que rigen a la Fuerzas Armadas.

El séptimo establece:

Los ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el consejo nacional de seguridad pública, en un plazo que no podrá exceder los 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales

Este artículo habla *grosso modo* de la coordinación con los diversos niveles de gobierno. Con base en la información dada por parte de las administraciones locales, se determinará el nivel de urgencia que existe en la entidad.

La breve introducción a las reformas a la constitución revelan un cambio sustancial principalmente en el artículo 21 constitucional el cual determina el paradigma o el principio de Seguridad Pública que regirá al estado. Este cambio sustancial se encuentra aunado a lo que los documentos oficiales, tales como el Plan Nacional de desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, establecen como objetivo prioritario de la nueva administración. Este giro obedece a una intensión por extrapolar los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Interior; esta relación será explicada más adelante. En tanto a la concentración de poder en manos del ejecutivo, el transitorio quinto de las reformas parece ser el signo más revelador de la intención que se tiene.

#### **Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Seguridad Pública.**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es un instrumento que el Estado mexicano realiza para velar la estabilidad de las finanzas públicas, el sistema financiero, planificar, conducir, coordinar, regular y fomentar actividades económicas<sup>211</sup>. Es un documento que busca “enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal<sup>212</sup>”. El presente PND esta estructurado en 5 apartados distintos: el primero, la presentación, establece una docena principios que regirán la propuesta de nación que la presente administración busca

---

<sup>211</sup> Plan Nacional de desarrollo 2018-2024 p 1

<sup>212</sup> Plan nacional de desarrollo 2018-2024 p 4

establecer. Posteriormente, en cuatro apartados distintos establecen lo concerniente a Política y Gobierno (parte 1), Política Social (parte 2), Economía (parte 3) y un epílogo llamado Visión de 2024 (parte 4). En lo concerniente al tema de investigación, resulta pertinente dar lectura a la presentación, para determinar cuales son los balances que establece la presente administración; posteriormente, en el caso en concreto, se deberá priorizar la lectura de la parte 1 Política y Gobierno el cual cuenta con 4 sub apartados cuyo contenido resulta pertinente a la investigación: Erradicar la corrupción, recuperar el Estado de Derecho, separar el poder político del poder económico y el cambio de paradigma en seguridad, el cual contiene un decálogo que dirigirá su ejecución.

En relación al PND, también se encuentra la Estrategia Nacional de Seguridad (ENSP) Pública. Este documento se encuentra justificado en la CPEUM en su artículo 69 párrafo tercero en el cual se faculta al ejecutivo federal presentar la estrategia ante el Senado, quienes deberán escuchar un informe general y aprobarlo posteriormente. La actual está compuesta por dos apartados denominados “objetivos de la ENSP” y “estrategias específicas”. El primero se subdivide en 8 puntos a desarrollar, los cuales coinciden con los 10 puntos desarrollados en el subapartado “cambio de paradigma en seguridad” del PND, los cuales serán desarrollados más adelante.

En primer lugar se realizará un desglose general y análisis de algunas oraciones que destaquen por su relación con el proyecto de investigación. Primero se hará con respecto al Plan nacional de desarrollo y posteriormente a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Cabe resaltar que la ENSP fue sometida a un Adendum para poder ser aprobada por el Senado en Abril de 2019. Resulta importante aclarar la fecha en la que fueron presentada cada una de los documentos: en primer lugar, la ENSP fue presentada el 1 de febrero del 2019<sup>213</sup>,

---

<sup>213</sup> ENSP,2019

<https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-seguridad-publica>

y se presentó un adendum el 15 de abril del mismo año<sup>214</sup>, mientras que el PND fue presentado en la cámara de diputados el 30 del mismo mes<sup>215</sup>

*Plan Nacional de Desarrollo*

La presentación del PND devela una transición en la política económica que se presentó a finales del siglo pasado. A ella le atribuyen un carácter neoliberal<sup>216</sup>, el cual consistió en el cambio de un proyecto de desarrollo estabilizador a otro de desarrollo privatizador<sup>217</sup>. A ello, se acusa, se debe la descomposición del contrato social construido por los gobiernos posrevolucionarios “El mayor desastre de este periodo de 36 años fue sin duda la destrucción del contrato social construido por los gobiernos posrevolucionarios y la incapacidad de remplazarlo por un nuevo pacto<sup>218</sup>”. Ante esto, el documento dicta una razón por la cual estas administraciones perdieron el ejercicio del poder:

“Otro elemento que explica la derrota del bando neoliberal en 2018 es la propuesta, ..., de construir un nuevo pacto social capaz de contener y remontar el desbarajuste al que fue conducido el país. La promesa allí expresada es simple y profunda: los distintos sectores de la sociedad mexicana necesitan objetivos nacionales distintito que los instaurados por el neoliberalismo, una nueva ruta para alcanzarlos y un nuevo conjunto de reglas explícitas e implícitas de convivencia<sup>219</sup>”

A esto, se destaca la propuesta de construcción de un nuevo pacto social y la instauración de nuevos objetivos nacionales que conlleven a una salida del *neoliberalismo* a través de nuevas reglas de convivencia. Este enunciado, por

<sup>214</sup> <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44670-aprobada-la-estrategia-nacional-de-seguridad-publica-del-ejecutivo-federal.html>

<sup>215</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

<sup>216</sup> esto puede abrir el debate sobre qué se entiende por neoliberalismo.

<sup>217</sup> idem

<sup>218</sup> ibidem p5

<sup>219</sup> ibidem p7

supuesto, pone en discusión la intención del estado por conservar o refundar el Estado. Otra cita evidencia la lectura que la administración da a la victoria electoral que legitima este movimiento: “Fue una sublevación legal, pacífica y democrática fruto de una paulatina toma de conciencia; el pueblo se unió y se organizó para desterrar al neoliberalismo<sup>220</sup>.” Y esta supuesta sublevación que devino en un mandato popular y social llamado Cuarta Transformación<sup>221</sup>. La cual tiene como punto de partida, la construcción de una propuesta posneoliberal<sup>222</sup> que pueda ser convertido en un “modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales”<sup>223</sup>

Esta presentación previa a los doce principios representan un balance general del Estado de las cosas. Establece como el enemigo al discurso neoliberal, al cual se el acusa de haber desatendido el desarrollo estabilizador que el estado mexicano practicaba desde la segunda mitad del siglo XX y a su vez sumió al país en una espiral de desigualdad y corrupción que llevó a la “bancarrota”<sup>224</sup> al Estado. Además, la propuesta por la confección de un nuevo pacto social, abre la pregunta sobre la trascendencia del cambio de régimen anunciado al comienzo de la administración.

Los doce principios son los siguientes: 1 Honradez y honestidad; 2 No al gobierno rico con pueblo pobre; 3 al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; 4 economía para el bienestar; 5 el mercado no sustituye al Estado; 6 Por el bien de todos, primero los pobres; 7 No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; 8 no puede haber paz sin justicia; 9 el respeto al derecho ajeno es la paz; 10 no más migración por hambre o por violencia; 11 democracia significa el poder del pueblo; 12 Ética, libertad, confianza. Para fines de la investigación, destacan los principios 5 y 8.

---

<sup>220</sup> *ibidem* p8

<sup>221</sup> *idem*

<sup>222</sup> habría que definir los alcances de dicho término

<sup>223</sup> *idem*

<sup>224</sup> “... a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal ...”*idem*

El principio quinto hace alusión al mercado; esto es importante debido a que el Estado, de conformidad con el capítulo primero, se está enfrentando a un ente económico desbordado y fuera de la normativa estatal y eso ha desencadenado en una inestabilidad que afecta su integridad misma. Dicho lo anterior, la presente administración establece que desde la existencia del modelo neoliberal, la reducción del estado a un ente administrativo al servicio de las grandes corporaciones<sup>225</sup> tuvo como consecuencia la renuncia al papel del estado de ser rector e impulso del desarrollo, la justicia y el bienestar. Ante esto, y como respuesta al llamado de la cuarta transformación, “El estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el Estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales<sup>226</sup>”

El principio octavo, referente a la paz y la justicia, destacan el conflicto armado que existe: “la inseguridad, delincuencia y violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhibe el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país...”<sup>227</sup> ante esto, la actual administración establece un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad el cual plantea como base “restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación de jóvenes al estudio y trabajo para apartarlos de conductas antisociales<sup>228</sup>”. Plantea un replanteamiento que trate de reescribir la relación con las drogas y las adicciones, pacificación regional justicia transicional, reconciliación nacional y medidas contra el lavado de dinero e inteligencia policial. Finalmente, establecen a la Guardia Nacional como un cuerpo policial de paz y proximidad que tendrá una presencia en el territorio permanentemente<sup>229</sup>.

Una vez estipulados dichos principios y dado lectura a aquellos concernientes a la investigación, toca revisar el apartado primero Política y Gobierno que se

---

<sup>225</sup> ibidem p10

<sup>226</sup> idem

<sup>227</sup> ibidem p 11

<sup>228</sup> idem

<sup>229</sup> Idem

desarrolla en 4 apartados, siendo el segundo y el cuarto aquellos de mayor relevancia para el proyecto: Recuperación del Estado de derecho y el cambio de paradigma de seguridad.

En tanto a la recuperación del Estado de derecho, el apartado es enfático en resaltar, la conducta ilegal de los gobernantes anteriores. Presume un cumplimiento optativo y discrecional del marco normativo por parte de ellos y ante eso, el Estado se compromete a asegurar la separación de poderes, reconocer el carácter vinculante del derecho internacional público manifestado en resoluciones de organismos internacionales, la legalidad de la actuación de los entes públicos y la construcción de la paz a través del combate de delitos como lavado de dinero, tráfico de armas y demás<sup>230</sup>. Este apartado presupone una pérdida del Estado de Derecho, el cual como se señalaba en el inicio del capítulo, descansa sobre dos pilares, una separación de poderes y un respeto a las libertades individuales, hoy reconocidos como Derechos Humanos.

Lo referente al cambio de paradigma de seguridad resalta el número de subapartados que lo componen. El decálogo abarca los siguientes objetivos: I erradicación de la corrupción; II Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; III Pleno respeto a los derechos humanos; IV Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad, V Reformular el combate a las drogas; VI emprender la construcción de la paz; VII recuperar y dignificar las cárceles; VIII articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; IX repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas armadas y finalmente X establecer la Guardia Nacional. El documento establece que la estrategia utilizada entre 2006 y 2018 fue la utilización de las fuerzas castrenses y policiales, así como también el endurecimiento de las penas por acciones delictivas<sup>231</sup>. Ante esto, dan un balance carente de sustento en donde enuncian las siguientes consecuencias: Un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados y una crisis de Derechos

---

<sup>230</sup> ibidem p 16

<sup>231</sup> ibidem p 18

Humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social<sup>232</sup>.

Ante esto, los objetivos a alcanzar por la presente administración fueron expuestos en forma de decálogo, y dentro de los cuales destacan el punto V, VI VIII, IX y X para esta investigación.

V. Reformular el combate a las drogas. Este punto es sumamente importante, debido a que en el contexto actual, el Estado enfrenta una grave crisis de narcóticos. Existe un uso fuerte de distintas drogas duras, como el cristal, que afecta a principalmente a la población más vulnerable<sup>233</sup>. Ante esto, el decálogo exhibe que el modelo prohibicionista ha fracasado y tiene como consecuencia una criminalización de los consumidores que dificulta su rehabilitación y su reinserción social<sup>234</sup>. Ante esto, el estado acertadamente determina que: “La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos a programas de reinserción y desintoxicación”<sup>235</sup>. Resulta trascendente este punto en virtud de que el cambio de paradigma con respecto al combate a las drogas parece ser inútil siguiendo la fórmula de la prohibición.

VI. Empezar la construcción de la paz. Recordemos que la *pax terrenal* es una práctica, una ejecución constante que, aunque nunca alcanzable en su totalidad, si comprende una parte importante de las funciones principales del Estado y esta puede ser construida parcialmente. Ante esto, la administración encuentra los medios exclusivos policiales y militares inoperantes para construir la paz. Proponen un modelo de justicia transicional<sup>236</sup> que garantice los derechos de las víctimas y que al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los

---

<sup>232</sup> idem

<sup>233</sup> citar algún estudio o informe que respalde dicha afirmación.

<sup>234</sup> Ibidem p 20

<sup>235</sup> idem

<sup>236</sup> buscar que es eso

infractores<sup>237</sup>. Se busca la instauración de un Consejo para la construcción de la Paz, que buscará articular a instituciones nacionales e internacionales. Este modelo, representa un giro a la estrategia, ya que busca establecer las condiciones por las cuales se logre una pacificación fuera de los métodos violentos y punitivos. Aunado a eso, resulta importante destacar que el modelo de justicia transicional ha sido replicado en distintos estados en donde han ocurrido conflictos armados y busca restablecer la paz en dichos territorios.

VIII. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. El estado mexicano, a través del PND y aunado al artículo 21 constitucional, establece lo que significa la seguridad pública. En este apartado, el título presume una fusión/aleación entre seguridad pública y seguridad nacional. El texto dice lo siguiente "... entiende –el gobierno de México- la seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera."<sup>238</sup> Tras desarrollar lo que se entiende por seguridad nacional, destacan los siguientes puntos estratégicos: " Establecer un sistema Nacional de Inteligencia, fortalecer la Seguridad Interior del país y promover la Seguridad Nacional conforme el gobierno lo entiende"<sup>239</sup>.

IX. Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas. El texto establece que las fuerzas armadas conservarán sus tareas constitucionales<sup>240</sup>, sin embargo, en consecuencia de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, la reforma al artículo 21 establece un nuevo paradigma de Seguridad Pública el cual puede ser vinculado con el de Seguridad Nacional. Aunado a esto, se establece a la Guardia Nacional como un cuerpo de seguridad nacional con presencia en el territorio permanente que cumplirá con dicho mandato. Por lo tanto, debido a la composición del cuerpo, militares participarán en Tareas de seguridad pública bajo el uniforme de la Guardia nacional. Por otro

---

<sup>237</sup> ibidem p 21

<sup>238</sup> ibidem p 22

<sup>239</sup> idem.

<sup>240</sup> Idem p 23

lado, el texto establece lo siguiente: "... los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras."<sup>241</sup> Si bien dicho lo anterior pareciera algo habitual en el Estado, cabe destacar las recientes concesiones otorgadas a las fuerzas castrenses, tales como administración del nuevo aeropuerto aéreo.

X. Establecer la Guardia Nacional. Tras el estado general de la cosas, el Estado mexicano estableció la urgencia de crear una nueva corporación policial de mando único y concentrado en la Secretaría de seguridad y Protección ciudadana. Se justifica el transitorio quinto de las reformas a la constitución en materia de Guardia Nacional el cual determina el uso de fuerzas castrenses en temas de seguridad pública mientras se termina de articular la Guardia Nacional. Establece los criterios como el carácter mixto de la institución, encarnado en el entrenamiento, jerarquía y estructura militar que la compondrán. También se determina que su despliegue no será en sustitución de las policías municipales ni estatales, sino que será de manera subsidiaria y en apoyo a dichas instituciones<sup>242</sup>. Establece que los objetivos sexenales serán alcanzar los 140 mil efectivos y una cobertura de 266 regiones distribuidas a lo largo de las 32 entidades federativas. Esta institución, como se mencionaba en el objetivo anterior, logra articular la estrategia de articulación de seguridad nacional con la seguridad pública a través de un cuerpo militarizado de seguridad.

#### *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*

Este documento parte la necesidad y urgencia de ser vinculado con los alcances que se establecieron en las diversas reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, Extinción de Dominio y Prisión Preventiva. Estas reformas constituyen el marco base de la nueva estrategia que puede plantearse como el inicio de una nueva racionalidad de Estado. Esto es posible debido a que el artículo 21 Constitucional alberga el principio de Seguridad Pública, el cual sufrió

---

<sup>241</sup> *idem*

<sup>242</sup> *ibidem* p 24

una sustancial reforma y tanto en el PND como en el ENSP se aboga por un *cambio* de paradigma de Seguridad Pública y una articulación de esta con la Seguridad Nacional. Esto tuvo como resultado las reformas enunciadas arriba y en consecuencia, también dispuso de un nuevo aparato normativo que conforma la legislación secundaria de las reformas: la Ley de la Guardia Nacional, Ley del Uso de la Fuerza, Ley Nacional de Registro de Detenciones, Ley Nacional en materia de Extinción de Domino y las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>243</sup>. Es importante destacar que además de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, también resultaron afectados, los artículos 22 y 73 fracción XXX producto de las reformas en materia de Extinción de Dominio y el artículo 19 en materia de prisión preventiva. Como lo mencionamos arriba, esta parece tener una justificación que pudiera llevar al ejercicio de una Dictadura Constitucional.

La presentación del texto abre con una explicación del artículo 21. En la reforma constitucional explicada anteriormente se ubicó un cambio sustancial en el cuerpo del texto. "... la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, entidades federativas y municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social ..." <sup>244</sup> El documento también señala que a partir de noviembre del año pasado, a través de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comenzó una redistribución de competencias que propicien un correcto funcionamiento de la maquinaria estatal. Así, surge la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual tiene como fin construir una institución de seguridad pública con los siguientes objetivos " Salvaguardar la vida, las libertades y la integridad y patrimonio de las personas y contribuir a la generación y preservación de orden y

---

<sup>243</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Adendum de la Estrategia nacional de Seguridad Pública*, 15 de Abril 2019, p 1

<sup>244</sup> *ibidem* p 6

paz pública”<sup>245</sup>. Como es evidente, estas dos atribuciones son transcripción del artículo 21 ya señalado.

El papel preponderante de las fuerzas armadas se encuentra remarcado, por ejemplo, en la constante afirmación de que es necesario una reformulación del papel de las fuerzas armadas. En los objetivos de la ENSP, en su numeral octavo “ Seguridad pública, seguridad nacional y paz” sub apartado A) “repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas” se hacen las siguientes afirmaciones: “Ha fallado la estrategia, no la actuación de las Fuerzas Armadas, por ello, con la instauración de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se da una participación concreta, regulada y ordenada a estos cuerpos...”

“Ahora tenemos la gran oportunidad de retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional”, pero por otro lado, agrega: “Este esfuerzo debe ir encaminado bajo una doctrina policial de carácter civil y es el camión que debemos seguir con la finalidad de que la GN sea un símbolo de confianza entre los ciudadanos de nuestra nación.”<sup>246</sup>

De estos enunciados podemos desprender lo siguiente: la reformulación de la participación de las fuerzas armadas se propone a partir de la creación de un cuerpo policial, que dispondrá en su mayoría de elementos provenientes de fuerzas castrenses. Esto con motivo del juicio emitido por la administración frente al papel de las fuerzas armadas; ellas alegan que ha sido fundamental y que de aprovechar sus recursos humanos, materiales e infraestructura, se podrá alcanzar los objetivos tales como la construcción de la paz y el orden, así como la salvaguarda de los ciudadanos. Esto se logra en dos distintos niveles normativo, al reformar el artículo 21, se logra establecer constitucionalmente la extrapolación de la seguridad en manos de una institución civil en forma, pero preponderantemente militar en sustancia. Segundo, es la organización que tendrá

---

<sup>245</sup> ibidem p 9

<sup>246</sup> ibidem p 36-37

a partir de su despliegue sobre el territorio nacional, su coordinación con las fuerzas locales de seguridad y su disposición a manos del titular del ejecutivo federal.

En estrecha relación con lo establecido en el enunciado anterior, es decir la reorientación/reformulación de las FFAA en tareas de seguridad, aparece la institución de la Guardia Nacional como aquella responsable de dar cumplimiento a lo mandado por el 21 constitucional. Su descripción en el texto la establece como una corporación regida por una doctrina policial de carácter civil, cuyos objetivos son la prevención del delito y la participación en la investigación de los mismos<sup>247</sup>. Su formación profesional versará sobre tres ejes fundamentales: Policial, académico y axiológico; trabajará de la mano con autoridades locales y municipales<sup>248</sup>; tendrá un marco legal que rijan el uso de la fuerza que estandarice las actuaciones en los tres niveles de gobierno<sup>249</sup>; bajo el marco de la rendición de cuentas y vigilancia, se asegurará la transparencia a la ciudadanía para brindar certeza jurídica y finalmente, deberá instaurar un registro único de detenciones que logrará dotar de certidumbre la actuación de las fuerzas e información a las instituciones de seguridad con fines estadísticos y de inteligencia<sup>250</sup>.

Resulta importante destacar que la reforma en materia de extinción de dominio y prisión preventiva constituyen una parte elemental para esta nueva estrategia. Parece que ambas pueden estar vinculadas fuertemente a una posible instauración de una dictadura constitucional, ya que estas nuevas formas de coerción descansan en el levantamiento de candados que el Estado tiene para vulnerar las libertades de sus ciudadanos. Es importante destacar que no son cualquier tipo de libertades aquellas que se limitarán, sino que constituyen dos fundamentales en las que descansa el Estado liberal: la propiedad privada y la libertad individual. Que el Estado esté facultado para extinguir la propiedad que se tiene sobre un determinado bien, mueble o inmueble o que pueda privarse de la

---

<sup>247</sup> ibidem p 39

<sup>248</sup> ibidem p 41

<sup>249</sup> idem

<sup>250</sup> ibidem p 43

libertad a uno sin que medie fallo de una autoridad competente representan una acotación a derechos. No es la cantidad, sino la calidad de las libertades que el Estado se permitió trastocar, lo que permite pensar que es posible una instauración de la dictadura democrática.

### III.III Leyes reglamentarias

#### *Marco constitucional y administrativo.*

El Estado, a partir de su presente administración, ha planteado una nueva propuesta para repensar a la seguridad en sus variaciones de Nacional, Interior y Pública. Busca englobar las funciones de tres secretarías de estado y ejercerlas a partir de una sola institución policial: La Guardia Nacional. En virtud de poder localizar la función estatal en temas de seguridad, es necesario identificar, en primer lugar, los artículos constitucionales que integran el marco de Seguridad, y posteriormente, revisar las secretarías de Estado que operen a favor de salvaguardar dicha garantía/figura/condición.

Si se parte que de los conceptos seguridad, poder y defensa<sup>251</sup> son aquellos referentes al tema de seguridad, entonces lo que se presenta como marco constitucional son los artículos 21, 26 primer párrafo, 29, 76 f IV, V y XI y 89 fs VI, VII y VIII<sup>252</sup>. A continuación se hará una transcripción de los artículos:

**Artículo 21** “ La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en

<sup>251</sup> Vergara Ibarra, José Luis *La seguridad nacional en México: hacia una visión integradora*, México, Siglo XXI, , 2017 p 44

<sup>252</sup> Los artículos 26, 29, y 89 f VI, VII y VIII fueron compilados de *idem*.

las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de Legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

10- Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

...

B) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

**Artículo 26** El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política social y cultural de la nación....

**Artículo 29** En los caso de invasión, perturbación grave de al paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías

que fuesen obstáculo para hacer frente rápida, y fácilmente la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el congreso de la unión reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna, principio de legalidad y retroactividad la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta constitución y ser proporcional al peligro que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

**Artículo 76 fracción IV, V y XI** Son facultades del senado ...

IV Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

...

XI Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, éste se entenderá aprobada.

**Artículo 89 f IV, V, VI, VII, VIII** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

IV Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V Nombrar a los demás oficiales del Ejército, armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes

VI Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa del exterior de la federación

VII Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

De la interpretación de los artículos se logra vislumbrar lo siguiente, en primer lugar, es necesario explicar el artículo constitucional y posteriormente referirlo a la institución encargada de llevar acabo la función, con base en la ley orgánica de la administración pública federal.

El artículo 21 en sus párrafos noveno, décimo y el agregado B del undécimo establecen la función de seguridad pública que el Estado debe de garantizar. Es también, una suerte de definición en la cual se puede desprender la pretensión de la presente administración por amalgamar a los conceptos de Seguridad Nacional, Interior y Pública en una sola garantía propia del Estado. Es necesario referirse a lo establecido en el PND y la ENSSP los cuales establecen dentro de sus objetivos, *“repensar la seguridad nacional, pública y paz”*<sup>253</sup>. También, en este artículo, establece dos funciones principales: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Además, la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, funciones a las cuales, la Guardia Nacional tendrá facultad para realizar. Por lo escrito con anterioridad, se puede determinar que el artículo 21 es uno de los más relevantes en materia de seguridad en la constitución y se vincula con la secretaría. Por lo dicho, el artículo 21 nos refiere a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual en el artículo 30<sup>254</sup> bis de la Ley Orgánica de la Administración

---

<sup>253</sup> PND

<sup>254</sup> artículo 30 bis LOAPF, 2019

Pública Federal confiere sus facultades. En sus tres primeras fracciones establece las principales funciones las cuales la SSPC ejerce: Formular y ejecutar las políticas en materia de seguridad (fracción I), coordinar entre la federación, estados y municipios a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública la política de seguridad (fracción II) y organizar, dirigir y supervisar a la Policía Federal (fracción Tercera)<sup>255</sup>. Finalmente, es importante resaltar que parece necesaria una reforma al artículo para incluir a la Guardia Nacional dentro de esas facultades, sin importar la existencia de la fracción XXV que remite a la ley y reglamento propia de la Secretaría.

El artículo 29 de nuestra constitución es aquel que alberga la suspensión de garantías. Este principio constitucional es entendido como la dictadura democrática o constitucional. Ante la potencial situación en la que el Estado se vea enfrentado a invasión, perturbación de la paz pública o cualquier situación que ponga en grave peligro a la sociedad, es facultad del presidente restringir o suspender en todo el país, el ejercicio de derechos y garantías. Esto se vincula directamente al concepto definido por Martínez Baez en donde establece las características del Estado de Excepción<sup>256</sup>, el cual representa una excepción al Estado de Derecho. Las características de éste se desprenden de la segunda oración del primer párrafo la cual establece un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin ser particular a una sola persona. Una vez establecidas sus características, el artículo procede a establecer ciertas garantías inamovibles sobre la constitucionalidad y validez de los decretos por los cuales el ejecutivo federal llevara las riendas del Estado. Cabe destacar que es necesario establecer dos elementos a este artículo: el supuesto que definirá la constitucionalidad de los actos y qué pasara con ellos, así como una ley reglamentaria del artículo que permita poner en función el supuesto de Estado de Excepción. A las secretarías a las cuales se les puede atribuir el funcionamiento de esta figura son a la SEDENA, SEMAR, SSPC y SEGOB. Las primeras tres

---

<sup>255</sup> idem “

<sup>256</sup> *Martínez Baez, Antonio “Estado.....”*

corresponden al ejercicio que garantiza seguridad, ya que comprenden a los cuerpos de seguridad que se encargan de la defensa y paz del Estado, mientras que la SSPC y SEGOB se encargan de la política de seguridad, interior y poblacional. La LOAPF establece en sus numerales 29, 30, 30 bis y 27 respectivamente las facultades que la ley les confiere, así como sus propias normas y reglamentos.

El artículo 76 fracción IV, V y XI, así como el 89 fracción IV V, VI, VII y VIII son facultades conferidas a poderes de la unión. El Senado de la República, integrante del Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal depositado en el Presidente de la República respectivamente tienen facultades con respecto a la seguridad del Estado. Las fracciones correspondientes al Senado hablan sobre la aprobación del informe anual de las actividades de la Guardia Nacional y la estrategia nacional de seguridad pública, así como también la facultad de desaparecer los poderes de un Estado libre y soberano de la federación en casos particulares establecidos en la ley reglamentaria del artículo 76 fracción V. En cuanto al presidente, las facultades que se le confieren, como jefe máximo de las fuerzas armadas es la de nombrar a las jerarquías superiores del ejército y disponer tanto del ejército como de la Guardia Nacional para los casos que se necesiten. Resulta pertinente plantear la posibilidad de establecer una reforma la fracción V del 76 y su ley reglamentaria para establecer claramente los términos de la desaparición de poderes y su estrecha vinculación con el estado de excepción.

Es importante destacar que de los artículos referidos anteriormente, el 21 es aquel principal que alberga lo que se entenderá por Seguridad para el Estado mexicano. A partir de este artículo es que emanan las normas reglamentarias a estudiar a continuación y que cuyo contenido, principalmente la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), establecen el andamiaje institucional que pretende garantizar la seguridad del estado. Los demás artículos son cuestiones operativas en términos de facultades de los poderes de la unión y sus habitantes. Una vez establecido esto, es importante destacar que el SNSP es un entramado de instituciones con múltiples niveles, y que parte de un Consejo Nacional de

Seguridad. Para poder dar una mejor explicación del mismo, se presentará a continuación un diagrama (anexo1) que logre explicar la función de seguridad del estado a partir de un Eneagrama cuya composición completa tratará de explicar la composición orgánica del sistema nacional de seguridad pública previsto en el artículo 10 de la LGSNSP.

El Eneagrama esta compuesto por una composición geométrica con distintas formas. Su acomodo puede leerse del centro hacia fuera o de hacia fuera al centro. La figura mayor, el eneágono, representa el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) previsto en los artículos 12 y 14 de la LGSNSP, cuyos lados alberga cada una de las instituciones que forman parte de dicho organismo. El CNS podrá funcionar en pleno o en comisiones, y esta tendrá 3 permanentes: la de información, la de certificación y acreditación y la de prevención del delito y participación ciudadana<sup>257</sup>. Sus funciones estarán las de coordinar con el Secretario ejecutivo para dar cumplimiento a las disposiciones aplicables atribuidas a los Centros Nacionales, órganos operativos del Secretariado Ejecutivo<sup>258</sup>. La importancia de estas comisiones es que podrán participar expertos de instituciones académicas, de investigación y del sector civil para deliberar las políticas<sup>259</sup>. En un segundo nivel se encuentra un cuadrado cuya función es representar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), cuyo titular es el Secretario Ejecutivo. Este es considerado el órgano operativo del sistema nacional de seguridad pública, y desarrollará sus funciones a partir de los 4 Centros Nacionales que lo componen, previstos en el artículo 16 de la LGSNSP. Estos últimos son los siguientes: De Certificaciones; de Información, que será el que albergará el Registro Nacional de Detenciones; de Participación Ciudadana y de Prevención del Delito. Dentro del esta misma estructura operarán cuatro distintas conferencias: La de procuración de justicia (artículo 23 LGSNSP), la de Secretarios de Seguridad Pública (artículo 27 LGSNSP), la de Seguridad Municipal (artículo 32 LGSNSP), y la del Sistema Penitenciario(artículo 30

---

<sup>257</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 16

<sup>258</sup> idem

<sup>259</sup> idem

LGSNSP). Estas conferencias nacionales serán aquellas que establecerán los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de las políticas para el cumplimiento de la función de seguridad<sup>260</sup>. Finalmente, los organismos cuya importancia reside en la implementación, coordinación y planeación, así como de dar seguimiento a las políticas emitidas por el Consejo Nacional son los consejos locales, instancias regionales o intermunicipales contemplados en el artículo 34 de la LGSNSP.

*Marco legal de la seguridad.*

El marco legal de seguridad comprende un basto tejido de normas nacionales, generales u orgánicas. Estas pueden ser comprendidas desde distintas aristas, sin embargo, a raíz de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, por lo menos tres fueron anexadas: La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Registro de Detenciones y Ley Nacional del uso de la Fuerza. Resulta pertinente enumerar una propuesta de los cuerpos normativos y a raíz de esto, se comenzará a realizar un estudio sobre algunas seleccionadas. Las normas propuestas son las siguientes:

- I. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- II. Ley Orgánica del Ejército y las Fuerzas Aérea
- III. Ley Orgánica de la Armada de México
- IV. Ley Orgánica de la Guardia Nacional
- V. Ley de la Policía Federal
- VI. Ley de Seguridad Nacional
- VII. Ley de Seguridad Interior
- VIII. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- IX. Ley Nacional del Registro de Detenciones
- X. Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza

En cuanto a la pertinencia con la investigación, es importante destacar las normas emanadas de las reformas a la constitución en materia de Guardia Nacional, las

---

<sup>260</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 11, 2019

cuales comprenden el numeral IV, IX y X, así como las reformas que se hicieron a la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Publica.

### *Ley de la Guardia Nacional*

La Ley de la Guardia Nacional consta de siete títulos. Estos se encuentran dispuestos en el siguiente orden: I. Disposiciones generales, II Integración de la Guardia Nacional, III Carrera de la Guardia Nacional, IV Armamento, V Régimen disciplinario, VI Coordinación y colaboración, VII Control. Toda la ley resulta pertinente, ya que establece desde los fines y principios de la guardia, sus atribuciones, las jerarquías, el armamento a utilizar, las responsabilidades y procedimientos sancionatorios, la coordinación tanto horizontal como vertical, y los controles parlamentarios y judiciales que limitan el actuar del cuerpo.

Primero resulta importante establecer la estructura orgánica y la composición de la guardia. La estructura orgánica (explicada también en el anexo 2 )está encabezada por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, el cual es el jefe de la institución. En una esquema jerárquico, de mayor a menor jerarquía se establece el Comandante, quien es el encargado operativo de la guardia, tendrá a su mando las distintas coordinaciones que componen al cuerpo policial: territorial, estatal y de unidad. Las coordinaciones territoriales tienen una estructura interna, de conformidad con el artículo 17 de la LdGN, que corresponde a un comisario general y Jefaturas de coordinación policial. Las coordinaciones estatales tendrán una estructura, de conformidad con el artículo 18 de la LdGN, que corresponde a Comisarios Jefe, Unidades y Jefatura de Coordinación Estatal; Las coordinaciones de Unidad, de conformidad con el artículo 19 de la LdGN, estarán compuestas por un Batallón, cuyo jefe será un Inspector General y tendrá bajo su cargo dos o más Compañías, las cuales estarán encabezadas por Subinspectores, los cuales tendrán dos o más Secciones, los cuales también estarán encabezadas por Oficiales o Suboficiales, los cuales también tendrán a su cargo dos o más Pelotones, los cuales estarán bajo el mando de un Agente, que tendrán a su cargo dos o más escuadras, las cuales estarán encabezadas por un subagente quien

tendrá a su mando dos o más Guardias, quienes son la base de toda la estructura del cuerpo policial.

La composición se encuentra dispuesta por distintas unidades institucionales, esta organización se encuentra dentro del artículo 21 de la Ley de la Guardia Nacional (LdGN) y 18 del Reglamento de Ley de la Guardia Nacional (RLdGN) dentro de las cuales se encuentran las siguientes en orden jerárquico de mayor a menor: Comandancia, jefatura general de coordinación política; coordinaciones territoriales; estatales y de unidad de batallón; unidades dentro de las cuales están la Unidad de órganos por competencia; la de protección de Derechos Humanos, la de Asuntos internos y la de Asuntos jurídicos y Transparencia; la coordinación de administración y finanzas así como los órganos internos de control. (explicado también en el anexo 2bis)

También cuenta con consejos de disciplina quienes se encargarán de conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometida por los miembros de la Guardia, de conformidad con el artículo 70 y 71 de la LdGN. Estos consejos cuentan con una estructura jerárquica y van de mayor a menor. El consejo de comisarios conocerá de las faltas que cometan los comisarios en cualquier situación en que se encuentren los inspectores con mando y los miembros del consejo de honor, el consejo de honor superior conocerá de las faltas que cometan los inspectores sin mando, en cualquier situación en que se encuentren, así como en las que incurran los oficiales con mando e integrantes del consejo honorario ordinario, finalmente el consejo Honorario Ordinario conocerá de las faltas que cometan los oficiales sin mando y el personal de escala básica.

Es importante destacar que existe un órgano de Coordinación Operativa Institucional, el cual en el artículo 86 de la LdGN establece que es un órgano permanente, colegiado y auxiliar al secretario. Este estará integrado de representantes de la SEDENA, SEMAR y SSyPC, los cuales tendrán como funciones proponer al secretario mecanismos de coordinación y colaboración entre las secretarías, así como participar con las dependencias de la Administración pública Federal y otros organismos públicos o privados en temas relacionados con

la Guardia Nacional; esto último de conformidad con el artículo noveno del RLOGN. Este capítulo es importante debido a que refuerza la hipótesis de que si bien formalmente el órgano policial es de carácter civil, el mando operativo estará fuertemente influenciado por el lado castrense.

En tanto a sus fines, principios y atribuciones resultan ser un amplio catálogo de facultades que en primera instancia se dibujan como de seguridad pública. Sus fines y principios, según el artículo 6 y 7 de la LdGN, son la salvaguarda de los habitantes, la construcción de la paz, salvaguardar los recursos de la nación y colaborar con las instancias locales y municipales para tareas de seguridad pública<sup>261</sup>. Para lograr eso, la Guardia deberá guiarse en primera instancia por lo dicho en la ENSP, avocarse a la prevención del delito, así como de su investigación, intervenir en procesos judiciales así como en actos procesales de carácter penal y hacer uso de las armas conforme a la ley.<sup>262</sup> Sin embargo, en sus atribuciones y obligaciones<sup>263</sup>, la Guardia tiene facultad para las siguientes opciones:

A) En términos de presencia territorial, la fracción II faculta al cuerpo policiaco “a salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la prevención de delitos en zonas fronterizas y tierra firme de litorales; en aduanas, garitas y demás puntos de revisión fiscal; parques nacionales, cuencas hídricas, etc; zonas federales como inmuebles o dependencias; instalaciones estratégicas y todo el territorio nacional y zonas turísticas.

b) En materia de inteligencia, la guardia recabará información en lugares públicos “con el fin de evitar el fenómeno delictivo”; llevar a cabo operaciones encubiertas, así como realizar análisis técnico o estratégico de la información obtenida de estas para generar inteligencia; incorporar a las bases de datos del Sistema nacional de información del SNSP información útil en la

---

<sup>261</sup> Ley de la Guardia Nacional, artículo 6

<sup>262</sup> ibidem, artículo 7

<sup>263</sup> ibidem, artículo 9

investigación de delitos así como datos para identificación de personas; colaborar con autoridades en funciones de verificación o inspección y tareas de intervención en las comunicaciones, previa autorización de Juez de control;

c) Con respecto a auxiliares del Ministerio Público, la guardia tiene facultad de poner a disposición a las personas detenidas, recibir denuncias, verificar la información que pueda ser constitutiva de delito, detener personas y asegurar bienes, registrar en la base del Registro Nacional de Detenciones, preservar el lugar de hechos, recolectar y resguardar objetos relacionando a investigación, entrevistar a personas que puedan aportar a una investigación, emitir informes policiales, proporcionar atención a víctimas, requerir a autoridades competentes para rendir informes y documentos a fines de una investigación

D) Otras atribuciones son la facultad de levantar infracciones en caminos y puentes, apoyar al instituto nacional de migración con respecto al resguardo de estancias migratorias y los extranjeros dentro de ellas, impedir el tránsito de mercancías que por seguridad o policía recorran el territorio nacional,

Aunada a sus facultades, resulta importante destacar que el personal que dentro de sus fines está la colaboración y coordinación tanto horizontal como vertical. Es decir, la guardia colaborará con ordenes locales, de conformidad con el artículo 88 y 90 de la ley, sin embargo, existe una característica muy particular. De conformidad con el artículo 86 de la ley, la Guardia nacional tendrá una coordinación operativa interinstitucional, la cual será permanente y estará integrada por representantes de la secretaría de seguridad y protección ciudadana, secretaría de la defensa nacional y secretaría de la marina. Sin embargo, ni en el cuerpo normativo de la ley ni en el reglamento se lee con claridad que función realizará esta instancia dentro del organismo, así que en una lectura de los transitorios que conforman el reglamento se puede leer lo siguiente:

Tercero: a través de la coordinación operativa interinstitucional, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participarán en la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentalización de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, en los términos de los artículos quinto y sexto transitorios del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

Para los efectos de este transitorio, la coordinación operativa interinstitucional contará por lo menos, con áreas especializadas en manejo de recursos humanos, acopio y análisis de información, planeación y ejecución de operaciones policiales, cumplimiento de sus funciones, las cuales adoptarán la organización que se requiera, conforme a la disponibilidad presupuestaria autorizada por la Dependencia correspondiente.

De lo establecido anteriormente, se puede determinar que esta coordinación será de vital importancia para el funcionamiento de la Guardia. También deja en claro que la conformación de la Guardia es preponderantemente de carácter militar, y finalmente que las reglas por virtud de las cuales operará esta coordinación se encuentran lejos de ser exhaustivas en la legalidad y permiten un margen de arbitrariedad al no estar establecidas las reglas de operación. Además, también resulta pertinente resaltar el artículo 93 de la LdGN, ya que esta establece la facultad para poderse servir de “cualquier persona que preste servicio de seguridad privada”<sup>264</sup>

Finalmente, con respecto a esta norma, es importante establecer los controles que se le imponen al Organismo. Existen de dos clases: control parlamentario y

---

<sup>264</sup> Ley de la Guardia Nacional, artículo 93

control judicial. El primero reside en la facultad del senado en aprobar el informe que el ejecutivo federal deberá presentar anualmente sobre las labores del cuerpo policial. El control judicial únicamente se acota dotarle de legalidad al procedimiento para solicitar la intervención de comunicaciones a terceros. Esta se acota a un catalogo de delitos los cuales serán los únicos por virtud de los cuales se podrá solicitar ante un juez de instrucción a través del comandante o titular de la jefatura general de coordinación policial.

#### *Ley Nacional del Registro de Detenciones*

La Ley Nacional de Registro de Detenciones (LNRD) cuenta con ocho capítulos, y estos abarcan los siguientes puntos: I disposiciones generales, II Principios que rigen el registro nacional de detenciones, III tratamiento de datos de la persona detenida, IV administración y operación del registro, V Niveles de acceso a la información del Registro, VI Procedimiento para el suministro, intercambio y actualización de información del Registro, VII Consulta de Información y VIII Consulta del Registro Nacional de Detenciones.

El registro nacional de detenciones pertenece al Centro nacional de información el cual integra a su vez el sistema nacional de información en Seguridad pública,. Este sistema nacional está conformado por 4 registros: Detenciones, Personal de Seguridad Pública, Armamento y equipo y medidas, soluciones, alternas y formas. De conformidad con los artículos 3 y 4 de la ley, el registro tiene como objeto fungir como base de datos que concentren la información a nivel nacional sobre personas detenidas durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal y cívico. Este tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y desaparición forzada. Estos datos podrán ser utilizados con fines estadísticos y de planeación para políticas criminales. El artículo 5 infiere la existencia de una doble clasificación de información: pública y cerrada o confidencial\* ya que establece el sistema de consulta del registro para la consulta de información de detenciones practicadas por instituciones de seguridad.

La secretaría de seguridad y protección ciudadana será la instancia encargada de administrar y operar el registro, según el artículo 11 de la LNRD. Las facultades oscilan entre la administración, manejo, almacenamiento, conexión e interconexión, implementación, operación del registro en su versión pública, establecer un padrón de sujetos obligados con claves de acceso al manejo general, dar de alta las claves de acceso, establecer enlaces interinstitucionales, emitir requerimientos, establecer los lineamientos de captura de datos, etc. Para el manejo de los datos, existirán niveles de acceso, y estos serán repartidos en un orden jerárquico. El artículo 14 define que la Secretaría definirá las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados autorizados para la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de informes. Cada titular de unidad administrativa de instituciones de seguridad pública solicitarán claves de acceso a la secretaría. Existirán los siguientes niveles conforme al artículo 16 de la LNRD:

- a) Administrador: sujeto obligado que tiene acceso a todas las opciones del registro
- b) Supervisor: sujeto obligado que validará y revisará el trabajo del capturista
- c) Consulta: Sujeto obligado que realiza función de consulta y genera reportes dentro del registro. El perfil consulta se subdividirá en básico o completa
- d) Capturista: sujeto obligado que realizará la operación de alta, baja o actualización del informe, así como consulta básica.
- e) Enlace estatal o institucional: no es sujeto obligado, éste realizará las funciones de contacto y realización de trámites para la solicitud de cuentas de sujetos obligados de todas las dependencias que se encuentren en la entidad federativa o áreas institucionales ante la secretaría.

Para el procedimiento de suministro, los integrantes de instituciones de seguridad pública que lleven a cabo detenciones están obligados a realizar el registro inmediatamente o dar aviso, por cualquier medio de comunicación a la unidad administrativa de la institución a la que se encuentra adscrito para realizar el registro<sup>265</sup>. Además de este registro de la detención, podrá registrarse el traslado de la persona detenida mediante dispositivos de geolocalización. Los registros deberán contener cuando menos los siguientes elementos, de conformidad con el artículo 18:

1. nombre
2. edad,
3. sexo
4. lugar, fecha y hora que se haya practicado la detención y sus motivos
5. nombre de quienes hayan intervenido en la detención
6. autoridad a la que será dispuesta
7. nombre de algún familiar o persona de confianza,
8. indicación de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista

La información registrada generará un número de registro de la detención el cual constará con el informe policial que entregue el MP al momento de la puesta en disposición<sup>266</sup>. Este registro tendrá actualizaciones, de conformidad con el artículo 21. Una vez ratificada la detención, se realizará una actualización por medio de las instituciones de procuración de justicia<sup>267</sup> el cual deberá abondar con más información como datos personales, número de carpeta de investigación, estado general de salud, nombre y cargo del servidor público que realiza el registro, día y hora de la liberación de la persona o en su caso del traslado a otro lugar, descripción mínima de la ruta del traslado y la autoridad encargada, autoridad que recibe a la persona detenida, para el caso de fallecimiento durante la detención, deberá darse un informe de las circunstancias y causas del deceso y el destino

---

<sup>265</sup> Ley Nacional del Registro de Detenciones, artículo 17

<sup>266</sup> Ley Nacional de Registro de Detenciones, artículo 20

<sup>267</sup> idem, artículo 23

final de la persona fallecida. Es una obligación realizar la actualización, de conformidad con el artículo 25 de la ley.

El sistema de consulta del Registro Nacional de Detenciones podrá ser consultada por toda persona interesada, de conformidad con el artículo 33, sin embargo, el sistema de consulta únicamente emitirá un reporte de la persona detenida en su versión pública que contenga 4 elementos<sup>268</sup>: autoridad o institución que efectuó la detención; autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida; el domicilio del lugar donde se encuentra y el lugar fecha y hora en que se haya practicado la detención. En casos de delincuencia organizada, sólo estará disponible la información de la fecha de detención y su calidad de detenida<sup>269</sup>

Finalmente, cabe destacar que en los transitorios existen dos que son importantes: el quinto que hace alusión al transitorio quinto de las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, establece que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública quedará exento de lo aplicable en el artículo 19, lo que significa que en el momento de la detención, estas deberán realizar el registro sin excepción. Por otro lado el transitorio séptimo hace alusión al artículo 17 de la ley, el cual sugiere la inscripción al registro de la ruta a través de dispositivos de geolocalización. Este transitorio establece que las instituciones de seguridad pública procurarán contar con dispositivos de geolocalización para registra la ruta de traslado de la personas detenidas. Finalmente, el transitorio octavo, establece un plazo para que el Congreso de la Unión realice reformas necearías a la Ley de Migración para crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales que la LNRD.

#### *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*

La Ley nacional sobre el Uso de la fuerza es otra norma cuyo contenido es relevante para la investigación. Esta cuenta con once capítulos, dentro de los cuales se encuentran: I disposiciones generales, II principios de uso de la fuerza,

---

<sup>268</sup> idem, artículo 34

<sup>269</sup> idem

III procedimiento de uso de la fuerza, IV instrumentos del uso de la fuerza, V agentes, VI detenciones, VII actuación de policías en manifestaciones y reuniones públicas, VIII planeación de operativos que requieren el uso de la fuerza, IX informes sobre el uso de la fuerza, X capacitación y profesionalización, XI régimen de responsabilidad.

De esta norma tiene su antecedente en el “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas”. Resulta útil repasar los procedimientos de Uso de la Fuerza, dentro de los cuales destacan los mecanismos de uso de la fuerza que comprenden: controles cooperativos, o sea indicaciones verbales; contacto, es decir la intervención momentánea en funciones motrices; técnicas de sometimiento o control corporal, cuyo límite superior es hasta daños menores en estructura corporal; técnicas defensivas, cuyo límite superior es en daño a estructuras corporales no vitales y finalmente la fuerza letal, la cual es el cese total de funciones corporales.<sup>270</sup> Por otro lado, para que el uso de la fuerza sea ejercido, es necesario satisfacer tres tipos de resistencia: pasiva, activa o de alta peligrosidad. Estos hallan una relación de proporcionalidad a los mecanismos a ejercer por los cuerpos de seguridad, los cuales también están vinculados de manera proporcional a los niveles de uso de la fuerza, los cuales oscilan entre la presencia física de un Guardia, hasta la utilización de la fuerza letal<sup>271</sup>

Otro rasgo importante que se debe resaltar es el de la actuación en manifestaciones. El artículo 27 establece que por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas, sin embargo, el numeral siguiente establece que cuando una manifestación se torne violenta, se actuará de acuerdo a los distintos niveles de fuerza. Este artículo resulta preocupante e inconstitucional, ya que violenta el principio de libre reunión y también atenta contra la integridad física del individuo al abrir la posibilidad de realizar una manifestación de uso de fuerza letal, ya que a

---

<sup>270</sup> Ley del uso de la fuerza, artículo 9

<sup>271</sup> idem artículo 11

discreción de los policías, podrán actuar *proporcionalmente* a la violencia desplegada en una manifestación. Además, la norma, carente de reglamento aún, no ha determinado cómo se realizará el cálculo de la fuerza que se usará, ni de cómo será posible realizar un ejercicio de medición del nivel de violencia.

### *Conclusiones*

El Estado al entrar a un supuesto cambio de régimen, está reconfigurando su racionalidad. Resulta pertinente que la reconfiguración más importante y sustancial no es a las facultades del presidente, ni de cualquier otro poder de la Unión, sin a un concepto que opera como función del Estado. Esta condición parece ser una función gradual que el estado debe garantizar contra distintos grados de amenaza: amenaza externa, amenaza interna y amenaza al patrimonio de los habitantes. Bajo ese esquema es que el estado hoy se encuentra enfrentado ante una amenaza que afecta la viabilidad del estado mismo y que a su vez, se ve enfrentado a tomar medidas drásticas.

Las reformas a la constitución en materia de Guardia Nacional ocultan, en un transitorio, una facultad que parece ser la puesta en marcha de la técnica de gobierno denominada Dictadura Constitucional. Este principio estudiado en el capítulo segundo y precisado brevemente en el presente establecen cuales son las condiciones para que este sea practicado. Sin resultar una condición necesaria la ejecución de todas las características propias de esta figura, el transitorio quinto parece poner en ejecución por lo menos dos: facultades excepcionales concentradas en un solo poder, es decir, el menoscabo a la separación de poderes y el carácter extraordinario y limitado temporalmente de la medida. Por otro lado, y fuera del objeto de estudio del presente proyecto de investigación, también se formularon otras reformas que acotan libertades básicas al liberalismo que encarna el régimen que practica el Estado, tales como a la propiedad privada, a través de la reforma en materia de extinción de dominio y a la libertad personal, a través de la reforma en materia de prisión preventiva. La cualidad de las reformas es lo que hace sustancial su contenido. No son libertades cualquiera, son

aquellas fundantes del régimen liberal burgués que encarna el Estado de Derecho Constitucional.

Las reformas a la constitución también cambiaron el concepto de seguridad, el cual alteró el anterior que existía, dividido en tres: Nacional, Interior y Pública, y los amalgamó en uno solo. La seguridad del Estado será garantizada por un cuerpo cuya composición, si se da una lectura en términos de proporcionalidad, mayoritariamente de origen castrense. Dos tercios será de origen militar: tanto la armada de México, como las fuerzas armadas integrarán la Guardia Nacional. Además, los transitorios de los reglamentos establecen que las fuerzas armadas serán quienes integren toda la ejecución operativa del cuerpo a través de su organismo interinstitucional, que tendrá una presencia permanente en la estructura de la Guardia Nacional.

El cambio de régimen parece ser la instauración de una dictadura constitucional, la cual de ser efectiva en su ejecución, logrará la construcción de la paz perdida después de la guerra, enunciada en los términos del capítulo I. La pregunta sobre la conservación o la refundación del estado es pertinente, debido a que es una de las implicaciones más preocupantes de este supuesto cambio de régimen. De ser posible la refundación, nos encontraremos ante un panorama sumamente retador para enfrentar los problemas propios del siglo XXI.

## Capítulo IV

### Diseño institucional y propuestas.

A lo largo de la investigación se han propuesto dos operaciones, una lectura desde lo político y otra desde lo jurídico. En primera instancia se busca explorar la posibilidad de enunciar a la crisis de derechos humanos<sup>272</sup> que se ha vivido desde el periodo 2006-2018 como una guerra. Definir su calificativo sería producto de otra investigación, sin embargo, existe registro explícito de poderlo llamar una guerra civil<sup>273</sup>. El estado general de las cosas producto de la decisión de declararle la guerra a las drogas y la estructura que posibilita su producción y distribución devino en una fuerte crisis de violencia, y esto a su vez tuvo como consecuencia el debilitamiento del Estado; informes citados en el primer capítulo respaldan esta hipótesis sobre la debilidad institucional.

Además, aunada a este contexto enunciado anteriormente, también se abrió la pregunta sobre el fenómeno del cambio de régimen político. En la toma de protesta del actual mandatario, proclamó, así como posteriormente en muchos otros discursos públicos, el proceso de cambio de régimen político que iniciaba a partir del primero de diciembre del dos mil diecinueve. Ante ellos fue necesario explorar distintas aristas del problema del Estado. Las preguntas a resolver fueron sobre cómo fue posible la articulación Estado moderno, el cual es el fenómeno político que rige el devenir cotidiano hoy en día; un análisis de la figura de la Dictadura Constitucional, el cual es un principio constitucional que garantiza la permanencia del mismo y finalmente se estableció un parámetro sobre los riesgos que conlleva la asimilación de dicho estado.

---

<sup>272</sup> Fenómeno enunciado así por distintas instancias de gobierno, así como internacionales. Bachelet, *Michelle Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, México, 9 de abril 2019  
[https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1254:declaracion-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1254:declaracion-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265)

<sup>273</sup> Escalante, Fernando, *La guerra confusa*, nexos el 1 de enero de 2017,  
<https://www.nexos.com.mx/?p=30926o>

La segunda parte de la investigación se trata de un análisis al marco jurídico de seguridad del Estado Mexicano. En primera instancia, es necesario establecer cual es la comprensión de la condición de seguridad en México. Ante esto, fue necesario analizar el concepto de seguridad, y posteriormente revisar la legislación. Ante esto, es importante destacar que la presente administración busca realizar un cambio de paradigma con respecto a lo que se entiende por Seguridad. En el PND y la ENSP establecen una propuesta por vincular las distintas concepciones de Seguridad, tanto Nacional, interior, como pública, en un solo concepto y que este esté a cargo de una sola institución: La Guardia Nacional. Ante esto, se revisó tanto el marco constitucional e institucional que se encarga de la seguridad, así como también las distintas normativas que componen el cuerpo normativo de la Seguridad, entendida desde la concepción más próxima. Las conclusiones de dicho análisis develaron una estructura institucional sumamente complicada a la cual existen una infinidad de duplicidad de funciones, por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Por otro lado, también se identifican incongruencias con respecto a los principios que rigen la Guardia Nacional y las facultades y atribuciones que tienen, tanto en términos de derechos de acceso a la información y el principio de transparencia como en derechos de libre tránsito, a la vida, entre otros.

Por el balance general de este segundo apartado, en estricta vinculación con los primeros dos capítulos, es que se establece un marco general de propuestas para mejorar la ejecución de la estrategia que plantea la nueva administración. Las propuestas están divididas en cuatro grandes ramos: revisión al federalismo en materia de Estado de Excepción; revisión de la estructura orgánica del Sistema Nacional de Seguridad Pública; revisión con respecto a la transparencia y rendición de cuentas, así como de la fiscalización del dinero público en temas de seguridad y finalmente revisión a los detalles residuales que deberán ser reformados para quedar conforme a las instituciones que hoy rigen.

En primer lugar, se presentará un esquema por el cual se logre proponer una declaración de una dictadura constitucional o estado de excepción formal, en

relación al transitorio quinto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, esta propuesta incluye una reforma al artículo 29 constitucional. Posteriormente, se hará una propuesta sobre el marco constitucional e institucional que están vinculadas directamente con la Seguridad del Estado y se presentará un diagrama que permitirá visualizar la relación que tienen entre si las secretarías de estado. Tras esto, se estudiará la Ley Nacional de Registro de Detenciones y se pondrá en bajo análisis las recomendaciones que el alto comisionado de derechos humanos con oficina en México propuso. Finalmente, se hará una propuesta de reformas residuales que son necesarias para adecuar el marco legal a las normas que operan hoy.

### **Propuesta I Dictadura Constitucional y artículo 29 de la constitución.**

A lo largo de la investigación se ha afirmado que existen indicios de que pareciera instaurarse una dictadura constitucional o estado de excepción. Resulta pertinente establecer una vez más cuales son los elementos que componen este principio: un menoscabo a la separación de poderes y la suspensión de libertades. Por lo anterior, es importante destacar los indicios que ponen en discusión la instauración de este principio. En primer lugar, se encuentra el transitorio quinto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional la cual faculta al ejecutivo para disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria. Si bien este artículo establece que el presidente incluirá un apartado sobre el uso de esta facultad en el informe que presenta ante el Senado, omite la aprobación del Congreso de la Unión para autorizar el despliegue de estas fuerzas previsto en el artículo 73 fracción décimo cuarta (XVI). Esto tiene como consecuencia un menoscabo a la separación de poderes y concentra la decisión en uno solo. El transitorio establece lo siguiente:

**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad

pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Artículo que representa contrapeso ante el despliegue de las FFAA

**Artículo 73 fracción XIV** El Congreso tiene facultad:

XIV: para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea y para reglamentar su organización y servicio.

Por otro lado, es pertinente evidenciar que existen, además constitucionalmente, dos alteraciones a libertades fundamentales que consagra la constitución, la propiedad privada y la libertad personal. Esto se da a través de las reformas a los artículos 22 y 73 fracción XXX en materia de Extinción de Dominio y el artículo 19 en materia de prisión preventiva. Brevemente es posible considerar que a partir de estos dos elementos constitutivos del Estado de Excepción o Dictadura Constitucional, es que de facto, se está practicando dicha figura.

Por lo anterior es que resulta imprescindible que existan los mecanismos suficientes para poder establecer una vigilancia al fenómeno que está aconteciendo. Lo ideal, por supuesto, sería una declaratoria de suspensión de garantías, focalizada, y así poner en marcha todos los mecanismos necesarios para salvaguardar la integridad de los habitantes en la medida de lo posible. Sin embargo, ante esta situación, primero es necesario establecer una propuesta de reforma al artículo 29 de la constitución, el cual en su párrafo quinto establece las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la nación en temas de revisión de los actos ejecutivos durante la suspensión. La propuesta sería la siguiente, resaltada en *itálicas*:

**Artículo 29** En los caso de invasión, perturbación grave de al paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida, y fácilmente la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el congreso de la unión reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna, principio de legalidad y retroactividad la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta constitución y ser proporcional al peligro que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque asi lo

decrete el congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez. *“Además, tendrá la facultad para poder determinar la permanencia de la suspensión de garantías, y en caso de disolución del estado de excepción, remitirá su decisión al Congreso de la Unión, para que este convoque a elecciones”.* *“La Suprema Corte de justicia, deberá, en pleno, discutirla y determinar, por mayoría de 9 ministros, la permanencia del decreto mencionado”.*<sup>274</sup>

Aunado a esta reforma, es estrictamente necesaria la expedición de una Ley reglamentaria del artículo 29, ya que actualmente no existe marco legal para la ejecución de esta figura. En conclusión, esta propuesta reside esencialmente en dos propuestas cuya base es la calibración de los contrapesos formales que los poderes de la unión deben practicar. El órgano judicial supremo y garante de la constitución y constitucionalidad de los actos del Estado deberá tener la facultad para decidir sobre la permanencia del Estado de excepción. Aunado a esto, las reglas de esta potencial suspensión no existen, y por lo tanto, resulta de extrema urgencia dotarle de una norma reglamentaria.

Como corolario a esta propuesta, también sería importante considerar la facultad del senado a desaparecer poderes de una entidad federativa como una manifestación del principio de dictadura constitucional. Es importante esto, debido a que los términos de dicha figura en la constitución y ley reglamentaria son ambiguos y poco aplicables. Una reforma a dicho artículo junto con una

---

<sup>274</sup> propuesta

nueva ley reglamentaria podrían otorgar la certeza que conlleva tan delicado principio.

Por otro lado, y trabajando con lo ya existente, también resulta importante establecer una ley reglamentaria que permita que los principios bajo los cuales se rige la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad contempladas en el transitorio Quinto de las Reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, sean positivos y exigibles. Estos contemplan el principal carácter del Estado de Excepción: extraordinaria; sin embargo establece también que sea regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Ante esto, se puede desprender que lo extraordinaria deberá suceder de forma acotada por una temporalidad determinada; regulada, que deberá estar presumiblemente preparada y planificada con previsiones generales; fiscalizada, que el manejo de los recursos puedan ser rastreable y pueda ser sujeto de rendición de cuentas; subordinada y complementaria, que las FFAA no será la autoridad en mando, sino que operará bajo un mando de autoridades civiles.

### **Propuesta II sobre un marco distinto constitucional e institucional de seguridad**

La seguridad como una condición para los ciudadanos y una función del estado ha sido sometida a una transformación. Se ha visto que se quiere amalgamar los conceptos de seguridad subsidiarios, es decir: nacional, interior y pública, en una sola. Eso se ha evidenciado en el capítulo anterior tras dar lectura del PND y de la ENSP, así como de la reforma al artículo 21 de la constitución. Por tal, esta propuesta busca establecer una nueva propuesta que permita a partir de la protección de los elementos constitutivos del estado, un nuevo marco constitucional e institucional para la correcta ejecución de esta función estatal.

El criterio que se utilizó para determinar los artículos que tienen relación con la seguridad, consiste en nombrar primero a aquellos que tienen enunciación directa al concepto, después a las facultades propias de algún poder de la federación

conferido en virtud de establecer un estado de excepción o salvaguardar la integridad del Estado, y finalmente se consideró todo aquello referente al estado de las tropas en tiempo de paz y aquello referente al territorio y a la población. Es importante destacar que esta propuesta busca abundar a lo establecido en el capítulo anterior, ya que a consideración propia, resulta incompleto lo citado anteriormente. Los artículos son los siguientes:

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

10- Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

...

B) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la

materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

**Artículo 29** En los caso de invasión, perturbación grave de al paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida, y fácilmente la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el congreso de la unión reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad (atributos de las personas), los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna, principio de legalidad y retroactividad la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta

constitución y ser proporcional al peligro que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

**Artículo 31 f III** Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria;

**Artículo 73 Fracción XII, XIII, XIV, XXIII y XXIXM** El Congreso tiene facultad:

XII Para declarar la guerra, en vista de que los datos le presente el Ejecutivo.

XIII Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra

XIV para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio

XXIII Para Expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta constitución; así como la ley nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

XXIX-M Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

**Artículo 76 fracción IV, V y XI** Son facultades del senado ...

IV Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

...

XI Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, éste se entenderá aprobada.

**Artículo 89 f IV, V, VI, VII, VIII** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

IV Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V Nombrar a los demás oficiales del Ejército, armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes

VI Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa del exterior de la federación

VII Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

**115 fracción III, inciso h** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

**III** los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:

**e)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía a preventiva municipal y tránsito;

**Artículo 119 párrafo I** Los poderes de la unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

**Artículo 129** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los

castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

**Artículo 132** Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

**Artículo 136** Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Es importante destacar que la operación es similar a la del capítulo III, por lo tanto, los artículos ya interpretados y descritos en el capítulo anterior serán omitidos y únicamente se dará explicación a aquellos novedosos.

El artículo 31 fracción tercera establece las obligaciones del Mexicano, esta se reduce al constreñimiento que tienen los mexicanos de alistarse y servir en los cuerpos de reserva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria. Esto nos refiere necesariamente al artículo 29 y 30 de la LOAPF y a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea. Esta última establece cuales son los cuerpos de reserva en sus artículos 179, 180 y 181.

El artículo 73 habla sobre las facultades del Congreso de la Unión. Dentro de la secuencia numérica de la fracción XII a XIV destaca la facultad para declarar la guerra, así como también dictar las leyes con respecto a las calidad moral de las presas marítimas y sobre la paz y la guerra. En la fracción XIV aparece un ambiguo término “levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión”; sin embargo, es posible entender que esta pueda entenderse como el despliegue de las fuerzas armadas y además, también está facultado el Congreso para reglamentar su organización y servicio. De estas primeras tres fracciones se desprende un ejercicio de contrapeso entre poderes con respecto a la guerra. Las fracciones XXII y XXIX-M tratan sobre la facultad de legislar en materia de seguridad pública y seguridad nacional.

El artículo 76 fracción IV, V y XI, así como el 89 fracción IV V, VI, VII y VIII son facultades conferidas a poderes de la unión. El Senado de la república, integrante del congreso de la unión y al ejecutivo federal depositado en el Presidente de la República respectivamente tienen facultades con respecto a la seguridad del Estado. Las fracciones correspondientes al senado hablan sobre la aprobación del informe anual de las actividades de la Guardia Nacional y la estrategia nacional de seguridad pública, así como también la facultad de desaparecer los poderes de un Estado libre y soberano de la federación en casos particulares establecidos en la ley reglamentaria del artículo 76 fracción V. En cuanto al presidente, las facultades que se le confieren, como jefe máximo de las fuerzas armadas es la de nombrar a las jerarquías superiores del ejército y disponer tanto del ejército como de la Guardia Nacional para los casos que se necesiten. Resulta pertinente plantear la posibilidad de establecer una reforma la fracción V del 76 y su ley reglamentaria para establecer claramente los términos de la desaparición de poderes y su estrecha vinculación con el estado de excepción.

El 115 fracción III inciso H establece la facultad de los municipios de garantizar la seguridad pública, mientras que el artículo 119 párrafo primero establece la obligación de la Federación de proteger a las Entidades Federativas de cualquier amenaza que ponga en riesgo su permanencia e integridad.

Finalmente los cinco últimos artículos son pertinentes debido a que son disposiciones generales de la constitución y la cláusula de inviolabilidad de la constitución. El 115 fracción III inciso H establece la facultad de los municipios de garantizar la seguridad pública, mientras que el artículo 119 párrafo primero establece la obligación de la Federación de proteger a las Entidades Federativas de cualquier amenaza que ponga en riesgo su permanencia e integridad. El 129 establece que en tiempos de paz, los militares no podrán realizar funciones que no sean estrictamente vinculadas al orden militar, mientras que el artículo 132 establece la jurisdicción federal de los cuarteles, almacenes y demás institución castrense a lo largo del territorio nacional. Estos dos artículos son importantes porque determinan la legalidad de las actuaciones de las fuerzas armadas en tiempos de paz y las acota únicamente a la actividad militar, así como también el régimen bajo el cual se van a regir las instalaciones castrenses. Es importante determinar que el último artículo de la constitución representa una cláusula de inviolabilidad que salvaguarda al Estado y su constitución. Por lo tanto, también es necesario nombrarlo como un artículo de la seguridad ya que confiere la certeza de la permanencia del Estado.

Para poder dar una representación a esta función estatal, se presentará a continuación un diagrama (Anexo 3) que logre explicar la función de seguridad del Estado a partir de un Octagrama cuyo centro albergará los artículos de la constitución mencionados arriba y que comprenden 11 numerales dedicados a la función de seguridad entendida desde la administración actual y que referirá directamente a los artículos de la LOAPF y sus respectivas secretarías de estado e instituciones que a juicio propio garanticen esta operación. El diagrama propone, a su vez, 8 secretarías de Estado que se encargan de esta función, de ahí la justificación para utilizar un octágono como base geométrica que pueda explicar esta parte de la Administración Pública Federal. Las secretarías que despachan la seguridad son las siguientes: La secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana – artículo 30 bis de la LOAPF, la Secretaría de la Defensa Nacional – artículo 29, la Secretaría de la Marina – artículo 30, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público – artículo 31, la Secretaría Función Pública – artículo 37, La Secretaría de Medio

Ambiente y Recursos Naturales –artículo 32 bis, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –artículo 33.

El diagrama ofrece múltiples maneras de visualizar el esquema de seguridad. En primer lugar podemos dividir el octagrama en dos lados: A y B. Divididos por una diagonal que va del punto h-d, el lado A que comprende los vértices h-a-b-c-d comprenden la función de control de individuos/población, mientras que el lado B que comprenden los vértices h-g-f-e-d contempla la función de control del territorio y su ordenamiento. Las secretarías están acomodadas de tal manera que su inscripción en el diagrama nos permite una organización con respecto a su función. Sin embargo, y es importante resaltar, la relación entre ellas es recíproca y de interdependencia. Si el control del territorio y el de la población aparece en una sistematización separada, no hay que olvidar que al estar inscrita en la misma figura geométrica, se pretende dar la explicación de que es una unidad que opera en simultáneo. Además, la organización de las secretarías en el octagrama organiza grupos de tres, los cuales, por ejemplo pueden determinar alguna función intersecretarial. Tal es el caso de la Guardia Nacional, producto de la organización de tres secretarías: La Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana, la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina. Ante ello, es importante justificar que la razón por la cual algunas secretarías se incluyeron. Resulta obvia e innecesaria la justificación de Secretarías tales como SEDENA, SEMAR, SSyPC, SEGOB, sin embargo, SHCP, SFP, SEMARNAT, SEDATU si.

De la SEMARNAT, es importante destacar las facultades que tiene referentes a la Seguridad: la fracción II establece la conducción de la política de aprovechamiento de recursos naturales, la fracción VII establece la administración de áreas naturales protegidas, esto es importante debido a que la riqueza biológica es parte una parte fundamental para el aseguramiento de la permanencia del ecosistema y por consecuencia, de la vida. En relación con la anterior, es fundamental la fracción XIII que encarga al despacho de realizar programas de restauración ecológica. La fracción XVI resulta vigente debido a que uno de los grandes problemas del siglo XXI es el cambio climático, amenaza real y tangible a la

seguridad el Estado, en esta fracción se faculta a la SEMARNAT para poder conducir la política nacional sobre este fenómeno. Aunado a esto, las fracciones XXIII, XXIV, XXVIII, XXIX y XXXI establecen la organización de los trabajos de hidrología en cuencas y cauces de aguas nacionales, el aprovechamiento de las cuencas hídricas, el manejo contra inundaciones y la garantía de acceso a agua potable de la población. Todo esto resulta de suma importancia para la seguridad de la Nación, ya que la potencial escasez de tal vital líquido puede resultar en una revuelta social no deseable; el aprovechamiento responsable de las cuencas hidrológicas del territorio es fundamental para la conservación del Estado.

La SEDATU resulta pertinente debido a que las facultades que le confiere la LOAPF en su fracción primera inciso A), b), ya que la política de ordenamiento territorial, desarrollo agrario y de vivienda está relacionado directamente con la función del estado de administrar el territorio y a la población. El crecimiento de asentamientos humanos así como su creación son de vital importancia para la seguridad ya que a partir de ellos es que se podrá ejercer un control poblacional. Por otro lado, la regularización de la propiedad agraria y su administración aseguran un control sobre el territorio y también se vincula directamente con la seguridad alimentaria. De igual manera, la fracción XXI establece el diagnóstico y estudios asignados al Consejo Nacional de Población, el cual determinará la lectura del fenómeno demográfico lo cual también es pertinente al tema de seguridad ya que también asegura la permanencia y viabilidad del Estado.

La propuesta de incluir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública reside en que la administración del capital disponible para el Estado es de vital importancia para su óptimo funcionamiento y garantía de viabilidad del mismo. Con respecto a la SHCP, además de la administración de la banca de desarrollo, estipulada en la fracción VII, es importante también establecer que las funciones de cálculo de los ingresos y egresos de la federación y entidades paraestatales, de conformidad con las fracciones II y XIV. El control y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos es de vital importancia, por eso de

conformidad con la fracción XVII, XXIII y XXIV resulta la SHCP referente a la seguridad como una secretaria de importancia para la Seguridad del Estado. Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública, órgano que practica la auditoría interna de la cuenta pública es considerada por las siguientes razones: De conformidad con las fracciones XIII, XIV, XVIII, XXI, XXIII y XXIV la función pública se encargará de colaborar con el Sistema Nacional de Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, del cual integrará la presidencia bicéfala junto con la ASF; así como también investigar las conductas de servidores públicos de la APF que puedan constituir responsabilidades administrativas; conducir y aplicar la política de control interno para la prevención, vigilancia, inspección y revisión de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas; garantizar que existan acciones que propicien la integridad y transparencia de la gestión pública y revisar mediante auditorías el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de los recursos públicos federales.

### **Propuesta III: Referente a la transparencia y rendición de cuentas**

La presente propuesta radica en dos planos: en las facultades de la Guardia Nacional y lo referente a la Ley Nacional de Registro de Detenciones. En primer lugar es necesario remitirse en primer lugar a la segunda. En ella existen algunas inconsistencias señaladas por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que serán importantes referir y substanciar.

La primera hace referencia a la ausencia de regulación a la operación del registro de detenciones realizadas bajo al jurisdicción militar<sup>275</sup>. Sin embargo, este punto encuentra una parcial respuesta al establecer en el transitorio quinto de LNRD que las fuerzas armadas se registrarán de igual manera que las autoridades civiles y éstas

---

<sup>275</sup> Jarab, Jan *comunicación en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 21 de mayo 2019, p 3

deberán realizar el registro tal y como las demás corporaciones. Sin embargo, si carece de un marco legal.

Por otro lado, también es importante establecer que existe el principio de publicidad para el registro de las detenciones. Este será de conformidad con los lineamientos mínimos que establece la ley. Esto resulta engañoso debido a que los lineamientos mínimos que establece la ley no contempla la publicidad del estado del detenido. Debido a que por virtud del uso de la fuerza, el detenido puede sufrir tanto heridas leves, moderadas hasta letales, dar publicidad del nivel de violencia sufrida por los detenidos es el comienzo para un eficiente ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

En el segundo plano, en la estructura de la Guardia Nacional es importante destacar que la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, contemplada en el artículo 48 del reglamento, no tiene bien ubicado dónde se encuentra la función de transparencia. Si bien dentro de las atribuciones de la Unidad se establece que esta se encargará del ejercicio de transparencia, las fracciones XXIV y XXV no son precisas en esto. La XXIV establece la existencia de una Unidad de Transparencia, situación única en todo el reglamento, mientras que la XXV anuncia un comité de transparencia, el cual tampoco encuentra cabida en ningún otro artículo del Reglamento. Es importante determinar qué área se encargará de la Transparencia, ya que de no hacerlo, existirá un vacío institucional que no será suplido por otra dirección general ni unidad y se perderá eficacia en el ejercicio de tan importante principio.

Por otro lado, el artículo 33 del reglamento de la Guardia Nacional, referente a la Dirección General de inteligencia perteneciente a la Unidad de Órganos Especializados por Competencia, en su fracción XIV, se establece el suministro de información recabada, la cual no indica las formas por la cual se va a recabar ni refiere a una ley o principio por la cual se deba ejecutar tal. También, la fracción XXV establece la facultad de reservar la información que ponga en riesgo alguna investigación, sin embargo de igual manera no es precisa sobre las normas que refiere para su ejecución. Es importante estar al tanto sobre lo que las fracciones

XXX y XXXVI establecen, ya que se tratan de la facultad para proponer lineamientos para la implementación de métodos y técnicas de recolección de información, así como aquella que tendrá la Guardia Nacional para poder solicitar la intervención de las comunicaciones de algún sujeto. Estas técnicas pueden ser sumamente invasivas y vulnerar derechos de los ciudadanos, por lo tanto, es necesaria la revisión de los protocolos de ejecución.

#### **Propuesta IV: Reformas residuales**

Estas reformas se establecen para mantener ordenado el marco legal de seguridad. Busca establecer simples actualizaciones para obtener una mayor precisión en el cuerpo normativo. Las normas consideradas son la LOAPF, y la LGSNSP. Estas son las siguientes:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 29 fracción V, artículo de las facultades de la SEDENA, establece la figura de la Guardia Nacional, pero en su concepción anterior a las reformas constitucionales, donde contemplaba a la guardia como una organización militar que correspondía a los Estados articular. Sería necesario retirar del enunciado la alusión a los Estados.

Otra de la LOAPF es la referente al artículo 30 bis, el cual corresponde a la SSyPC. En estas facultades no se encuentra de manera expresa la figura de la Guardia Nacional, el cual deberá ser considerado ya que es el cuerpo policial principal de dicha secretaría. Es importante resaltar que parece necesaria una reforma al artículo para incluir a la Guardia Nacional dentro de esas facultades, sin importar la existencia de la fracción XXV que remite a la ley y reglamento propia de la Secretaría

La LGSNSP en su numeral 12 establece aún la figura del Procurador General de la República. Desde la reforma en 2014 y su entrada en vigor el 2018, esa figura desapareció para ser sustituida por el Fiscal General de la República. Esto obedece únicamente a una precisión institucional.

Otra de la LGSNSP proviene del artículo 27, el cual establece como suplente a la figura del Comisionado Nacional de Seguridad Pública, la cual desapareció recientemente. Esta figura era la titular de la política de seguridad cuando desapareció la SSP tras terminar el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Es por eso que se debería reconsiderar la suplencia por otra figura, la cual presumiblemente correspondería al Secretario de Seguridad, por símil en sus atribuciones.

### Conclusiones finales

La presente investigación ha ido caminando a la par de la creación de la Guardia Nacional, así como también, en la temporalidad dentro de la cual se anunció la intención de proclamar un cambio de régimen político. Las reformas a la constitución fueron aprobadas en febrero del 2019; a la fecha, la institución lleva un par de semanas operando y ya ha habido una detención de elementos del cuerpo policial, objeto de la investigación, vinculados al delito de Secuestro<sup>276</sup>.

Las implicaciones que el cambio de régimen ofrece son el cuestionamiento sobre lo que pueda sucederle al Estado. Lo que se pregunta al principio de la investigación es si estamos ante una refundación del Estado mexicano o una conservación del mismo. La valoración actual, ubicada temporalmente a la mitad del primer año del sexenio de la actual administración 2018-2024, no permite establecer una afirmación contundente sobre lo que se está ejecutando. Sin embargo, existen elementos lo suficientemente claros para vislumbrar que existen cambios profundos.

El cambio de régimen recae en la instauración de una dictadura constitucional. Tal y como se ha enunciado a lo largo del cuerpo del texto de la presente investigación, parece ser que existen elementos suficientes, aunque dispersos,

---

<sup>276</sup> redacción *cae banda de presuntos secuestradores integrada por agentes de la Guardia Nacional*, México, 16 de julio 2019

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/cae-banda-de-presuntos-secuestradores-integrada-por-agentes-de-la-guardia-nacional>

para poder entender el fenómeno actual como tal. Si bien es un tema delicado, necesariamente habrá que enunciarlo conforme a su naturaleza, para poder practicar las diligencias necesarias y así satisfacer el principio máximo de *Salus publica suprema lex*. La debilidad institucional y el estado de guerra que aqueja al territorio y su población fueron motivos suficientes para que por la vía democrática se eligiera un proyecto de nación que implicara un cambio sustancial. Las formas fueron determinadas por quien hoy encabeza la administración y se encuentra en ejecución una reprogramación de la razón de estado que puede devenir en una refundación del Estado. Otra implicación de largo alcance y ciertamente no próxima que tendría el cambio de régimen sería la constitución de un nuevo pacto federal.

La Guardia Nacional es producto de una alteración formal a la condición de seguridad, función del Estado la cual garantiza tanto la permanencia como estabilidad del mismo. Este cuerpo policial es de carácter civil en lo formal, pero militar en lo material. Esto se encuentra en el cuerpo normativo de la institución. Dos terceras partes de los efectivos vienen de la Armada de México y de las Fuerzas Armadas. Las secretarías que integrarán al órgano interinstitucional permanente, el cual es de vital importancia para éste, estará comandado por la SEDENA y la SEMAR. La seguridad nacional y la seguridad pública sufrieron una aleación con el fin de poder construir la *pax terrenal* a través de una institución de carácter militar.

El éxito de estrategia ya instaurada dependerá de la virtud de quien comanda, de la fortuna que depare y del perfeccionamiento de la ejecución de la máquina estatal. Para esto es necesario echar en mano a la *arquitectura* de la entelequia encargada de la administración del Estado. Es necesario establecer contrapesos a los órganos políticos, ya que existe la tentación de operar a favor del gusto popular y no en pos de la Constitución, ni del pacto federal. La Suprema Corte de Justicia debe jugar un papel más activo en la toma de decisiones sobre la constitucionalidad de los actos establecidos por el ejecutivo, es el órgano defensor de la Carta Magna.

La sociedad civil, en su carácter de contrapeso vertical, deberá tener un papel protagónico en la exigencia de una buena administración. El flujo de capital que permite la incesante ejecución del Estado debe ser considerado un asunto de trascendencia en términos de seguridad. La correcta fiscalización y rendición de cuentas es parte fundamental de un Estado de Derecho sano. La sociedad civil debe procurar organizarse y articular órganos de vigilancia independientes que registren los movimientos del dinero que corre y se inyecta entre los connacionales. Tanto en temas de programas sociales, como en los bienes incautados a favor del Estado, deberán ser correctamente administrados.

Finalmente, existe una hipótesis sobre las funciones del Estado. Este está encargado de la administración del Capital. La discusión teórica da para un largo debate, sin embargo, de establecerse esto como un axioma, las consecuencias serían profundas. Un pronunciamiento de dictadura constitucional anclado al fundamento de crisis o alteración grave a la economía puede ser una exploración que la presente administración pudiera realizar. Los alcances de dicho movimiento podrían sanear las finanzas que hoy lo aquejan y podría retomar la rectoría del desarrollo nacional consagrado en el artículo 25 de la Constitución.

En tiempos atroces, un horizonte de oportunidades se devela ante la debilidad institucional que nos azota.

## Bibliografía General

### Libros

1. Arendt, Hanna, *What is Authority?* Nueva York, The Viking Press, 1954
2. ... "On Violence" en *Crises of the republic*, Harvest book, Estados Unidos 2016
3. ... *La promesa de la política*, trad Eduardo Cañas y Fina Birulés, España, Planeta, 2008
4. Austin JL, *hacer cosas con palabras*, trad. Genaro R. Carrió, Eduardo Rabossi, Paidós, España, 1985.
5. Baldwin, David, *concept of security*, Review of International Studies, 23, 5-26, British International Studies Association, 1997
6. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, 1ed, FCE, 1989
7. ... , *Liberalismo y Democracia*, México, 1 ed FCE, 1989
8. Echeverría, Bolívar, *La modernidad de lo barroco*, segunda edición, México, Era, 2000.
9. Elias, Norbert, *El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, cuarta edición, México, FCE, 2016
10. Foucault, Michel, *Seguridad, territorio y población*, Trad. Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2006
11. Hobbes, Thomas, *El Leviatán o la materia, forma y poder de la república eclesiástica o civil*, FCE, 3ed 2017, México
12. Martínez Báez, Antonio, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia, concepto general del estado de sitio*, Facultad de Derecho, UNAM 2005
13. Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship*, Princeton University Press, 1948
14. Sánchez de la Barquera y Arroyo et.al (ed), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política Volumen II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017
15. Schmitt, Carl *La dictadura*, Trad. José Díaz García, España, Alianza, 2013
16. ... , *Constitutional Theory*, trad. Jeffrey Seitzer, Estados Unidos de América, Duke University press, 2008
17. ... , *El concepto de lo político*, trad, Rafael Agapito, España, Alianza Editorial 2 edición, 2014
18. ... , *El leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes*, México, Fontamara, 1edición 2008
19. Tenorio Trillas, Mauricio, *Artilugio de la nación moderna*, primera edición, México FCE 1998
20. Vergara Ibarra, José Luis *La seguridad nacional en México, hacia una visión integradora*, México, Siglo XXI, 2017
21. Von Clausewitz, Carl, *On war*, trad de Michael Howard y Peter Paret, Estados Unidos, Princeton University Press, 1989

1. *Abatido el capo Arturo Beltrán Leyva, el jefe de jefes el país*, 16 de diciembre 2009. [https://elpais.com/internacional/2009/12/17/actualidad/1261004404\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/12/17/actualidad/1261004404_850215.html)
2. Alberto Nájjar, *Minería, el nuevo negocio de los cárteles mexicanos*, BBC mundo, 1 de mayo 2014 [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140318\\_mexico\\_mineria\\_nuevo\\_negocio\\_carteles\\_narcotrafico\\_templarios\\_zetas\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140318_mexico_mineria_nuevo_negocio_carteles_narcotrafico_templarios_zetas_an)
3. *Asesinan a balazos a regidora electa de morena en Mazatepec, Morelos*, Animal Político, 30 de diciembre 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/12/asesinan-regidora-morena-morelos/>
4. CNDH, Recomendación 54/2014 *Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en cuadrilla nueva, comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México*, publicada el 21 de octubre de 2014. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/recomendaciones/2014/rec\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/recomendaciones/2014/rec_2014_051.pdf)
5. *Comando asesina a candidato y 4 acompañantes*, La Jornada, 29 de junio de 2010 <https://www.jornada.com.mx/2010/06/29/politica/002n1pol#>
6. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desaparición de personas y Fosas Clandestinas en México*, 6 de abril de 2017. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe ESPECIAL\\_20170406\\_resumen.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe ESPECIAL_20170406_resumen.pdf)
7. Discurso oficial, *Anuncio sobre las operación conjunta Michoacán*, México, 11 de diciembre de 2007, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>
8. *Entrevista a Karla Quintana, comisionada de búsqueda de personas en México*, el país, 17 de febrero 2019. [https://elpais.com/internacional/2019/02/15/mexico/1550268822\\_347890.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/15/mexico/1550268822_347890.html)
9. Fernando Escalante en su artículo “La guerra confusa” publicado en nexos el 1 de enero de 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=30926>

10. Feuer, Alan *Former Mexican President Peña Nieto took 100 million bribe, witness at el chapo trial* New York times, 15 de enero 2019  
<https://www.nytimes.com/2019/01/15/nyregion/el-chapo-trial.html>
11. General McCaffrey, Barrt, *After Action Report*, Estados Unidos, 29 de Diciembre, 2008  
<http://www.coha.org/after-action-report%E2%80%94general-barry-r-mccaffrey-usa-ret/>
12. Guerrero Gutierrez Eduardo “El dominio del miedo” Nexos, 1 de julio de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=21671>
13. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *La raíz de la violencia*, Nexos, 1 de junio de 2011 <https://www.nexos.com.mx/?p=14318>
14. Guerrero Gutierrez, Eduardo, *Un decenio de violencia* 1 de enero de 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=30923>
15. Holguin, Ricardo, *Madera y Tala Clandestina en chihuahua, en manos del crimen organizado* El Sol de México, 1 de septiembre del 2018  
<https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/justicia/madera-y-tala-clandestina-en-chihuahua-en-manos-del-crimen-organizado-1960437.html>
16. *Índice de datos sobre Homicidios resultados 2018*, Institute for Economics and Peace, SF <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/08/Indice-de-Datos-sobre-Homicidios-2018.pdf>
17. *La delincuencia organizada quema más unidades de sabritas en Guanajuato*, La Jornada 28 mayo 2012  
<https://www.jornada.com.mx/2012/05/28/politica/010n2pol>
18. *La operación contra el líder de los Beltrán Leyva deja 15 muertos en Tepic*, El País, 11 de febrero de 2017  
[https://elpais.com/internacional/2017/02/10/mexico/1486705011\\_177477.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/10/mexico/1486705011_177477.html)
19. López Obrador, Andrés Manuel, *Discurso de toma de protesta*, México, 2018, en <https://expansion.mx/nacional/2018/12/01/discurso-integro-de-lopez-obrador-como-presidente>
20. *Mapas y tendencias de homicidios en México*, Instituto Belisario Domínguez, SF  
[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3833/R\\_eporte54\\_Homicidios.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3833/R_eporte54_Homicidios.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

21. *Muere Tony Tormenta luego de 8 horas de tiroteos contra efectivos federales en matamoros*, La Jornada, 6 noviembre del 2010  
<https://www.jornada.com.mx/2010/11/06/politica/007n1pol>
22. Nájjar, Alberto, *El apoyo social del narcotráfico mexicano*, BBC mundo, 14 de diciembre del 2010  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213\\_narcotrafico\\_mexico\\_base\\_social\\_lav](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213_narcotrafico_mexico_base_social_lav)
23. *Narcomanta y desmembrados en Insurgentes*, La Jornada, 17 de junio de 2018  
<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/06/17/aparece-narcomanta-en-puente-vehicular-de-insurgentes-1610.html>
24. Nuñez Ernesto, *Abre otro frente ahora Tijuana*, Reforma, 3 de enero 2007  
<http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/abren-otro-frente-ahora-en-tijuana/>  
 Policías mexicanas están seriamente infiltradas por el narco, Animal Político, 29 de marzo de 2012  
<https://www.animalpolitico.com/2012/03/policias-mexicanas-estan-seriamente-infiltradas-por-el-narco-eu/>
25. S/A *Plan de Paz y seguridad 2018, 2024*, México, 2018, en  
[https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
26. S/A, *Diarios de debate del Congreso constituyente de 1916*, México, Cámara de Diputados, SF en  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)
27. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2015-2018*, 20 de enero de 2019  
[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2018\\_dic18.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2018_dic18.pdf)
28. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2018*, 20 de diciembre de 2018  
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>
29. Sedena, *Operación de inteligencia militar permitió la localización de Ignacio Coronel Villarreal (a) "Nacho Coronel"*, Lomas de Sotelo, 29 de julio de 2010,  
<https://www.gob.mx/sedena/prensa/operacion-de-inteligencia-militar-permitio-la-localizacion-de-ignacio-coronel-villarreal-a-nacho-coronel>
30. septiembre 2011  
<https://www.excelsior.com.mx/2011/11/25/nacional/787586>

31. *Soldados abatieron a alumnos del Tec, según fuentes castrenses*, La Jornada, 26 marzo 2010  
<https://www.jornada.com.mx/2010/03/26/politica/010n1pol#>
32. *Son 26 los cuerpos abandonados en Guadalajara, PGR*, Excelcior, 25 de
33. *Tecomán, una tragedia soterrada*, el país, 18 de febrero 2019  
[https://elpais.com/internacional/2019/02/16/mexico/1550286797\\_746567.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/16/mexico/1550286797_746567.html)
34. *Una ofensiva del narco derriba un helicoptero militar*, El País, 1 de mayo 2015  
[https://elpais.com/internacional/2015/05/01/actualidad/1430505154\\_355398.html](https://elpais.com/internacional/2015/05/01/actualidad/1430505154_355398.html)
35. *Veracruz, tiran a 35 ejecutados en zona turística*, El Universal, 21 de septiembre de 2011 <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/795142.html>

#### Leyes

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2018 & 2019
2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024
3. Ley de la Guardia Nacional, 2019
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley de Seguridad Interior, 2018, México
6. Ley de Seguridad Nacional, 2019, México
7. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
8. Ley Nacional del Registro de Detenciones, 2019
9. Ley Nacional del Uso de la Fuerza, 2019
10. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024



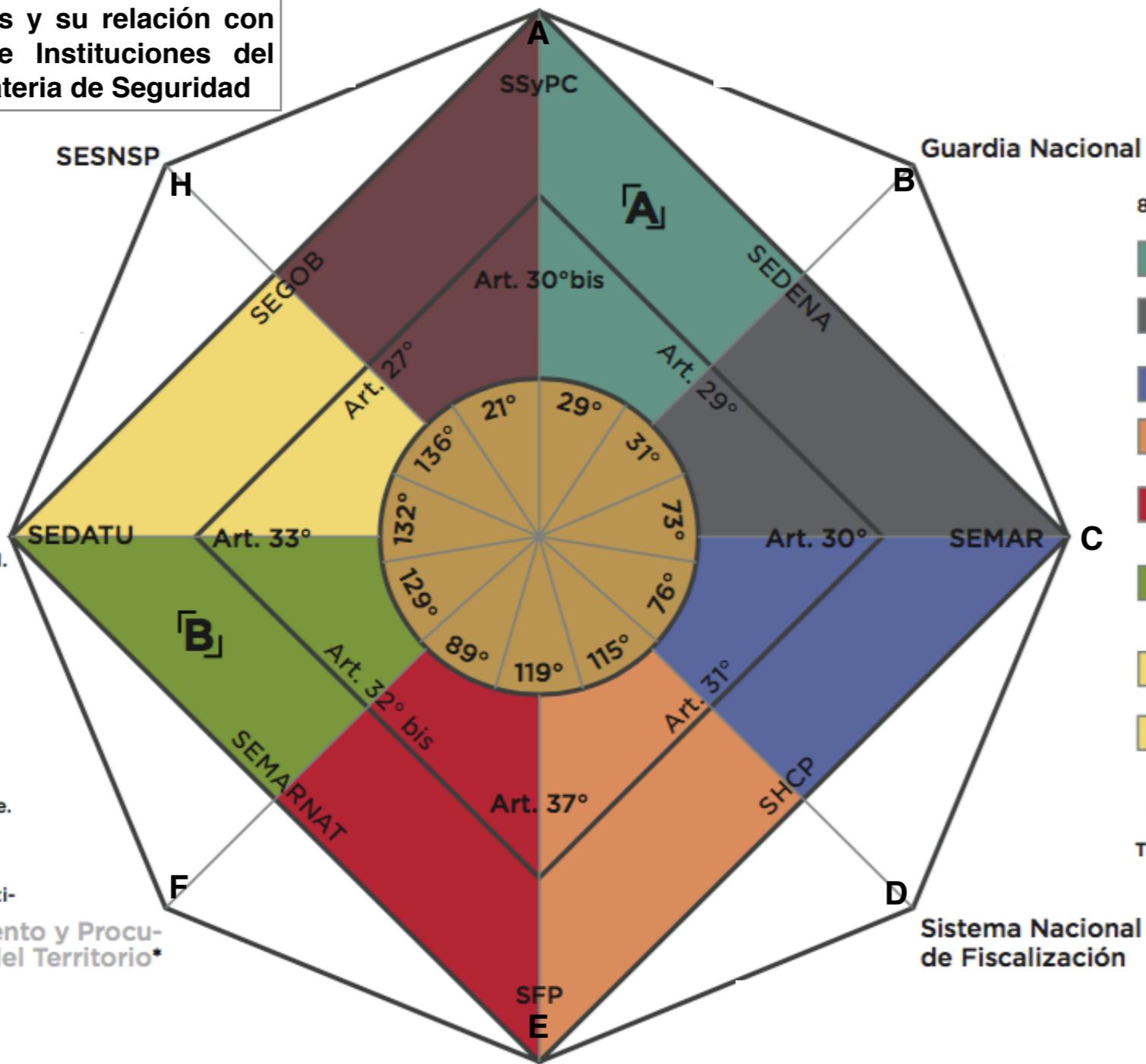
**Artículos constitucionales y su relación con secretarías de Estado e Instituciones del Estado que sirvan a la materia de Seguridad**

Primer Círculo.  
Artículos Constitucionales.  
Primer Cuadrado.  
Artículos de la Ley Orgánica de la APF.

- Artículos Constitucionales:
- 21° Principio de Seguridad Pública.
  - 29° Estado de Excepción.
  - 31° Deberes del mexicano.
  - 73°F XIII, XII, XIV, XXIII, XXIXM.
  - 76° Desaparición de poderes por el Senado.
  - 115° FIII, h. Facultad de los municipios para función de seguridad pública.
  - 119° Párrafo I. Obligación de los poderes de la unión para proteger a las entidades federativas de irrupciones a La Paz.
  - 89° Facultades del Presidente.
  - 129° Tiempos de paz.
  - 132° Distribución de cuarteles en el territorio
  - 136° Inviolabilidad de la Constitución.

Ordenamiento y Procuración del Territorio\*

\*Potencial Institución



- 8 Secretarías:
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
  - Secretaría de Defensa Nacional.
  - Secretaría de la Marina.
  - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - Secretaría de Función Pública.
  - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
  - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
  - Secretaría de Gobernación
- ▭A▭ - Población  
▭B▭ - Territorio
- Tres Niveles
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - Secretarías de Estado y LOAPF
  - Instituciones