

## LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO\*

Daniel MÁRQUEZ\*\*

José María SERNA\*\*\*

Diego VALADÉS\*\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Iniciativas recientes de modificación al marco normativo de la Guardia Nacional en México*. IV. *Derecho comparado*. V. *Conclusión*. VI. *Fuente*.

### I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la Guardia Nacional en ocho de sus artículos: 10, 31-III, 35-IV, 36-II, 73-XV, 76-IV, 78-I y 89-VII:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos 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.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior;

---

\* Artículo recibido el 26 de noviembre de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de diciembre de 2018.

\*\* ORCID: 000-0001-7557-4525. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: [daniel6218@hotmail.com](mailto:daniel6218@hotmail.com).

\*\*\* ORCID: 0000-0002-6308-7591. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: [josemar@unam.mx](mailto:josemar@unam.mx).

\*\*\*\* ORCID: 0000-0002-5551-4266. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: [valades@unam.mx](mailto:valades@unam.mx).

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

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;

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Artículo 78. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

No obstante lo anterior, el legislador no ha realizado el desarrollo normativo que permita hacer realidad una institución que, como se explicará más adelante, aparece desde el inicio mismo de la historia del México independiente, y cuyas raíces se remontan incluso más atrás en el tiempo, es decir, a la época colonial.

El presente ensayo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se hace un repaso de los antecedentes históricos de la Guardia Nacional en México. En segundo lugar, se examinan algunas de las varias propuestas que, en años recientes, ha habido para introducir reformas constitucionales o legales sobre el tema de la Guardia Nacional. En el cuerpo de este estudio se encontrará una sinopsis de cada una de estas propuestas. En tercer lugar, se realiza un análisis de derecho comparado en materia de Guardia Nacional, en el cual se incluye a Argentina, Brasil, Estados Unidos, Nicaragua y Venezuela. Al final, se incorpora una reflexión a manera de conclusiones, buscando identificar posibles alternativas de modificación normativa sobre el tema que nos ocupa, sopesando los aspectos positivos y negativos que ofrece cada una de las opciones identificadas.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde la Colonia, la autoridad virreinal reglamentó la formación de un ejército regular compuesto por “tropas veteranas”, traídas de España, y “tropas milicianas”, compuestas por “vecinos”, para la defensa de la Nueva España. Esas fueron las instrucciones recibidas por el teniente general Villalba, quien en 1764 desembarcó en la Nueva España con indicaciones para reorganizar la estructura militar de la Colonia.

Hay toda una historia de intentos de reorganización de las “milicias provinciales”, por parte de diversos virreyes de la Nueva España. En dichas experiencias se puede identificar una serie de problemas que las autoridades virreinales tuvieron que enfrentar en este tema, tales como los referidos a:

- Reclutamiento.
- Financiamiento.
- Calidad de los milicianos.
- Mantenimiento de la disciplina.
- Armamento y vestuario.
- Fueros y prerrogativas.
- Deserción.
- Desconfianza entre las milicias y el ejército regular.

La Constitución de Cádiz sentó bases que luego se retomarían en el México independiente, en el tema de las milicias. De hecho, un capítulo entero se consagra a las milicias, como se puede ver en los artículos 362 al 365 de dicha Constitución, en los que aparecen principios como los siguientes:

- a) Obligación de los súbditos de defender la patria.
- b) Temporalidad limitada.
- c) Arraigo local.
- d) Movilización fuera de su provincia, sólo con aprobación de Cortes.

La Constitución de Estados Unidos, de 1787, es otro antecedente importante del régimen de la Guardia Nacional vigente en México. Según la Sección 8.16 de esta Constitución, el Congreso tiene facultad:

Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.

Las ideas principales que llevaron a la introducción de esta disposición en la Constitución estadounidense se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Se buscó crear “frenos y contrapesos” contra la eventualidad de un ejército regular tiránico.
- b) Se pensó que el pueblo tiene el derecho y el deber de contribuir a la defensa de la nación.
- c) Se consideró que para que el “ciudadano-soldado” pudiera cumplir con su deber, tenía el derecho de poseer armas.
- d) Se pensó en la milicia como una fuerza local, bajo el mando del gobernador del estado respectivo, pero en ciertos supuestos podría “federalizarse” y quedar bajo el mando del Ejecutivo federal.

El México independiente tiene una larga historia de intentos de organización de milicias, que inicia con el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica del 3 de agosto de 1822. En este instrumento aparece la regla de que “El nombramiento de oficiales, sargentos y cabos se efectuaría por elección, a pluralidad de votos de los concurrentes ante el ayuntamiento...”.

La Constitución de 1824 reguló a las milicias en la fracción XIX de su artículo 50, mismo que estableció como facultad exclusiva del Congreso general: “Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.

Esa fue la base constitucional que permitió la conformación de milicias provinciales, que fueron movilizadas por la Federación y combatieron, por ejemplo, contra la invasión norteamericana, si bien su organización estuvo a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.

Por otro lado, durante el siglo XIX el ejército permanente se identificó con las fuerzas conservadoras y centralistas; mientras que las milicias se identificaron con la corriente liberal y federalista.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

El concepto “Guardia Nacional” aparece por primera vez en los proyectos de constitución de 1842, pero el esquema actual de dicha institución data de la Constitución de 1857. Entre otras disposiciones referidas al tema, el artículo 72 de esta Constitución dio facultades al Congreso de la Unión:

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

Cuando se restableció el Senado en 1874, esta última facultad quedó como una de sus atribuciones exclusivas. Empero, nunca fue expedida la ley reglamentaria respectiva.

El Constituyente de 1917 no modificó el esquema normativo sobre Guardia Nacional proveniente de la Constitución de 1857, si bien, en su seno se presentaron dos proyectos de bases constitucionales para la reorganización del Ejército Nacional que se referían también a la Guardia Nacional. Uno de esos proyectos fue suscrito por los diputados Paulino Machorro, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina. El otro, por los diputados Amado Aguirre, Martínez de Escobar y Francisco Espinosa. Sin embargo, ninguno de los dos fue dictaminado.

En la actualidad el marco legal contempla las llamadas “Defensas rurales”. En efecto, como lo destaca la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, las acciones de defensa nacional se desarrollan de manera conjunta por el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, unidas en una sola dependencia, compuesta de Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, Cuerpos de Defensas Rurales y Establecimientos de Educación Militar (artículo 53).

Los cuerpos de Defensas Rurales (artículo 116) están organizados en unidades armadas, equipadas y adiestradas, integradas con personal voluntario de ejidatarios mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, mandados por militares profesionales, con la misión de cooperar con las tropas en las actividades que lleven a cabo, cuando sean requeridos por el mando militar (artículo 117). A los integrantes de este cuerpo se le considera en igualdad de condiciones que el encuadrado en unidades del

servicio activo (artículo 118). Además, los mandos que no son personal profesional del Ejército se cubren con personal de rurales elegidos por los componentes de la Unidad. El personal de ejidatarios que integra esos cuerpos está sujeto al fuero de guerra cuando realiza actos del servicio (artículo 120); tiene derecho a las retribuciones, prestaciones o estímulos legales, considerando a los “defensas rurales” como soldados en activo (artículo 121).

Como se advierte, en este cuerpo militar mexicano están presentes tres características de la Guardia Nacional: *a)* su carácter de ciudadanos armados, *b)* la elección de parte de su oficialidad, y *c)* su sujeción al mando militar regular.

### III. INICIATIVAS RECIENTES DE MODIFICACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO

Se ha encontrado diversas iniciativas de modificación a la normativa relativa a la Guardia Nacional, presentadas por diversos actores de nuestro país. A continuación, citamos dichas iniciativas, incluyendo un apretado resumen de cada una de ellas.

1. *Iniciativa del diputado federal Alberto López Rosas, presentada el 11 de diciembre de 1997, para crear una Ley Reglamentaria del artículo 73, fracción XV, de la Constitución mexicana.*

Esta iniciativa sostuvo que México requiere de la participación de hombres y mujeres que reciban instrucción especializada para atender con prontitud y eficacia los trabajos preventivos y de auxilio a la población. Además, considera necesario que se fomente en la conciencia de dichas personas un espíritu de servicio, de fraternidad y de solidaridad. Por ello propuso que, a través de la institucionalidad de la Guardia Nacional, se reglamente el servicio social como obligatorio para ciudadanos y ciudadanas. Así se iría integrando y agrupando la Guardia Nacional, con jóvenes instruidos y capacitados para actuar ante eventualidades catastróficas, reservando a las reglamentaciones secundarias los casos en que los integrantes de la Guardia Nacional deban permanecer armados, de acuerdo con el tiempo y a las necesidades que así lo requieran.

La iniciativa prevé la Guardia Nacional como un servicio social obligatorio, que deberá prestarse por el término de un año. Asimismo, sus

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

funciones se vinculan a tareas de protección civil en casos de desastres: prevención de tumultos o vandalismos, desalojos de habitantes, acordonamiento, protección y patrullaje de áreas desalojadas.

En su dictamen del 26 de septiembre de 2001, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados concluyeron que la iniciativa del diputado López Rosas era improcedente, pues no cumplía con la finalidad de reglamentar a la Guardia Nacional a la que se refiere el artículo 73, fracción XV, constitucional en que se fundamenta, además de tener deficiencias de constitucionalidad. De igual forma, se sostuvo en el dictamen que la existencia de formaciones militares y paramilitares bajo el mando de las autoridades de los estados de la República, con el consentimiento expreso del Congreso de la Unión, se explicaba en una etapa histórica y política totalmente superada, entre muchos otros elementos, por la construcción y equipamiento de las diferentes formas de comunicación a través del territorio nacional, el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento democrático. Se afirmó también que la posible integración, adiestramiento, equipamiento y mantenimiento de la Guardia Nacional convocaba a la reflexión sobre su auténtica viabilidad y conveniencia, pues implicaría elevados costos económicos con la consecuente distracción de recursos públicos, federales y estatales, que debían estar dedicados a la atención de prioridades nacionales de indiscutible importancia. Por último, se dijo que las instituciones y procedimientos de protección civil existentes constituyen un sistema pertinente para prevenir y enfrentar los desastres naturales y los accidentes de gran magnitud e impacto. De esta manera, era conveniente proveer lo necesario para ampliar y fortalecer sus actividades, sin que la Guardia Nacional pudiese ser considerada como un complemento viable para enfrentar y resolver las situaciones creadas por calamidades y desastres.

2. *Iniciativa del Congreso de Chihuahua, presentada el 3 de mayo de 2007, para solicitar al Congreso de la Unión reformar el artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que los estados tengan facultades para expedir una reglamentación que permita organizar la Guardia Nacional en las entidades federativas*

El Congreso de Chihuahua aprobó una iniciativa para solicitar al Congreso de la Unión la reforma a la disposición constitucional referida,

para que los Estados tengan facultades para expedir una reglamentación que permita organizar la Guardia Nacional en las entidades federativas. Asimismo, se solicitó adicionar con una fracción (VIII) el artículo 116 de la Constitución, para quedar como sigue:

Artículo 116...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

VIII. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, de conformidad con las bases generales que expida el Congreso de la Unión, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, así como para instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

3. *Iniciativa del diputado federal Roberto Badillo Martínez, presentada el 17 de febrero de 2009, para reformar los artículos 73 y 76 de la Constitución, en lo que se refiere a la Guardia Nacional*

El diputado Roberto Badillo partió del reconocimiento de la deficiencia del sistema policial mexicano, y su vulneración por parte del crimen organizado. Ante esa situación el presidente Felipe Calderón recurrió a las fuerzas armadas mexicanas, para realizar una labor que no les correspondía.

En atención a lo anterior, el diputado Badillo propuso la activación de la Guardia Nacional, contemplada ya en la Constitución, y que relevaría paulatinamente a las fuerzas policíacas, inoperantes por falta de adiestramiento y corrupción en sus miembros, en todo el territorio nacional.

La modificación constitucional propuesta por el diputado Badillo, definiría a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) como la instancia responsable de activar, organizar, armar y operar a la Guardia Nacional, quedando bajo su control y mando. Asimismo, la Sedena sería la encargada de expedir el nuevo reglamento que regule las actividades de la Guardia Nacional.

La activación de la Guardia Nacional se realizaría con personal militar, egresado de las escuelas militares del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, tanto oficiales como personal de tropa.

En la visión del diputado Badillo, la Guardia Nacional iría tomando de manera paulatina las responsabilidades de la seguridad pública nacional, así como, de las labores de protección civil y de resguardo de fronteras y aduanas, a paso y medida que fuera aumentando la creación de unidades.

4. *Iniciativa del grupo parlamentario de Convergencia, en diciembre de 2010, para crear la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, reglamentaria de la fracción II del artículo 31 de la Constitución.*

La esencia de esta iniciativa consiste en sacar a la Guardia Nacional de la lógica de la Ley del Servicio Militar, misma que en su artículo 5o. señala que el servicio de las armas se presta entre los 40 y “Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional”. Para la iniciativa, la Ley del Servicio Militar desvirtúa la noción básica y fundamental de la Guardia Nacional al considerarla como una tercera instancia para prestar el servicio de las armas en el ejército permanente.

La iniciativa entiende por Guardia Nacional a la fuerza de reserva mexicana constituida por mexicanos que hayan alcanzado la mayoría de edad y cumplido con el Servicio Militar Nacional (artículo 2o.). Asimismo, determina que en cada entidad federativa y el entonces Distrito Federal, haya un destacamento de la Guardia Nacional dependiente de la Federación; y dispone que al frente de las milicias de la Guardia Nacional en los estados y el Distrito Federal estaría un militar con el rango de general.

Los artículos 5o., 6o. y 7o. sirven para ilustrar el carácter que la Guardia Nacional adquiriría bajo la iniciativa presentada, a saber:

Artículo 5. El presidente de la República pondrá bajo su control a una parte o a la totalidad de las guardias nacionales de los estados, de conformidad a las facultades que le conceda el Senado de la República, en casos de guerra, afectación a la seguridad interior o en caso de desastres naturales. Cuando la Guardia Nacional sea legalmente convocada por el presidente de la República, entrará al servicio de la Federación y se considerará como Ejército de línea permanente y tendrá las mismas prerrogativas y atribuciones que éste, quedando, por tanto, sujeto a la ordenanza y al fuero de guerra.

Artículo 6. Las administraciones públicas federales, estatales y municipales, así como el gobierno del Distrito Federal y las jefaturas delegacionales, contribuirán al sostenimiento de la Guardia Nacional.

Artículo 7. Los miembros de la Guardia Nacional prestarán a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos del fuero federal.

#### IV. DERECHO COMPARADO

En esta sección se incluye un análisis de la normativa sobre Guardia Nacional de los siguientes países: Argentina, Brasil, Estados Unidos, Nicaragua y Venezuela.

##### 1. *La Guardia Nacional en Argentina*

Durante la Colonia, en lo que ahora es Argentina existían milicias y “tercios de voluntarios” compuestos por vecinos de las ciudades, los que se reunían los fines de semana y practicaban, al mando de oficiales de las guarniciones respectivas, en marchas, movimientos y ejercicios de combate. Dichas milicias se adiestraban para colaborar en la defensa de las ciudades.

Por la Ley 3.318, de 1895, se llamó a la primera conscripción general de ciudadanos. Esta ley regulaba la organización del Ejército y la Guardia Nacional; y disponía el servicio militar obligatorio del Ejército para todos los argentinos, cuyas edades al momento de expedirse la ley, fueran de 20 años. Asimismo, la Guardia Nacional estaría conformada por todos aquellos que no habían sido llamados a la Convocatoria del Ejército, cuyas edades estuvieran entre los 18 y 40 años, y hasta 45 años si fuesen solteros. La Guardia Nacional tenía ejercicios doctrinarios los domingos, por cuatro horas, y eran convocados por el término de tres meses. La Guardia Nacional se dividía (artículo 18) en Guardia Nacional Activa, Guardia Nacional de Reserva y Guardia Nacional Territorial, categorías que se distinguían debido a las edades de los ciudadanos.

Los planes tácticos, la disposición de las unidades, así como sus oficiales y ascensos, quedaban en manos del Poder Ejecutivo nacional en el territorio de la capital y territorios federales; y en manos de los poderes ejecutivos provinciales, en el territorio de cada provincia. Sin embargo, la facultad de dictar los reglamentos y disposiciones y determinar el número de fuerzas correspondiente a cada arma quedaba en manos del Poder Ejecutivo nacional.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

En 1905, al reestructurarse el Ejército, la Guardia Nacional se convirtió en su reserva. El 13 de mayo de 1945 se creó el Centro de Reservistas de la Armada Argentina, en el marco de la Ley 19.101 para personal militar. En 1967, fue sancionada la Ley 17.531 del servicio militar. En la misma se establecen las condiciones para prestar servicio militar obligatorio y se reglamentan artículos relacionados a las reservas de las fuerzas armadas.

El artículo 29 de la ley 17.531, que después sería reiterado en el artículo 11 de la Ley 19.101, establece que la reserva al permanecer en condición “fuera de servicio” carece de estado militar. En 1995 se adoptó la Ley 24.429 del servicio militar voluntario, misma que deroga el servicio militar obligatorio en la República argentina, pero establece en su artículo 19, que en caso excepcional y con la autorización del Congreso, el presidente podría convocar a los ciudadanos en los términos que establece la ley 17.531.

En los artículos 11 y 12 de la ley 24.429 se hace mención a las reservas como parte y componente ineludible del Sistema Nacional de Defensa y se expresa que en caso de ser necesario se convoque al personal para completar los efectivos de cada fuerza. Asimismo, el artículo 12 hace referencia al uso de las reservas para realizar tareas de “Protección y Defensa Civil”.

En 1998 se sancionó la ley 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas. En su artículo 11 establece que, en tiempo de paz, los efectivos de las fuerzas armadas se constituirán con personal en activo con dedicación permanente, complementada con personal incorporado por períodos determinados y con el personal de las reservas. El planeamiento militar conjunto determinaría la cantidad de efectivos en cada una de las situaciones de revista.

En conclusión, podemos decir que en Argentina la reserva reconoce como fuente histórica la gesta heroica de las milicias provinciales y de la Guardia Nacional, pero es una organización distinta a ellas y es parte de las fuerzas armadas de dicho país.

## 2. *La Guardia Nacional en Brasil*

La Guardia Nacional de Brasil era un cuerpo paramilitar creado por la Ley del 18 de agosto de 1831 y disuelta por el Decreto 13.040, del 29

de mayo de 1918, para integrarse a la 2a. línea del Ejército. Existe una vasta obra legislativa asociada a la Guardia Nacional desde su creación hasta su disolución. Por cuestiones de espacio sólo abordaremos algunos aspectos básicos.

La Ley del 18 de agosto de 1831 creó la Guardia Nacional y extinguió los cuerpos de milicias, guardias municipales y ordenanzas. Esta Guardia se instituía para defender la Constitución, la libertad, la independencia e integridad del imperio; para mantener la obediencia a las leyes, conservar o restablecer el orden y la tranquilidad públicos, y para auxiliar al Ejército de Línea en la defensa de las plazas, fronteras y costas. También prohibía toda deliberación de la Guardia Nacional sobre los asuntos públicos por ser un atentado contra la libertad y delito contra la Constitución (artículo 1o.).

En el artículo 2o. destacaba que el servicio de la Guardia Nacional consistía en: *a)* un servicio ordinario dentro del municipio; *b)* un servicio de destacamento dentro y fuera del municipio, y *c)* un servicio de cuerpos o compañías destacadas para auxiliar al Ejército de Línea. El artículo 3o. que establecía que la Guardia Nacional se organizaba por municipios, la organización mínima era la compañía o el batallón. La organización de la Guardia Nacional era permanente, pero el gobierno podía disolverla o suspenderla cuando lo considerara conveniente hasta por un año, aunque después debía reorganizarla (artículo 4o.). Si la Guardia Nacional deliberaba sobre los asuntos públicos, o resistían a las órdenes legales de las autoridades municipales, administrativas, judiciales, o del presidente de la provincia en Consejo, se les podía suspender hasta por un año (artículo 5o.).

La Guardia Nacional se subordinaba a los jueces de paz, a los jueces criminales, a los presidentes de provincia, y al ministro de Justicia (artículo 6o.). Además, tenía prohibido tomar las armas o formarse sin las órdenes de sus jefes o de la autoridad civil competente (artículo 7o.). Todos los guardias nacionales eran susceptibles de reclutarse para el Ejército de Línea o Armada (artículo 9o.).

Para la integración de la Guardia se formaban dos listas: la de servicio ordinario y la de reserva. La primera comprendía a todos los ciudadanos que el Consejo de Calificación estimara que podían concurrir al servicio habitual; en la lista de reserva estaban aquellos para los cuales el servicio habitual era muy oneroso y que sólo podían ser reclutados en

circunstancias extraordinarias, entre ellos: los empleados públicos; abogados, médicos, cirujanos y boticarios; los estudiantes de derecho, medicina, seminarios y escuelas públicas; y los trabajadores de arsenales y oficinas nacionales (artículo 18).

En lo que se refiere al nombramiento, en cada parroquia y curato los guardias nacionales designados para formar una compañía procedían a nombrar a sus oficiales, suboficiales y cabos en una reunión presidida por el juez de paz (art. 51). El nombramiento del teniente coronel jefe del batallón, del mayor, ayudante de batallón y de los alféreces portabanderas, lo hacía una asamblea integrada por los oficiales y sargentos las compañías del batallón y presidida por el juez de paz del lugar (artículo 54).

La Ley núm. 602, de 1850, “De la nueva organización de la Guardia Nacional del Imperio”, reproducía en líneas generales el contenido de la Ley de 1831, con algunas variaciones, la Guardia Nacional se subordinaba al ministro de Justicia y a los presidentes de provincia; reducía la edad de alistamiento a las edades entre 18 y 60 años; los guardias nacionales eran clasificados en dos listas: la de servicio activo y la de reserva; la distribución en secciones, compañías y batallones, así como la designación de las clases, las hacía el gobierno municipal y los presidentes de las provincias, con aprobación del gobierno; los oficiales debían prestar juramento de fidelidad al emperador y obediencia a la Constitución y leyes del imperio.

El Decreto núm. 5.573, de 1874, en su artículo 26 destacaba que la Guardia Nacional sólo podía ser llamada a servicio en los casos de guerra externa, rebelión, sedición e insurrección. En estos casos, en términos del artículo 27, el gobierno decreta el tiempo de servicio y el destacamento o cuerpos de la Guardia Nacional que exijan las circunstancias, informando a la Asamblea General Legislativa. En el artículo 29 se permitía a los delegados y subdelegados de policía, requerir a los comandantes superiores de los cuerpos el auxilio de la Guardia Nacional para repeler una invasión repentina de enemigos, sofocar una rebelión, o una insurrección, o reprimir una sedición, cuando no fuera posible, por la urgencia del caso, reclamar del gobierno o del presidente de provincia las medidas necesarias y no existiera en el lugar fuerza de línea o policía suficiente para defender el territorio o restablecer la paz pública. Las autoridades que requerían el auxilio de la Guardia Nacional fuera de los casos y condiciones establecidas por la ley debían responder del abuso (artículo 31). Además, se prescribía que en caso de guerra o rebelión se podía llamar a

la Guardia Nacional: 1) para auxiliar al Ejército de Línea; 2) servicio de comisión en otro municipio, y 3) servicio ordinario en otro municipio a falta de fuerza policial (artículo 33), entre otras cuestiones.

El Decreto núm. 11.497, de 1915, que reorganizaba el Ejército Nacional, prescribía, en su artículo 1o., que el éste era una institución nacional permanente destinada a la defensa de la patria en lo exterior y a la defensa de las instituciones en lo interior. En el artículo 10 regulaba a las fuerzas del ejército, que se integraban por el conjunto de hombres armados e instruidos, organizados y mantenidos para la defensa de la nación, y se componía de: *a)* la 1a. línea del Ejército nacional, con la fuerza militar activa y sus reservas (destinado a entrar pronta y rápidamente en acción), y *b)* la 2a. línea y sus reservas, constituido por la Guardia Nacional y sus reservas (destinado a reforzar al Ejército en campaña). Lo anterior se reiteraba en el Decreto 12.790, del 12 de enero de 1918, que consideraba a la Guardia Nacional y su reserva como la 2a. línea del Ejército brasileño.

El Decreto 13.040, de 1918, establecía las misiones de la Guardia Nacional: 1) reforzar la 1a. línea del Ejército y las guarniciones de las fortalezas y puntos fortificados; 2) contribuir a la organización y funcionamiento de los servicios de retaguardia; 3) defender localidades y puntos estratégicos del área de operaciones, y 4) otras misiones y servicios. También se le subordinaba al “alto comando” por intermediación del Ministerio de Guerra. En cuanto a su integración, el artículo 3o. destacaba que el Ejército de 2a. línea lo formaban los ciudadanos que hubieran servido nueve años en el Ejército de 1a. línea y por los mayores de 30 y menores de 44 años que no tuvieran esas condiciones. En este contexto, en el artículo 22 este Decreto destaca: se disuelven las unidades, comando y servicios que formaban la Guardia Nacional. Como se advierte, a partir de esa fecha la Guardia Nacional se integró al Ejército Brasileño. Aunque posteriormente se emitió el Decreto No. 14.748, de 1921, que continuó refiriéndose a la Guardia Nacional.

El artículo 22, numeral 21, de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 establece una competencia privativa de la Unión para emitir normas generales de organización, efectivos, material bélico, garantías, convocatoria y movilización de los policías y cuerpos militares de bombero. También prescribe en el artículo 42, numerales 1 a 11, qué militares pueden ser considerados “funcionarios militares federales”, entre éstos se encuentran: *a)* los integrantes de las fuerzas armadas y los fun-

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

cionarios militares de los estados, de los territorios y del Distrito Federal; b) los integrantes de sus policías militares, y c) de sus cuerpos militares de bomberos (numeral 1), y que los grados de los oficiales de las fuerzas armadas son conferidos por el presidente de la República, y los de los oficiales de las policías militares y de los cuerpos militares de bomberos de los estados de los territorios y del Distrito Federal por los respectivos gobernadores (numeral 2). Además, se destaca la regulación legal para los aspectos relacionados con los límites de edad, la estabilidad y otras condiciones de transferencia del funcionario militar para la inactividad (numeral 9).

También destaca en el artículo 84, numeral 13, la competencia privativa del presidente de la República para ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas, promover sus oficiales generales y nombrarlos para los cargos que le son privativos. En el Título V “De la defensa del Estado y de las instituciones democráticas”, Sección II “De las Fuerzas Armadas”, artículo 142, se prescribe que las fuerzas armadas, están constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea como instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden. Además, se establece la reserva de ley en lo que se refiere a la organización, preparación y el empleo de las fuerzas armadas (numeral 1). El artículo 143 regula que el servicio militar es obligatorio y la objeción de conciencia.

La sección III “De la Seguridad Pública”, del título V, artículo 144, prescribe que la seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios, a través de los siguientes órganos: 1) policía federal; 2) policía federal de caminos; 3) policía ferroviaria federal; 4) policías civiles, y 5) policías militares y cuerpos de bomberos militares.

La policía federal es un órgano permanente que investiga delitos federales; previene y reprime el tráfico de drogas; ejerce funciones de policía marítima, área y de fronteras, y es la policía judicial de la Unión (numeral 1, incisos 1-4). La policía federal de caminos, órgano permanente, estructurado como una carrera, está destinado en la forma de la ley, al patrullaje ostensible de las carreteras federales (numeral 2). La policía ferroviaria federal es un órgano permanente, estructurado como una carrera, destinado al patrullaje ostensible de las ferrovías federales (numeral 3).

En el ámbito estatal coexisten policías civiles y militares. Los policías civiles, dirigidos por delegados de policía de carrera, tienen funciones de policía judicial y la averiguación de las infracciones penales, excepto las militares (numeral 4). La actividad de policía uniformada y de defensa civil se otorga a los policías militares y a los cuerpos de bomberos, respectivamente (numeral 5). También se destaca que los policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del Ejército, están subordinados, junto con los policías civiles, a los Gobernadores de los estados, del Distrito Federal y de los territorios (numeral 6). Además, se prescribe que en los municipios se establecerán guardias municipales, destinadas a la protección de conforme lo dispuesto en la ley (numeral 8).

Así, aunque existe un cuerpo de “guardias municipales” sus misiones se asocian a la seguridad pública; además, por Decreto núm. 6.515, de 2008, se crearon la Guardia Nacional Ambiental y el Cuerpo de Guardabosques. También es importante mencionar que desde 2002 se está proponiendo una enmienda a la Constitución para modificar el artículo 144 en el sentido de “proveer a las facultades de la guardia municipal y la creación de la Guardia Nacional”, en donde se destaca la facultad de la Unión para crear, organizar y mantener la Guardia Nacional.

### 3. *La Guardia Nacional en los Estados Unidos de América*

#### A. *Introducción*

La Guardia Nacional de los Estados Unidos nace el 13 de diciembre de 1636, cuando la Corte General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts formó regimientos con las milicias de las compañías de los alrededores de Boston. El papel de estos “ciudadanos-soldados” fue determinante en los eventos de 1773 y 1774, para enfrentar la medida de las colonias de imponer un impuesto al té, evitando el desembarco de esa mercancía y tirándola al mar. En represalia el gobierno inglés cerró el puerto de Boston, colocando tropas para impedir la entrada. Los vecinos de los pueblos cercanos se apoderan de las armas y pólvora, la Asamblea de Massachusetts presidida por John Hancock armó 12,000 milicianos o *minute-men* dispuestos a luchar. El 4 de septiembre de 1774 el Congreso General en Filadelfia, con 55 diputados, tomó la decisión de que, si el parlamento inglés usaba la fuerza para ejecutar sus actos, toda América debía oponerse con la fuerza.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

En la primavera de 1775 se formó un grupo de milicianos de varias colinas de Nueva Inglaterra para enfrentar a las tropas británicas cerca de Boston (Harold, 2013: 11). Con posterioridad, ante la necesidad de una fuerza militar profesional, se estableció el Ejército Continental el 14 de julio de 1775, y se nombró a George Washington comandante en jefe, quien tomó la jefatura en Boston el 3 de julio de 1775.

Por lo anterior, el término *militia of the United States* o “Guardia Nacional de los Estados Unidos”, comprende a todos los ciudadanos varones sanos de los Estados Unidos y el resto de los hombres aptos que hayan declarado su intención de convertirse en ciudadanos de los Estados Unidos. La palabra “Guardia Nacional” se adoptó por primera vez por la unidad de milicianos de Nueva York en 1825, en honor al marqués de Lafayette, héroe de la Revolución Americana y excomandante de la Guardia Nacional de París durante la Revolución Francesa.<sup>1</sup>

Así, se afirma que la tradición de la Guardia Nacional estadounidense sostiene que todos los hombres adultos libres tienen la obligación de tomar las armas cuando son convocados por su gobierno. Se destaca que a lo largo de la historia colonial y nacional de los Estados Unidos, la milicia ha llenado dos roles: *a*) ha proporcionado un servicio local (consiste en resistir los ataques enemigos, suprimir insurrecciones, hacer cumplir las leyes y responder a los desastres naturales y provocados por el hombre), y *b*) recursos humanos para las expediciones contra una variedad de enemigos durante la guerra (la milicia ha luchado contra indios, franceses, ingleses, mexicanos, otros estadounidenses, españoles y filipinos). También se destaca que la Guardia Nacional es la heredera moderna de la tradición de la milicia antigua, y ha peleado contra alemanes, japoneses, italianos, coreanos e iraquíes, por ejemplo.

Por lo anterior, se sostiene que la voz “Guardia Nacional” define a las unidades militares organizadas por los estados, integradas en el Ejército de Estados Unidos y la Fuerza Aérea, formadas por ciudadanos alistados voluntariamente que se someten a la disciplina militar y que están disponibles para el servicio, en caso de emergencia nacional o local. Las unidades de la Guardia Nacional se organizan en cada uno de los 50 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico. Esas unidades están sujetas

---

<sup>1</sup> La Guardia Nacional existió en Francia de 1789 a 1871. En un principio se pensó en *garde bourgeoise*, o *milice bourgeoise*. Fue Lafayette quien le impuso el nombre de Guardia Nacional. Sus funciones eran policiales y de ejército de reserva.

a la convocatoria del gobernador de su estado, o al del presidente de los Estados Unidos, para acudir al servicio federal. Desde la perspectiva militar, la Guardia Nacional está capacitada para trabajar en conjunto con las fuerzas regulares del Ejército y Fuerza Aérea, sin embargo, gran parte de su valor proviene de su servicio en tiempos de paz, porque proporciona ayuda de emergencia a las víctimas de desastres naturales y a las autoridades en la aplicación de la ley durante las emergencias civiles.

En este contexto, los “ciudadanos-soldados” han recorrido un largo camino desde la Revolución Americana, han peleado en todas las guerras importantes en las que Estados Unidos ha estado involucrado, desde la Revolución Americana hasta la guerra de Vietnam y la guerra en Irak, ocurrida en 2003. La Guardia Nacional no sólo se dedica a la defensa de los Estados Unidos y sus aliados, también está involucrada en diversas actividades, como hacer frente a emergencias, disturbios civiles, motines, desastres naturales y ayudar a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley para mantener las drogas ilegales fuera de las calles.

La Guardia Nacional de los Estados Unidos es una institución que obedece a las propias necesidades de defensa de los estados que originalmente integraron la Federación estadounidense de contar con una “garantía” militar frente al posible abuso de la Federación, lo anterior implica que la Guardia Nacional es una de las “garantías” del federalismo; sin embargo, en el diseño legal actual se le ha incorporado al sistema militar federal de los Estados Unidos.

Por lo anterior, se destaca que la política de defensa nacional de gobierno de los Estados Unidos trata de colocar todas las salvaguardas posibles entre el bienestar de esa nación y los efectos devastadores de las guerras civil, hemisférica o mundial.

## B. *Diseño de la Guardia Nacional en el derecho estadounidense*

### a. *Constitución de los Estados Unidos de América*

Un primer aspecto constitucional relacionado con la Guardia Nacional se refiere a las competencias del órgano legislativo en la materia, en el artículo I, sección 8, cláusulas 15 y 16, de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que destaca los poderes del Congreso, se regula lo relacionado con la Guardia Nacional, en los términos siguientes:

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

El Congreso cuenta con facultades para llamar a la guardia nacional a ejercer funciones en ejecución de las leyes federales, en caso de rebelión e invasión. Además, puede organizar, armar y disciplinar a la guardia nacional y determinar los supuestos en los que debe servir a la Unión. El ejecutivo federal estadounidense es comandante en jefe de la Guardia Nacional, cuando se “federaliza”, esto es, cuando se llama al servicio activo de los Estados Unidos.

Lo anterior destaca el doble carácter de la Guardia Nacional de los Estados Unidos, por un lado, es ejército local, esto es, fuerza armada estatal; por el otro es parte activa del ejército de Estados Unidos cuando se incorpora a funciones militares con el ejército regular y se integra al contingente armado regular de ese país.

En este contexto, los estados y el Congreso pueden establecer sanciones por faltar al deber del llamado presidencial a la Guardia Nacional. Existe un poder concurrente de auxilio al gobierno nacional para llamar bajo su autoridad en caso de emergencia a la Guardia Nacional para sofocar insurrecciones. Además, los poderes del Congreso sobre la Guardia Nacional son ilimitados, excepto en el nombramiento de oficiales y entrenamiento.

#### *b. Algunas normas históricas relacionadas con la Guardia Nacional*

La Guardia Nacional de Estados Unidos tiene una fuerte tradición legislativa. Sólo nos referiremos a las normas federales, no obstante, debemos advertir que entre 1881 y 1892 cada estado revisó el código militar para prever una fuerza organizada y la mayoría cambió el nombre de sus milicias al de Guardia Nacional, siguiendo el ejemplo de Nueva York, por lo que atendiendo a su carácter local, en cada uno de los 52 estados de la Unión Americana existen normas que regulan en los aspectos estatales a la Guardia Nacional.

La Ley de Defensa Nacional del 3 de junio de 1916 (*The National Defense Act*, 1916), destaca que el Ejército de Estados Unidos se integra por el ejército regular, el ejército de voluntarios, el Cuerpo de Oficiales de Reserva, el Cuerpo de Enlistados de Reserva y la Guardia Nacional cuando se encuentre en servicio federal. Además, en la sección 57 señala que la milicia se integra por todos los ciudadanos masculinos de los Estados Unidos aptos físicamente, y de quienes estando aptos físicamente hayan declarado su intención de ser ciudadanos de los Estados Unidos, de entre

18 y 45 años. Esa milicia se divide en tres clases: a) la Guardia Nacional, b) la Milicia Naval y c) la Milicia no organizada.

En la sección 58 prescribe que la Guardia Nacional consiste en la milicia enlistada regularmente entre los 18 y 45 años de edad, organizada, equipada como se prescribe en esa ley, y de los oficiales y suboficiales entre los 21 y 64 años. Además, destaca que su organización es similar a la del ejército regular, entre otras cuestiones.

Las enmiendas a la Ley de Defensa Nacional, del 4 de junio de 1920 (*The National Defense Act Amendments*) incluyeron a la Guardia Nacional como uno de los tres componentes del Ejército. Los enlistados en la Guardia Nacional podían ser llamados al servicio estatal o federal. Además establecieron que el jefe del Departamento de la Milicia (después Oficina de la Guardia Nacional) debería ser un oficial de la Guardia Nacional y las divisiones que usó la Guardia Nacional en la Primera Guerra Mundial se reorganizaron.

La Ley sobre el Estatus de la Guardia Nacional, 1933 (*The National Guard Status Act*), creó un nuevo componente de la reserva del ejército llamado Guardia Nacional de Estados Unidos. Con lo anterior cada miembro de ésta podría servir en dos estatus; como integrante de la Guardia Nacional en un estado o bajo la autoridad federal en la Guardia Nacional de los Estados Unidos cuando el presidente ordenará entrar al servicio activo federal, o cuando el Congreso declarara una emergencia nacional.

Por último, la Política de Fuerza Total de 1973 (*The Total Force Policy*) requiere que todas las organizaciones militares activas y de reserva sean consideradas como una sola fuerza integrada; reforzando la intención original de los fundadores (un pequeño ejército permanente complementado por soldados-ciudadanos.)

### c. Base legal actual de la Guardia Nacional

Además de los artículos I, sección 8, cláusulas 15 y 16, y II, sección II, cláusula 1, podemos destacar el contenido del Código de Estados Unidos (*US Code*).

En la parte I “Organización y poderes militares generales”, capítulo 13 “La Milicia”, parágrafo 311 “Milicia: Composición y clases”, inciso a, se prescribe que la milicia de los Estados Unidos se integra por los hombres aptos físicamente no menores de 17 y hasta 45 años, que han

declarado su intención de ser ciudadanos de los Estados Unidos y de las ciudadanas mujeres integrantes de la Guardia Nacional; en la sección b, numerales 1 y 2, señala los tipos de milicia: a) la milicia organizada integrada por la Guardia Nacional y la Milicia Naval, y b) la milicia no organizada integrada por los miembros de la milicia que no pertenecen a la Guardia Nacional o a la Milicia Naval.

En el título 10 “Fuerzas armadas”, subtítulo “Componentes de reserva”, parte I “Organización y administración”, capítulo 1011 “Oficina de la Guardia Nacional” (*National Guard Bureau*), secciones 10501 a 10508, crea en el Departamento de Defensa la Oficina de la Guardia Nacional como actividad conjunta del Departamento de Defensa (§10501, inciso a). Su objetivo es constituir un canal de comunicación, en todos los asuntos correspondientes a la Guardia Nacional, la Guardia Nacional del Ejército de los Estados Unidos y la Guardia Nacional de la Fuerza Área de los Estados Unidos, entre los Departamentos del Ejército y la Fuerza Área, y los respectivos estados (§10501, inciso b).

El nombramiento del jefe de la Oficina de la Guardia Nacional se regula en el párrafo 10502 del citado Código. Se destaca su carácter de consejero en temas relacionados con la Guardia Nacional, su grado militar y su sucesión. En el inciso a se le asigna la responsabilidad sobre la organización y operaciones de la oficina; lo nombra el presidente con el consejo y consentimiento del Senado, de entre los oficiales de la Guardia Nacional del Ejército o Fuerza Aérea, que cumplan con los siguientes requisitos: i) sean recomendados por el gobernador de su estado, en el caso del Distrito de Columbia por el comandante de la Guardia Nacional; ii) sea recomendado por el secretario de la Defensa o de la Fuerza Aérea; iii) tenga por lo menos diez años como comisionado al servicio activo de la Guardia Nacional, reconocido por el gobierno federal; iv) que tenga grado superior al de general brigadier; v) que el jefe del Estado Mayor Conjunto determine que cuenta con experiencia significativa en el servicio; vi) que el secretario de la Defensa determine que completó con éxito otras misiones y experiencias, por lo que posee una comprensión detallada del estatus y capacidades de las fuerzas de la Guardia Nacional y de las responsabilidades de la Oficina; vii) que tenga un nivel de experiencia operativa en una posición de responsabilidad significativa, educación militar profesional, y habilidad comprobable en asuntos de defensa nacional y seguridad nacional evaluadas en términos de las funciones de la Oficina

de la Guardia Nacional, y *viii*) que posea otras habilidades que determine el secretario de la Defensa para los propósitos de la sección.

En el mismo párrafo, pero en el inciso b, se destaca que el jefe de la Oficina dura cuatro años en su cargo. En lo que se refiere a sus funciones, el inciso c destaca: *i*) su carácter de asesor en asuntos de la Guardia Nacional federalizada y no federalizada, y *ii*) su carácter de miembro del Estado Mayor Conjunto. En el inciso e destaca que es nombrado para servir con el grado de general. La vacante, ausencia o incapacidad las suple el vicese jefe de la Oficina de la Guardia Nacional. En caso de ausencia del jefe y vicese jefe, se ocupa del despacho el Oficial Superior.

En lo que se refiere a las funciones de la Oficina de la Guardia Nacional, el párrafo 10503, relacionado con su constitución, prescribe que el secretario de la Defensa, en consulta con el jefe del Estado Mayor Conjunto, y el secretario de la Fuerza Aérea, desarrollan y establecen el Reglamento de la Oficina de la Guardia Nacional, que refleja la competencia de las tareas y sus actividades, incluyendo: *i*) la estructura de la unidad, autorizaciones de fuerza (personal en servicio), y otros recursos para la Guardia Nacional federalizada; *ii*) su papel en apoyo a los secretarios de Defensa y de la Fuerza Aérea; *iii*) el entrenamiento y disciplina requeridas, otorgando los fondos federales para su entrenamiento; *iv*) asegurarse que los estados entrenen a la Guardia Nacional del Ejército y la Guardia Nacional de la Fuerza Aérea de acuerdo con los programas y políticas aprobados, bajo la guía del jefe de la Oficina de la Guardia Nacional y de los secretarios de Defensa y de la Fuerza Aérea; *v*) monitorear y asistir a los estados en la organización, mantenimiento y operación de las unidades de la Guardia Nacional para proveerlos de unidades bien entrenadas y equipadas, capaces de incrementar las fuerzas activas en época de guerra o emergencia nacional; *vi*) planeación y administración del presupuesto de la Guardia Nacional y de la Guardia Nacional federalizada; *vii*) supervisar la adquisición de suministros y la rendición de cuentas por parte de los estados sobre la propiedad federal asignada a la Guardia Nacional; *viii*) otorgar y retirar el reconocimiento federal a las unidades de la Guardia Nacional y a sus oficiales; *ix*) establecer políticas y programas para el empleo y uso de los técnicos de la Guardia Nacional; *x*) supervisar y administrar el programa de reserva y guardia activa de la Guardia Nacional; *xi*) expedir directivas, normas y publicaciones consistentes o acordes con las políticas del Ejército y Fuerza Aérea; *xii*) otorgar facilidades y apoyo para el entrenamiento

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

de las unidades de la Guardia Nacional para satisfacer las necesidades de los estados, y *xiii*) asistir al secretario de la Defensa para coordinarse con otras agencias federales, el cuerpo de Ayudantes de los Comandantes de la Guardia Nacional de los estados, las unidades de comando de combate de las áreas geográficas de responsabilidad en que se divide los Estados Unidos. Además, como se destaca en el parágrafo 10504, el jefe de la Oficina de la Guardia Nacional debe enviar al secretario de la Defensa, a través de los secretarios del Ejército y de la Fuerza Aérea, un reporte anual sobre el estado de la Guardia Nacional y sus capacidades para cumplir sus misiones. El secretario de la Defensa debe remitir ese informe al Congreso.

El nombramiento y requisitos del vicejefe de la Oficina de la Guardia Nacional se regula en el parágrafo 10505; la designación de otros oficiales superiores se establece en el parágrafo 10506. Además, el presidente puede asignar oficiales del ejército regular o de la reserva para el servicio en la Guardia Nacional, como lo destaca el parágrafo 10507. Las disposiciones generales en materia de personal de la Oficina de la Guardia Nacional se determinan de acuerdo con las normas que establezca el secretario de Defensa en consulta con el jefe del Estado Mayor Conjunto.

Como se advierte, aunque han cambiado los fundamentos legales de la Guardia Nacional, su esencia —el ciudadano-soldado— se mantiene intacta y han cambiado poco sus bases: competencia dual (estatal y federal); alistamiento voluntario; ciudadano en armas; cooperación para la defensa nacional y cooperación con la autoridad civil en el cumplimiento de la ley.

#### *d.* Misiones de la Guardia Nacional

Las actividades de la Guardia Nacional pueden ser estatales o federales. En materia local apoyan al gobernador de su estado en casos de emergencia o desastres; apoyan a la población civil en casos de inundaciones, tornados, incendios, huracanes, tormentas de nieve u otras situaciones de emergencia, y en el caso de disturbios civiles. Cuando se encuentran al servicio de la federación, integran parte de la reserva militar de los Estados Unidos y deben estar disponible para movilizarse para la guerra. Además, como ejemplo de su apoyo en el cumplimiento de la ley, cuenta con un programa de combate a las drogas, en donde los analistas criminales antidrogas de la Guardia Nacional actúan como multiplicadores para

las fuerzas federal, estatales y locales prestando apoyo como enlaces en el análisis y en la construcción de casos. Su atención se centra en la interrupción del financiamiento ilícito de drogas y de su producción, transporte y distribución.

#### 4. *La Guardia Nacional en Nicaragua*

La Guardia Nacional era un cuerpo militar que funcionó desde 1930 hasta 1979, después del triunfo de la Revolución Nicaragüense el 19 de julio de 1979, desapareció con la caída de Anastasio Somoza Debayle.

Uno de los antecedentes de la Guardia Nacional de Nicaragua es la intervención militar estadounidense de 1912, que se mantuvo hasta 1925 con un destacamento de marinos, comúnmente conocido como la Legación Americana o Militar, y que ejerció una influencia directa en la política nicaragüense.

Desde 1923 Estados Unidos presionaba para la organización de la Guardia Nacional, por lo que planteó que después de las elecciones retiraría la Legación Militar, que en realidad era el instrumento que garantizaba el mantenimiento de los partidos en el poder. Por ello, el gobierno de Nicaragua de Carlos José Solórzano procedió a formar la *Constabularia*, decretada una ley el 15 de mayo de 1925. Inició con 270 miembros, con funciones de policía urbana, rural y judicial. A solicitud de Nicaragua el Departamento de Estado envió oficiales a organizar, entrenar y dirigir la *Constabularia*, que enfrentó la Guerra Constitucionalista y fue derrotada, desapareciendo en mayo de 1927, dando lugar a la creación de la nueva Guardia Nacional, que se inició con tres oficiales norteamericanos: el mayor Carter, el mayor Daniel Rodríguez y el mayor L. F. Schoerder.

De esta manera, la Guardia Nacional nació del Pacto del Espino Negro del 4 de mayo de 1927 donde se estableció la formación de una fuerza armada de carácter apolítica bajo la acción y comando del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos. Pero esa apoliticidad quedó en teoría. Su misión principal fue el enfrentamiento a la Guerra de Sandino y garantizar los intereses norteamericanos.

La Guardia Nacional de Nicaragua pasó por cuatro etapas. La primera, de 1927-1933 con el mando de los oficiales norteamericanos (el 1.º de enero de 1933, las fuerzas norteamericanas abandonaron el país); la segunda etapa de 1933-1956 se impuso la hegemonía del general Anastasio

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

Somoza García en la Guardia Nacional; la tercera etapa de 1956-1974, cuando asumió el mando el coronel Anastasio Somoza Debayle, se caracterizó por el desarrollo de un proceso de mayor descomposición interna; y la última etapa de la Guardia Nacional (1975-1979), el mando de la Guardia Nacional, ejercido por el mayor general Juan José Rodríguez Somoza, empezó a ser compartido con el capitán Anastasio Somoza Portocarrero.

Como antecedente podemos destacar que los militares estadounidenses de la época consideraron la existencia de la Guardia Nacional en dos etapas. La primera es la que se desarrolla desde 1925 hasta 1927 cuando se da el Acuerdo de Tipitapa o Pacto del Espino Negro, del cual sale fortalecida la reedición de ese cuerpo armado y del que asume el control el coronel Robert Y. Rhea. En la segunda etapa, las funciones de policía les fueron asignadas a la Tercera Compañía después que esta regresara de la zona norte, donde había estado operando. La Tercera Compañía asumió su papel como unidad de protección urbana el 15 de marzo de 1928 bajo la dirección del teniente Herbert Keimling.

En este contexto, el Decreto Relativo a las Atribuciones de la Guardia Nacional, núm. 54, Aprobado el 30 de junio de 1927, prescribía que según lo permitieran las fuerzas, los recursos y la competencia de la Guardia Nacional de Nicaragua, ésta tomaría posesión y se haría cargo del servicio de policía de la República (artículo 1o.). En el artículo 7o. prescribía que la Guardia Nacional se sometería sólo al mandato del presidente de Nicaragua. Además, se otorgaba competencia al jefe de la Guardia Nacional de Nicaragua para proveer y publicar los reglamentos para el gobierno de los miembros de la Guardia Nacional, con la aprobación del presidente de Nicaragua (artículo 8o.).

Otro documento importante en la historia jurídica de la Guardia Nacional de Nicaragua, es el Convenio sobre la Guardia Nacional, aprobado el 20 de febrero de 1929, y publicado en la *Gaceta* núm.74 del 4 de abril de 1929, suscrito por Carlos Cuadra Pasos, ministro de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua, y Dana G. Munro, encargado de Negocios ad-interin de Estados Unidos, del que destaca el numeral I, en el cual la República de Nicaragua se comprometía a crear sin ninguna demora una *Constabularia* eficiente, urbana y rural que se conocería con el nombre de Guardia Nacional de Nicaragua, compuesta de nicaragüenses nativos.

El numeral II prescribía que la Guardia Nacional de Nicaragua era la única fuerza militar y de policía de la República, y de que dispondrá

el comandante general para garantizar la paz interior y seguridad de los derechos individuales. Tendría el control de las armas, municiones y materiales militares y la vigilancia del transporte y compraventa de ella en la República. También le correspondería el control de todas las fortificaciones, cuarteles, edificios, terrenos, prisiones, penitenciarías, barcos y otras propiedades del gobierno que antes estaban bajo el control de las fuerzas del ejército y marina, y de la policía de la República. Sólo estaría sujeta a las órdenes del presidente de la República, por sí o por los órganos correspondientes.

El numeral III de ese convenio establecía que todas las cuestiones relativas al reclutamiento, nombramientos, instrucción, ejercicios, promoción, examen, disciplina, manejo de tropa, vestuario, raciones, armas y equipos, cuarteles y administración, estarían bajo la jurisdicción del jefe de la Guardia Nacional y en todo momento bajo el control y comando del presidente de la República. Además, el numeral IV mencionaba que las reglas y reglamentos para la administración y disciplina de la Guardia Nacional de Nicaragua, prisiones y penitenciaría, serían propuestos por el jefe de dicha Guardia y aprobados y emitidos por el presidente de la República.

Después de la caída del gobierno de Somoza, el Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua emitió el Estatuto Fundamental, del 20 de julio de 1979, que en su artículo 23 establecía: “Declárase disuelta la Guardia Nacional de Nicaragua, la Oficina de Seguridad Nacional y el Servicio de Inteligencia Militar, en consecuencia, derogadas todas las leyes, reglamentos y ordenanzas que los gobiernan”. En lugar de la Guardia Nacional, el artículo 24 creaba un nuevo Ejército Nacional de carácter patriótico dedicado a la defensa del proceso democrático y de la soberanía e independencia de la nación, así como la integridad de su territorio, formado por los combatientes del Frente Sandinista de Liberación Nacional; por los soldados y oficiales de la Guardia Nacional de Nicaragua que hubieran demostrado una conducta honesta y patriótica frente a la corrupción, represión y entreguismo de la dictadura y de los que lucharon por el derrocamiento del régimen somocista, y por los ciudadanos aptos que prestaran su servicio militar obligatorio. No tendrían cabida en el nuevo Ejército Nacional los “militares corruptos” y los “culpables de crímenes contra el pueblo”.

El Ejército en la actualidad se rige por el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, Ley núm. 181 del 2 de septiembre de 1994. En su artículo 1o. dispone:

El Ejército de Nicaragua, que en lo sucesivo de este Código se llamará simplemente “el Ejército”, es el único cuerpo militar armado reconocido legalmente en el territorio nicaragüense. Es indivisible y tiene carácter nacional, apartidista, apolítico, y profesional. El Ejército se regirá en estricto apego a la Constitución Política y las Leyes a las que debe guardar respeto y obediencia: igualmente a los convenios y tratados internacionales ratificados por Nicaragua en materia de derechos humanos. Los miembros del Ejército no podrán realizar proselitismo político partidario ni dentro ni fuera de la institución ni desempeñar cargos públicos de carácter civil.

##### 5. *La Milicia Bolivariana en Venezuela*

Dentro de esta nueva fuerza armada, se crea la Milicia Bolivariana, como un cuerpo especial, organizado por el Estado venezolano para materializar el principio de corresponsabilidad y tiene como objetivo principal interactuar con la sociedad en su conjunto, para la ejecución de la defensa integral de la nación. En el Decreto-Ley de su creación se establece su misión, se enumeran las funciones y atribuciones, dejando al Ejecutivo en uso de su potestad reglamentaria, la determinación de su organización administrativa y operacional.

La misión de la Milicia Bolivariana se encuentra definida en el artículo 44 de la referida ley: entrenar, preparar y organizar al pueblo para la defensa integral con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral de la nación, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la misma.

Por otro lado, en el artículo 43 de la referida ley se establece que la Milicia Bolivariana depende del presidente de la República y comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en todo lo relativo a los aspectos operativos a través del Comando Estratégico Operacional, y en todo lo relativo a los asuntos administrativos dependerá del ministro del Poder Popular para Defensa.

Las funciones de la Milicia Bolivariana se enumeran en el artículo 46 de la ley:

- 1) Alistar, organizar, equipar, instruir, entrenar y reentrenar las unidades de la Milicia Bolivariana.
- 2) Establecer vínculos permanentes entre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y el pueblo venezolano.
- 3) Organizar y entrenar a la Milicia Territorial y a los cuerpos combatientes, para ejecutar las operaciones de defensa integral destinadas a garantizar la soberanía e independencia nacional.
- 4) Contribuir con el Comando Estratégico Operacional en la elaboración y ejecución de los planes de defensa integral de la nación y movilización nacional.
- 5) Participar y contribuir en el desarrollo de la tecnología e industria militar.
- 6) Orientar, coordinar y apoyar en las áreas de su competencia a los consejos comunales.
- 7) Contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los comités de defensa integral de los consejos comunales.
- 8) Recabar, procesar y difundir la información y consolidación de los consejos comunales, instituciones del sector público y privado.
- 9) Coordinar con los órganos, entes y dependencias del sector público y privado, la conformación y organización de los cuerpos combatientes.

La Milicia Nacional Bolivariana ocupa el lugar de la desaparecida Reserva Nacional, y como tal no es una institución nueva. La exposición de motivos es clara:

El modelo de democracia social, participativa y protagónica delineado por el Texto Constitucional... hacen aparecer al principio de corresponsabilidad, lo que quiere decir, que no sólo es la Fuerza Armada Nacional Bolivariana la misionada para la defensa y la integridad del territorio, sino la sociedad en su conjunto.

Su misión es actuar como complemento de la Fuerza Armada activa proporcionando reemplazos y refuerzos, y completando misiones que sean parte de las metas estratégicas generales de la Fuerza Armada Bolivariana.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 154, enero-abril de 2019, pp. 569-599.

## V. CONCLUSIÓN

Después de analizar los antecedentes históricos sobre la Guardia Nacional en México y las iniciativas ya mencionadas, así como, experiencias del derecho comparado incluidas en el presente estudio, es posible identificar las siguientes opciones para el caso mexicano actual:

- a) Dejar las normas relativas a la Guardia Nacional como están.
- b) Expedir una Ley Orgánica de la Guardia Nacional sin cambiar la Constitución.
- c) Expedir una Ley General de la Guardia Nacional sin cambiar la Constitución.
- d) Modificar la Constitución y dictar la correspondiente ley reglamentaria.

Estas opciones, con sus aspectos positivos y negativos, se pueden sintetizar de manera esquemática a través de la siguiente tabla:

### A) Dejar las normas relativas a la Guardia Nacional como están:

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
1. No se genera debate constitucional	1. La respuesta es “inmovilista”.
2. Se aprovecha el diseño de los artículos 10; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I, y 89, fracción VII, de la Constitución.	2. Se desaprovecha una ventana de oportunidad: El debate sobre las autodefensas y el papel del ciudadano armado en la defensa y protección de su Estado.
3. Se deja la responsabilidad de apoyo a la población por parte del Ejército y la Armada nacionales, como ya se hace.	3. Se retrasa el debate sobre un tema que tarde o temprano se debe cerrar.

### B) Expedir una Ley Orgánica de la Guardia Nacional sin cambiar la Constitución:

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
1. Se aprovecha el diseño de los artículos 10; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I, y 89, fracción VII, de la Constitución.	1. No se aprovecha la oportunidad para ordenar el tema de la Guardia Nacional en la Constitución.

2. No se genera debate con el Ejército y Armada	2. Puede ser utilizado como una oportunidad para entrar a la reforma de la legislación militar.
3. Se incorpora a los ciudadanos armados a un servicio legal.	3. Se pueden crear cuerpos armados, disciplinados y adiestrados, cuyo entrenamiento podría posteriormente ser usado contra la República.
	4. Se conserva un sistema de designación de mandos que puede ser riesgoso.

C) Expedir una Ley General de la Guardia Nacional sin cambiar la Constitución:

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
1. Se aprovecha el diseño de los artículos 10; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I, y 89, fracción VII, de la Constitución.	1. No se aprovecha la oportunidad para ordenar el tema de la Guardia Nacional en la Constitución.
2. Se establece un esquema de facultades concurrentes, lo que permite delimitar las competencias de la Federación, estados y municipios.	2. Se puede “politizar” el tema dando lugar a una polémica proguardia/antiguardia. Además, existe la posibilidad de reforzar los cacicazgos estatales con fuerza militar.
3. Se incorpora a los ciudadanos armados a un servicio legal.	3. Se pueden crear cuerpos armados, disciplinados y adiestrados, cuyo entrenamiento podría ser usado posteriormente por la delincuencia.
	4. Se conserva un sistema de designación de mandos que puede ser riesgoso.

D) Modificar la Constitución y dictar la correspondiente ley reglamentaria:

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
1. Se genera debate sobre el diseño de los artículos 10; 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XV; 76, fracción IV; 78, fracción I, y 89, fracción VII, de la Constitución.	1. El debate puede polarizar a la opinión pública, de manera que haga difícil aceptar la reforma.
2. Se puede reordenar en la Constitución todo el tema de la Guardia Nacional	2. Si no existen los consensos apropiados entre la clase política y militar, los resultados pueden ser contraproducentes.

3. Se define qué corresponde a la Constitución y cuáles temas son materia de ley.	3. Se puede generar una falsa impresión de reforma militar, que puede inquietar a los institutos armados.
	4. Se pueden crear cuerpos armados, disciplinados y adiestrados, cuyo entrenamiento podría posteriormente ser usado contra el orden jurídico nacional.

Este ensayo de derecho nacional y comparado tiene un propósito descriptivo. Se trata sólo de una contribución a un debate informado, lo más objetivo posible, acerca de un tema sensible.

## VI. FUENTE

HAROLD, W. (ed.), 2013, *How the Army Run, A Senior Leader Reference Handbook*, 2013-2014, U.S. Army War College, Carlisle.