

NORMALIZAR LA EXCEPCIÓN: DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS ANTE EL SURGIMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL.

REGULATE THE EXCEPTION: DEMOCRACY, SECURITY AND HUMAN RIGHTS IN THE EMERGENCE OF THE NATIONAL GUARD.

Javier Augusto de Jesús CONTRERAS VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. Introducción, II. ¿En qué contexto surge el modelo hobbesiano de Estado?, III. Sobre el Estado de Naturaleza, IV. ¿Qué es el contractualismo?, V. ¿Qué entender por Estado de excepción?, VI. Del Método comparado en un solo país, VII. La Técnica legislativa en el surgimiento de la Guardia Nacional, VIII. Conclusiones, IX. Fuentes Consultadas.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto recuperar los elementos fundantes del Estado de naturaleza propuesto por Thomas Hobbes, así como el modelo contractualista para dar pie a la explicación del fenómeno del Estado de excepción. Derivado de ello, se abordará la problemática de Seguridad del Estado mexicano y, finalmente, se estudiarán, a la luz de la técnica legislativa y el método comparativo en un solo país propuesto por Landman, el surgimiento de la Guardia Nacional como respuesta a la excepción vivida en México entre 2007 y 2019.

PALABRAS CLAVE: Estado de Naturaleza, Contractualismo, Estado de Excepción, Derechos Humanos, Guardia Nacional, Técnica Legislativa.

*Maestro en derecho con mención en Filosofía del Derecho del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM. Abogado y politólogo por la FES Acatlán, profesor de las Divisiones de Universidad Abierta y de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, así como de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM en las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública, Derecho y Relaciones Internacionales. Contacto: <javier.contreras@derecho.unam.mx, 873544@pcpuma.acatlan.unam.mx>

ABSTRACT: This paper aims to the founding elements of the State of nature proposed by Thomas Hobbes, as well as the contractualist model to give rise to the explanation of the phenomenon of the State of exception. As a result, the issue of Mexican State Security will be addressed and, finally, in light of the legislative technique and comparative method in one country proposed by Landman, the emergence of the National Guard in response to the exception lived in Mexico between 2007 and 2019 will be studied.

KEYWORDS: State of Nature, Contractualism, State of Exception, Internal Security Act, Legislative Technique

I. INTRODUCCIÓN

A inicios de 2019, las diversas fuerzas políticas de México contribuyeron en la redacción, discusión y aprobación de una reforma constitucional que tuvo por objeto enfrentar la crisis de inseguridad que desde 2006 vive el país. No obstante, dicho fin se ha buscado desde entonces y a la fecha, por medio de la militarización y centralización de la seguridad pública. Dicho acuerdo político suponía la creación de la Guardia Nacional como una corporación formalmente civil, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el fortalecimiento de policías locales con el fin de construir mejores instituciones civiles de seguridad y el compromiso de seguir estándares interamericanos para el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de acuerdo con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en comento.

Con un año transcurrido, la información disponible refleja una realidad diferente a la perseguida durante el debate político; pues si bien se estableció un mando civil dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, también cobró forma un mando operativo militar, se abandonó la agenda de fortalecimiento de policías locales, redirigiendo recursos a los cuerpos castrenses federales, lo que ha provocado un deterioro de las fuerzas civiles de seguridad y, finalmente, se emitió un acuerdo en mayo de 2020 que no brinda la seguridad jurídica necesaria para asegurar la sujeción de la actuación de las Fuerzas Armadas a las obligaciones vinculantes de Derecho Internacional; particularmente, los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismos que marcan que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deberá ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada.

El régimen constitucional debiera ser entendido como un sistema de controles, pesos y contrapesos para lograr un equilibrio, siguiendo los razonamientos de Gargarella¹, entre el ejercicio del poder y la democracia participativa, de acuerdo

¹ GARGARELLA, Roberto, <<Constitucionalismo vs. Democracia>>, en Jorge Luis Fabra Zamora, Ezequiel Spector (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho (III)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.

con nuestros principios históricos y jurídicos recuperados directamente del contractualismo moderno, debe ser respetado a cabalidad y cobra mayor relevancia en un escenario de democracia liberal y constitucional como el que México adoptó desde la consolidación de una carta de Derechos Humanos con la reforma constitucional de 2011 en la misma materia. Sin embargo, pareciera que el Estado, en sus diversas manifestaciones ajenas al Ejecutivo Federal, claudicó de ejercer sus poderes para brindar una efectiva protección a los Derechos Humanos mediante el establecimiento de los ya referidos contrapesos mediante la promoción de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, por medio de sus distintas instituciones para estimular así al máximo tribunal del país a que se exprese sobre la constitucionalidad y, en consecuencia, convencionalidad, de la actual estrategia de seguridad impulsada por el Gobierno de México.

Lo anterior nos permite desdoblar, cuando menos, una breve reflexión acerca del Estado de naturaleza propuesto por Hobbes, así como la renuncia a los estamentos de seguridad por parte de las autoridades locales, lo que provoca un abandono de dichas responsabilidades y, en una aventurada consecuencia, el germen para hablar de un Estado de excepción; no obstante, en vías de normalización.

La discusión aquí propuesta nos lleva del planteamiento natural, pasando por la visión originaria del Estado contractual y sus excepciones para aterrizar en nuestro actual modelo constitucional, vulnerado por las recientes reformas que pueden poner en riesgo el contrato social mismo al normalizar la excepción, es decir, mal regular el uso de las Fuerzas Armadas en la prestación de sus servicios para la realización de tareas de seguridad pública.

II. ¿EN QUÉ CONTEXTO SURGE EL MODELO HOBBSIANO DE ESTADO?

Durante el siglo XVII, tuvo lugar el tormentoso periodo de la historia inglesa donde la casa real de los Estuardo entró en conflicto directo con el parlamento inglés, conflicto derivado de la intención de la casa real por concentrar el poder político en su seno y construir así una monarquía absoluta que replicara el poder alcanzado por los regímenes monárquicos de Europa continental.

Una época convulsa azotaría a Inglaterra y desataría una consecución de guerras civiles entre grupos puritanos, monárquicos y republicanos, a este estado de guerra, Hobbes y sus contemporáneos lo llamarían Estado de Naturaleza. Este periodo contendría los ingredientes del caldo de cultivo donde florecerían la tesis contractualistas y absolutistas, grandes aportaciones para la filosofía política y del derecho hasta nuestros días para la concepción actual del Estado.

El enfrentamiento descrito puede ser identificado como la lucha filosófica entre aquellos que defendían el poder del monarca como ente soberano y, en función de ello, absoluto contra otros que sostenían una enérgica defensa de las libertades conquistadas por el pueblo inglés a lo largo de la etapa medieval.

Estudiar su contribución a la filosofía política y del derecho nos habla de los principios de los Estados liberales modernos, así como del contractualismo y el orden constitucional derivado del llamado Contrato Social, mismo que será presentado por Hobbes como la alternativa al llamado Estado de Naturaleza, pero de eso nos ocuparemos más adelante.

Es importante resaltar que el pensamiento de Hobbes cobrará relevancia más allá del momento histórico en que vivió, pues ubicados en nuestros días, podemos visitar la obra hobbesiana como un referente obligado para entender, desde la ciencia política y la ciencia jurídica, al Estado moderno y su Derecho.

Los planteamientos postulados por Hobbes derivan de un rigor filosófico-jurídico no explotado durante la época, planteamientos que encontrarían eco en el siglo XIX y que tienen efecto hasta nuestros días.

La ciencia basada en proposiciones que Hobbes ostenta en su razonamiento y el nominalismo aparejado a la examinación metodológica lo ubica en el estanco del empirismo inglés. Sin desconocer lo anterior, el mismo Hobbes brinda capital importancia a la razón, que él mismo define como “los procesos de un razonamiento lógico aplicado a proposiciones sobre nombres”, principio que bien podría acercarlo al racionalismo.

“Su originalidad está en la asunción del lenguaje como tema central de las cuestiones metodológicas y en el imperativo de someter ese lenguaje a una *computatio*. Es este imperativo lo que hace de Hobbes uno de los primeros filósofos de la modernidad que defienden la función modélica de lo matemático en metodología.”²

El cómputo propuesto por Hobbes nos permitirá evitar las trampas del lenguaje para poder basarnos en el estudio de la experiencia y producir conocimiento apegado a la realidad palpable, cosa que es replicada con éxito epistemológico en el positivismo de nuestros días.

III. SOBRE EL ESTADO DE NATURALEZA

Una de las obsesiones de Hobbes, como podemos advertir en su razonamiento, es el establecimiento de un orden claro y sistemático; sea para comprender el mundo, sea para evitar el caos.

El Estado de naturaleza sería un reflejo en las relaciones sociales de aquel caos que Hobbes buscaba identificar y, en consecuencia, ordenar.

En la obra de Hobbes, el Estado de naturaleza es identificado con dos acepciones primarias, la primera, se entiende a este Estado como la etapa previa al Estado civil, donde el ser humano puede mostrarse con sus características congénitas, tanto de temperamento como de fuerza y en segundo orden, como reflejo de la ley natural imperante en la tiente.

Este Estado de naturaleza será la base sobre la que Hobbes erigirá su teoría jurídica y política, en función del dominio y la obtención de seguridad para las personas de la región en cuestión.

Uno de los supuestos principales del llamado Estado de naturaleza es la falta de una autoridad central o concentración de poder; es decir, a cada quien,

² RÁBADE ROMEO. Sergio, Método y filosofía en el empirismo inglés. Bacon y Hobbes. Logos. Anales del Seminario de Metafísica, Norteamérica, 7, enero, 1972. disponible en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/ASEM/article/view/ASEM7272110007A>>. recuperado: [20-mayo-2020]

reinterpretando la concepción de Ulpiano, se le dará lo que le corresponde; la particularidad en el Estado de naturaleza es que cada quién deberá obtener lo que cree que es de sí.

La premisa principal radica en la falta de propiedad privada bien definida en el Estado de naturaleza, valor patrimonial y central en la obra de los empiristas ingleses dedicados al estudio de las sociedades. Hobbes no será la excepción en este supuesto; pues esgrime la idea de que los seres humanos requieren únicamente de aquello que pueden poseer y utilizar, cosa distinta de las autoridades nombradas y legitimadas.

Lo anterior podríamos razonarlo como el derecho de todos a todo. Cabe mencionar que no se trata de un presupuesto histórico, sino teórico, como mencionamos con anterioridad, se trata del resultado del estudio de los sistemas morales de las personas de la época.

El Estado de naturaleza existe en tanto no se nombre una autoridad, monarca o parlamento, que dirima las diferencias entre los seres humanos, por lo que no existirán leyes ni acuerdos que garanticen la seguridad o el abuso por parte de los más fuertes sobre los débiles.

La idea del Estado de naturaleza parte de un apasionamiento tal en la conducta humana donde las personas no son capaces de dominar sus apetitos por poseer, atropellando la voluntad de otros y provocando un constante Estado de guerra donde surgirán alianzas que eventualmente se destruirán por la falta de autoridades reguladoras.

En síntesis, el Estado de naturaleza sólo brinda dos derechos: el derecho a defender la propia vida, vista esta como patrimonio y el derecho de todos los habitantes a realizar todo, sin importar las consecuencias de los actos de estos.

Derivado de lo anterior, podemos componer la siguiente fórmula, no existe nada por naturaleza capaz de limitar las pasiones y deseos de los seres humanos. Aunado a los objetos de deseo y el afán de poder, el Estado de guerra surgirá como

el conflicto cotidiano por la supervivencia y la supremacía, consecuencia del enfrentamiento entre sí de todos los seres humanos.

Desde la redacción del *Leviatán*, pasando por el Contrato Social de Rousseau y hasta nuestros días, nos hemos encontrado con esta tesis que sostiene la existencia de aquel estado descrito, una falta de civilidad que nos lleva pues a enfrentarnos de maneras cruentas y limita la convivencia de los seres humanos.

Como hemos visto, Hobbes sostendría que el papel del Estado sería el de brindar seguridad a todos aquellos que formamos parte del mismo, como ciudadanos e integrantes de la esfera social, evitando que el estado de guerra se convertirá en la constante.

Advertimos una postura voluntarista en el razonamiento hobbesiano. Sin embargo, este voluntarismo no debe ser confundido con el contrato social, condición previa para el surgimiento del soberano absoluto.

Basados en la división lógica de la problemática de los hombres, identificamos, como se ha dicho, una adecuación del método racionalista cartesiano pero basado empíricamente en la descripción de las actitudes de los humanos sin autoridad y en estado natural.

Desde la visión de Rousseau, como es sabido, lo anterior se alcanzaría gracias a un acuerdo general de voluntades que cristalizarían en el llamado contrato social, documento que sustentaría las bases de la construcción de una república y a su vez, del gobierno que le dirigiría para salvaguardar la paz y la estabilidad de la sociedad.

Si bien no necesitamos reconfigurar, en este momento, la idea de los enemigos, resulta necesario visualizar que tanto Hobbes en *el Leviatán*³ como Rousseau, en *el Contrato Social*⁴ y otros autores del Estado moderno, posteriores a la paz de

³ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, México, Gernika, 1993.

Westfalia, contemplaban ya la figura del llamado Estado como ente regulador de las relaciones entre los seres humanos.

Como Fasso⁵ señala, desde la visión hobbesiana, es necesario pactar las condiciones de seguridad y otorgar la confianza y soberanía a un mandante, de tal suerte que este pueda dictar las leyes y erigirse como autoridad máxima que evite el regreso al Estado de naturaleza.

Identificamos entonces, en voz de Fukuyama⁶, el advenimiento del Leviatán, los orígenes del Estado y, en consecuencia, del llamado Estado de derecho. A pesar de la postura contraria al republicanismo de Hobbes, este constructo teórico terminará abonando a la tradición jurídica y política de las escuelas anglosajonas contenida en el llamado *Rule of law*.

Este, emanado del voluntarismo o del racionalismo, sería el mecanismo que evitará atentados contra la voluntad general de la sociedad, así como contra los valores consagrados en sus respectivos contratos sociales.

En consecuencia y más cercanos a nuestra época, podemos hallar también la contribución de Carl Schmitt⁷, donde destaca la visualización de pulsiones autoritarias que llegarían a controvertir los Estados democráticos y sus respectivos parlamentos; evento visto en la historia durante las revoluciones inglesas.

En su obra, podemos notar una visión actualizada del papel del enemigo como una potencial amenaza a los Estados. Aclaremos que el enemigo será aquel que se oponga al Estado, en una visión hobbesiana, es decir, aquel o aquellos que se opongan al manato del soberano, violentando así el pacto de seguridad contraído por los ciudadanos del Estado, enemigos del patrimonio de los otros, enemigos de la seguridad y de la propiedad.

⁵ FASSO, Guido, *Historia de la Filosofía del Derecho, Tomo 2*, España, Ediciones Pirámide, 1982.

⁶ FUKUYAMA, Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman times to the French Revolution*. Farrar, Strauss, and Giroux, 2011.

⁷ SCHMITT, Carl, *El Concepto de lo político*, España, Alianza Editorial, 2005.

Bobbio nos ofrece una definición clara del problema identificado por Hobbes: “El estado de naturaleza es, en resumen, una situación intrínsecamente contradictoria, es decir, una situación en la que el hombre como tal no puede vivir, y de la cual debe salir necesariamente.”⁸

En resumen, lo anterior sería la causa que daría pie no sólo al Estado civil, sino a su germen, contribución principal de la época, el Contrato Social y su corriente aparejada, el contractualismo.

IV. ¿QUÉ ES EL CONTRACTUALISMO?

La idea hobbesiana de donde deriva su filosofía política y jurídica se compone por una estructura tripartita donde se contemplan las siguientes figuras:

1. Estado de Naturaleza;
2. Contrato Social;
3. Sociedad Civil.

Durante nuestra exposición, hemos hablado ya del primer y el último elemento. Para dar conclusión a nuestro trabajo, debemos hacer un énfasis especial en el nexo entre ambos elementos, el Contrato Social.

Derivado del marcado individualismo proveniente de la naturaleza del hombre y, en consecuencia, base del Estado de Naturaleza, la sociedad deberá subsumirse a la legitimación de un dominio basado en el consenso, es decir, se procederá con la adopción de un contrato donde se reconocerá a una autoridad capaz de juzgar y marcar pauta para los seres humanos, donde la legitimidad provendrá del consenso mismo y el respeto a dicho contrato.

El soberano designado por dicho consenso no será responsable ante la sociedad y el contrato será la espina dorsal de dicho acuerdo, donde al haber entregado la soberanía personal, cada ser humano estará supeditado a los designios de dicho soberano.

⁸ BOBBIO, Norberto, *Thomas Hobbes*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

El contractualismo es entonces, desde la caracterización de la filosofía política moderna, el sino argumentativo y metódico para la toma de decisiones y la obtención de una paz duradera que permita a los seres humanos transitar del Estado de Naturaleza al Estado Civil. Esta idea será retomada por Rousseau y Locke y lo encontraremos replicado durante el resto de los estudios sobre el Estado y su concepción teórica moderna hasta nuestros días.

En voz de Ávalos Tenorio⁹, la teoría contractualista es entonces un equilibrio entre la libertad de los ciudadanos y los límites de la autoridad del Estado. En un principio, parece una relación excluyente, pues ceder la libertad a un soberano no necesariamente implicaría la salvaguarda de los intereses de la comunidad. Sin embargo, la relación surgida de este contrato buscará, cuando menos en su origen, una armonización entre dicha libertad y el otorgamiento del estamento de la seguridad a dicho soberano acordado por la sociedad.

V. ¿QUÉ ENTENDER POR ESTADO DE EXCEPCIÓN?

Hablar del Estado de Excepción es hablar de una figura que suspende la vigencia y vigor de los derechos. En el caso mexicano, se trata de una figura constitucionalizada.

La institución de la restricción o suspensión de derechos se encuentra profundamente relacionada con el llamado Estado de excepción. Se trata de uno de los supuestos jurídicos más controvertidos en el constitucionalismo de nuestros días, así como en las corrientes legalistas y positivistas contemporáneas.

La principal justificación de esta figura es dotar a los Estados de mecanismos extraordinarios para la adopción de medidas especiales en situaciones de emergencia o contingencias urgentes.

Sobre esta institución, Pedro Salazar Ugarte nos dice: "(...) si nos atenemos a la experiencia, por lo general, el poder ejecutivo adquiere un predominio temporal

⁹ ÁVALOS TENORIO, Gerardo, "Capítulo I. Libertad y Estado", en *Leviatán y Behemoth, Figuras de la idea del Estado*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Segunda edición, México, 2001.

sobre los otros poderes y obtiene potestades especiales con las que no cuenta en los periodos de normalidad constitucional.”¹⁰

Para Giorgio Agamben, el Estado de excepción se encuentra en el vacío de derecho que, a su vez, le da origen.¹¹

En el caso mexicano, esta figura se encuentra contenida en el artículo 29 de nuestra Constitución, misma que tiene su origen en la dictadura romana que tenía por objeto enfrentar situaciones contingentes que pusieran en riesgo la estabilidad de la república, es decir, se trataba de una magistratura legítima y legal que tenía por objeto proteger al Estado mismo.

Aún en los regímenes constitucionales más avanzados, el establecimiento de esta institución no proviene de un acto estrictamente jurídico, tiene su base en una decisión política.

La legitimidad de esta excepción radica en la idea de que no existe posibilidad alguna de encarar una situación extraordinaria sino es mediante la aprobación de esta suspensión de derechos para facilitar la actuación del poder público.

Al respecto, Simón Hernández y Leopoldo Maldonado comentan:

“El estado de excepción no está exento de su activación con una intencionalidad política y de control social, de ahí la legítima preocupación de su utilización como mecanismo de resolución de conflictos sociales y como técnica de gobernabilidad y que la excepcionalidad de este recurso termine por establecerse como regla, alterando los contrapesos y división de poderes y la esencia del sistema democrático.”¹²

¹⁰ SALAZAR UGARTE, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung (coedición), México, 2013.

¹¹ AGAMBEN, Giorgio, *Estado de excepción*, Editorial Adriana Hidalgo, Argentina, 2003.

¹² HERNÁNDEZ LEÓN, Simón; Leopoldo Maldonado Gutiérrez, *Peña Nieto y su iniciativa para restringir derechos fundamentales*, Nexos, 30 de Abril, 2014, consultado en: <<http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=estado-de-excepcion>>, recuperado: [10-junio-2020]

El Estado de excepción es, en resumen, un vacío de derecho, un espacio donde el Estado ha perdido capacidad institucional para cumplir con sus funciones y para recuperarlas suspende la vigencia y garantía de los derechos de tal suerte que no exista oposición formal a la acción del poder público. Este caso podemos verlo en el estado de inseguridad actual en que se encuentra nuestro país.

En términos hobbesianos, se trata del abandono de uno de los principales estamentos que le corresponden al Estado, el de la seguridad, origen del ya mencionado Contrato Social, punto de partida del Estado civil y contractualista, modelo del cual formamos parte en su concepción contemporánea.

Dicho lo anterior, es necesario dar un salto al contexto actual del Estado mexicano, donde, al parecer, las capacidades institucionales del mismo se han visto mermadas por la corrupción, provocando así una pérdida de control en algunas regiones del país.

La respuesta institucional para combatir esta problemática ha sido la confección de dos iniciativas de ley que pretenden legalizar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Si bien es obligación del Estado garantizar la seguridad de los ciudadanos, esta tarea está delegada a los cuerpos policiales civiles, no a los mandos militares, los cuales han intervenido en el desempeño de tareas de seguridad pública sin ser esta su función principal, sea por la letalidad de su actuación, característica fundamental de los cuerpos militares o por su imposibilidad legal para desempeñar estas tareas.

La problemática tiene diversos puntos de origen, pero no deja de ser una situación excepcional, es decir, las participaciones de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública constituyen un régimen de excepción que bien podría ser normalizado con la aprobación de las iniciativas ya citadas.

En el siguiente apartado hablaremos de la cristalización de estas ideas en algunas porciones normativas de diversos ordenamientos surgidos de la reforma en constitucional en materia de Guardia Nacional.

VI. DEL MÉTODO COMPARADO EN UN SOLO PAÍS.

De acuerdo con Todd Landman¹³, los estudios que se llevan a cabo en un solo país forman parte también de los métodos comparados siempre y cuando estos sigan las reglas generales que rigen su selección y análisis.

La interpretación comparada de una política o legislación se puede realizar para la extracción de inferencias sobre preguntas de investigación importantes para nuestra disciplina.

Este método es sólo realizable cuando el investigador está familiarizado con los comportamientos políticos de un país determinado.

Uno de estos métodos es el análisis de las muestras o de las experiencias durante un periodo histórico de tiempo, se le asemeja al estudio panel y puede explicar el cambio político de ciertas regiones o del Estado a estudiar en cuestión.

VII. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL SURGIMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL.

El procedimiento legislativo se caracteriza por la pluralidad de actos y sujetos, la secuencia temporal en la que deben desarrollarse los actos y la consecución de un acto jurídico último. Dicho procedimiento permite al Parlamento expresar su voluntad legislativa y a su vez concreta el principio democrático.

La importancia del procedimiento legislativo establece la necesidad de estructurar una teoría de la legislación que estudie y analice las leyes ya publicadas, así como el proceso de la transición de la decisión política a una ley o a un conjunto normativo, que refuerce el principio democrático y a la seguridad jurídica a la vez que a esta última le considere la técnica legislativa como una disciplina auxiliar.¹⁴

La trascendencia de esta última resulta de capital importancia para entender las posibles consecuencias de la aplicación práctica de la reforma constitucional en

¹³ LANDMAN, Todd, Política comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación, Madrid, Alianza, 2011

¹⁴ MORA-DONATTO y Elia Sánchez Gómez. Teoría de la Legislación y técnica legislativa: Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa. UNAM: IJ, 2012

materia de Guardia Nacional, así como sus Ley reglamentaria y el acuerdo publicado el 11 de mayo de 2020.

Uno de los principales alicientes para la generación, discusión y aprobación de estos proyectos de reforma es la persistente crisis de seguridad en México, derivada del llamado combate frontal al narcotráfico encabezado, en su momento, por el presidente Felipe Calderón.

Esto se ha traducido en el aumento de violaciones graves a derechos humanos, así como otros fenómenos relacionados con la violencia, tales como la desaparición forzada de personas, el desplazamiento forzado y la tortura, por citar aquellos en los que el informe de la fundación Open Society detalla en un informe sobre el Estado mexicano de 2016, documento que serviría para recentrar la atención en el tema de seguridad.¹⁵

Derivado de un informe publicado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República¹⁶, se pueden visualizar diversas problemáticas de las iniciativas anteriormente referidas, problemas que aluden a las etapas pre legislativas y legislativas de las mismas, donde la justificación resulta insuficiente y la técnica legislativa empleada se muestra ineficiente e ineficaz.

De acuerdo con Sánchez Gómez¹⁷, la legislación debe contar con tres elementos lingüísticos:

1. Semántico,
2. Sintáctico,
3. Pragmático.

Es importante mencionar que, en términos generales, las reformas logradas por el Congreso de la Unión no logran superar este primer test propuesto por la autora,

¹⁵ Open Society, *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations, 2016.

¹⁶ GALINDO, C., GÓMEZ, M. ZEPEDA, R. y CASTELLANOS, R. "Seguridad interior: elementos para el debate". *Temas estratégicos*, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México, 2017.

¹⁷ MORA-DONATTO y SÁNCHEZ GÓMEZ *Op. Cit.*

toda vez que, al amparo de la convencionalidad, la propuesta legislativa que prevaleció de Guardia Nacional ignora parcialmente las recomendaciones de organismos internacionales de limitar la participación de Fuerzas Armadas en tareas propias de corporaciones civiles, ignorando a su vez las atrocidades cometidas por estos elementos armados en las dos anteriores administraciones.

A manera de paréntesis, resulta imprescindible reconocer, de igual forma, que los cuerpos civiles son letales, no se puede reducir el debate de letalidad a la sola participación de los cuerpos castrenses en las labores de seguridad pública, pero ello debe ser objeto de otro texto.

Partimos entonces de la imperiosa necesidad de una correcta técnica legislativa para garantizar la seguridad jurídica y, en consecuencia, brindar mejores productos legislativos para la ciudadanía, de tal suerte que no existan dudas, lagunas o excesos en el ejercicio del poder público, más aún, en casos tan delicados como el expuesto en el presente texto.

Al irrespetarse el estándar anterior, no solamente vía legislativa, sino ante la publicación del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.¹⁸

Con base en lo anterior, podemos inferir que se debilitará aún más el control civil y hace permanente la intervención militar, lo que pone en riesgo la agenda de Derechos Humanos, así como las instituciones garantes de los mismos, junto con sus procedimientos, bases fundamentales de las democracias contemporáneas. Para muestra de ello, podemos recurrir a la comunicación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 11 de junio de 2020¹⁹, donde asevera su

¹⁸ Presidencia de la República, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020.

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DG/177/2020, consultado en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_177.pdf>, recuperado: [13-junio-2020].

imposibilidad de recurrir, vía la acción de inconstitucionalidad, el acuerdo publicado por el Ejecutivo Federal por no tratarse de una reforma de carácter legal.

Lo escrito arriba da pie a rescatar la idea del abandono estamental hobbesiano que dibujamos anteriormente. Ello pondría al Estado mexicano en un nuevo espectro de excepcionalidad, por lo que, a pesar de la normalización vía la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y sus respectivas reglamentarias, sigue sin cumplirse, de forma administrativa y mediante la aplicación de políticas públicas y gubernamentales, la necesaria sujeción de las Fuerzas Armadas a los criterios interamericanos de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria en tareas de seguridad pública.

Para muestra, daremos revisión a algunas porciones normativas del acuerdo del Ejecutivo Federal publicado el 11 de mayo de 2020 en el DOF, toda vez que otras y otros colegas han abundado con anterioridad en estudios del marco constitucional y legal de la Guardia Nacional.

La relación con la técnica legislativa proviene de la relación directa que existe entre el acuerdo presidencial y su fundamento en el artículo quinto transitorio del referido, por medio del cual se brinda un status jurídico diverso a la Guardia Nacional.

A pesar de que el acuerdo menciona desde su título los criterios interamericanos para la intervención de Fuerzas Armadas en labores de Seguridad Pública, el texto referido no define dichos conceptos, por lo que es imposible conocer el contenido y alcance que se le pretende dar a dicho acuerdo, llevándonos al terreno de la interpretación jurídica sino es que a la inseguridad jurídica. Tengamos presente que estos criterios provienen de la sentencia de noviembre de 2018 del caso Alvarado vs. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia que en el párrafo 182 del estudio de Fondo, a la letra menciona lo siguiente:

(...) el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando

excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.²⁰

Partiendo de ello, se podría afirmar el incumplimiento de compromisos de convencionalidad del acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal. Profundizando, el acuerdo mismo en su artículo 5to señala que la Fuerza Armada permanente estará bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia correspondiente.

Lo anterior revela el mantenimiento de la excepción a pesar de los intentos normalizadores vía la reforma constitucional y legal que dio origen a la Guardia Nacional y permite el uso de la Fuerza Armada permanente de forma complementaria a la primera corporación para combatir el fenómeno de inseguridad. Ello nos permite reforzar nuestro planteamiento primo, la excepción permanente derivada de la debilidad institucional, provoca un fenómeno semejante a un Estado de naturaleza surgido del Estado de excepción; pues el derecho no cobra relevancia ni observancia en las actuaciones de la Fuerza, en sus diversas expresiones, del Estado.

²⁰ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr.. 182.

Al respecto, Carbonell menciona

(...) que el acuerdo presidencial presenta algunas inconsistencias por lo que respecta a su convencionalidad, además de que no queda claro que el presidente de la República tenga la competencia para regular la materia a la que se refiere y a eso se le suma que va en sentido contrario a una política pública del Estado mexicano que se había construido durante muchos años.²¹

Como podemos ver, no existe una certeza jurídica sobre los conceptos anteriormente enunciados, no corresponden a un campo semántico definido, abonando así a la falta de claridad en una posterior interpretación.

Finalmente, en el plano sintáctico y pragmático, las porciones normativas pueden tender al exceso de la acción del poder público debido a que no marcan límites claros para la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Dicho lo anterior, podemos notar que la técnica legislativa adquiere especial relevancia para poder construir proyectos de modificaciones normativas que logren atender las problemáticas de la sociedad y no complejicen aún más el ya difícil contexto social que enfrenta el Estado mexicano. Al respecto, Garza Onofre y López Ayllón, entre otros, mencionan:

Que las fuerzas armadas carezcan de un buen marco de actuación sólo contribuirá a incrementar la impunidad y la consolidación de redes de poder. Asimismo, es previsible que se presente una enorme cantidad de litigios que cuestionen al acuerdo presidencial, sea por violar derechos humanos o por vulnerar la distribución de las competencias contempladas en el pacto federal.²²

Ante la evidencia jurídica, no debiera ser sorpresiva la controversia constitucional presentada por el gobierno del municipio de Colima, así como por el Gobierno del

²¹ CARBONELL, Miguel, <<La militarización de la seguridad pública>>, Blog: El Juego de la Suprema Corte, México, Nexos, 2020. Consultado en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11524#_ftnref2>, recuperado: [10-junio-2020].

²² GARZA ONOFRE, Juan Jesús, *et. al.*, Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial, México, Nexos, 2020, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138#_ftnref6>, recuperado: [14-junio-2020]

Estado de Michoacán²³; por lo que, a manera de cierre, confiamos a las y los colegas el estudio constante de este galimatías que goza de los elementos suficientes para ser presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía diversas controversias constitucionales promovidas por los gobiernos locales y municipales de la república.

VIII. CONCLUSIONES.

La presentación de las conclusiones no marca un orden de prelación entre ellas:

1. Al día de hoy, podemos encontrar rastros del Estado de naturaleza en aquellos lugares donde el Estado ha dejado de cumplir algunas de sus funciones o donde ha abandonado estamentos esenciales tales como el de la seguridad o la regulación de las relaciones económicas entre particulares.
2. El modelo contractual hobbesiano permanece vigente pese al esparcimiento del ideal democrático occidental, toda vez que la misma tendencia hobbesiana busca proteger los intereses patrimonialistas de los individuos que integran la sociedad, dotando al liberalismo británico de relevancia evidente hasta nuestros días.
3. El Estado de excepción se origina por un vacío de derecho. Sin embargo, la alternativa que se ha ofrecido en tiempo reciente es la de suspender derechos para resolver la falta de capacidad institucional de los Estados.
4. La técnica legislativa se torna un elemento de capital importancia para evitar el atropello de los Derechos Humanos por parte del Estado, así como el debilitamiento institucional del mismo.
5. Las consecuencias de las reformas concernientes a Guardia Nacional, así como el acuerdo del 11 de mayo de 2020 publicado en el DOF aún no pueden ser percibidas del todo, por lo que su estudio constante resultará indispensable.

²³ MURILLO, Eduardo, Michoacán va contra decreto sobre militares en tareas de seguridad, México, La Jornada, 2020, consultado en: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/15/michoacan-va-contra-decreto-sobre-militares-en-tareas-de-seguridad-2723.html>>, recuperado: [15-junio-2020].

IX. FUENTES CONSULTADAS

- AGAMBEN, Giorgio, *Estado de excepción*, Editorial Adriana Hidalgo, Argentina, 2003.
- ÁVALOS Tenorio, Gerardo, "Capítulo I. Libertad y Estado", en *Leviatán y Behemoth, Figuras de la idea del Estado*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Segunda edición, México, 2001.
- BOBBIO, Norberto, *Thomas Hobbes*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DG/177/2020
- Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018
- FASSO, Guido, *Historia de la Filosofía del Derecho, Tomo 2*, España, Ediciones Pirámide, 1982.
- FUKUYAMA, Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman times to the French Revolution*. Farrar, Strauss, and Giroux, 2011.
- GALINDO, C., Gómez, M. Zepeda, R. y Castellanos, R. "Seguridad interior: elementos para el debate". *Temas estratégicos*, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México, 2017.
- GARGARELLA, Roberto, <<*Constitucionalismo vs. Democracia*>>, en *Jorge Luis Fabra Zamora, Ezequiel Spector (eds.), Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho (III)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús, *et. al., Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial*, México, Nexos, 2020, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138#_ftnref6>, recuperado: [14-junio-2020]
- HERNÁNDEZ LEÓN, Simón; Maldonado Gutiérrez, Leopoldo, *Peña Nieto y su iniciativa para restringir derechos fundamentales*, Nexos, 30 de Abril, 2014, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=estado-de-excepcion>
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- LANDMAN, Todd, *Política comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación*, Madrid, Alianza, 2011

- MORA-DONATTO y Sánchez Gómez. Teoría de la Legislación y técnica legislativa: Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa. UNAM: IIJ, 2012
- MURILLO, Eduardo, Michoacán va contra decreto sobre militares en tareas de seguridad, México, La Jornada, 2020
- Open Society, *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations, 2016.
- Presidencia de la República, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020.
- RÁBADE ROMEO. Sergio, Método y filosofía en el empirismo inglés. Bacon y Hobbes. Logos. Anales del Seminario de Metafísica, Norteamérica, 7, enero, 1972.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, México, Gernika, 1993.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung (coedición), México, 2013.
- SCHMITT, Carl, *El Concepto de lo político*, España, Alianza Editorial, 2005.