



## Guardia nacional y protección civil: una propuesta

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA\*

**SUMARIO:** I. Antecedentes de la Guardia Nacional. II. La “mención” constitucional de la Guardia Nacional. III. Una propuesta para recuperar la Guardia Nacional. Anexos

### *I. Antecedentes de la Guardia Nacional*

Según el constitucionalismo liberal, el ejército permanente es una institución necesaria en tiempos de emergencia y temida en tiempos de paz, pues contando con la fuerza puede ser instrumento de gobernantes opresores; por ello, durante el siglo XVIII hubo la disyuntiva de contar con un ejército permanente o basarse en la “milicia” que es la fuerza organizada de los propios ciudadanos que entran sólo en acción en caso de emergencia. La organización de la milicia es históricamente anterior a la del ejército permanente,<sup>1</sup> y tal como se explica en *El Federalista* en los números 25 y 29, milicia y ejército permanente pueden ser limitantes mutuamente, pues aunque son necesarios ambos, si caen en excesos, lo cual se temía sobre todo del ejército, podrían frenarse a sí mismos.<sup>2</sup>

El concepto de milicia en la tradición estadounidense tiene un concepto distinto al que consigna el diccionario de la Real Academia Española, cuyas acepciones próximas son: a) arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella; b) servicio o profesión militar; y, c) tropa o gente de guerra. Por ello, la noción de milicia, fuera del contexto estadounidense se ha adjetivado de manera distinta. Tales conceptos son referidos en el mencionado diccionario, donde se define a la milicia nacional como el “conjunto de los cuerpos sedentarios de organización militar, compuestos de individuos del orden civil e instituidos en España durante las luchas políticas del siglo XIX para defensa del sistema constitucional”; la milicia provin-

---

\* Este trabajo tiene su origen en el capítulo sexto de la obra: Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República LX Legislatura, Editora Laguna, 2008, pp. 367-422. El autor agradece la colaboración de David Cienfuegos Salgado.

<sup>1</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Londres, Mc Millan and Co., 1927, p. 292.

<sup>2</sup> Cfr. *The Federalist Papers*, número 25, escrito por Alexander Hamilton, New American Library, New York, p. 166.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

cial se define como “cada uno de ciertos cuerpos militares que estuvieron destinados a servicio menos activo que los del Ejército” y las milicias populares como el “conjunto de voluntarios armados no pertenecientes al ejército regular”.

Estas figuras tienen un evidente protagonismo en la historia europea y americana, especialmente durante el siglo XIX, por su participación en las revoluciones liberales. Su relevancia descansa en que para el modelo político del momento, estos cuerpos representaban la base organizativa de un Estado basado en ciudadanos participativos, con capacidad para fiscalizar a las autoridades y resistirse a sus mandatos si los consideraban inadecuados, dado que además se trataba de ciudadanos armados. En la medida que era el pueblo, o la nación, la que estaba en armas, la milicia encarnaba la virtud cívica, lo que hacía incorruptible e invencible a tal cuerpo. La milicia guardaba el orden político, era la guardia de la nación, la guardia nacional.

Se pensaba que la milicia o guardia nacional no podía caer en la tentación de oprimir al pueblo, pues era parte de ese pueblo y sus nexos con la comunidad eran tan estrictos que cualquier exceso sería en contra de su propia familia o amistades.<sup>3</sup> Lo anterior, permitía concebir la idea de autolimitación en la guardia nacional, concepto que no encontraba correlato en el ejército permanente.

Así, si bien la discusión sobre ambas figuras parte antes que nada de la posibilidad de limitarse mutuamente, en el caso de la guardia nacional el argumento a favor se centra precisamente en la autolimitación, lo cual la hace, hasta cierto punto, una fuerza confiable sobre el propio ejército permanente que, en principio no posee similar vocación autolimitativa. A lo anterior se agrega la deferencia de que las fuerzas armadas permanentes obedecen a un solo comandante en jefe, el Presidente de la República, mientras que la Guardia Nacional está segmentada según el número de entidades federativas que componen la unión federal.

Los articulistas de *El Federalista* se preocuparon incluso por calcular la proporción razonable de elementos de un ejército, llegando a la conclusión de que un ejército debe sólo constituir una centésima parte del total de habitantes o una cuarta parte de los habitantes en edad de portar armas;<sup>4</sup> de tal manera que la potencialidad numérica de la milicia sería suficiente para desalentar cualquier intento despótico del ejército permanente.

---

<sup>3</sup> Cfr. *The Federalist Papers*, número 29, escrito por Alexander Hamilton, New American Library, New York, pp. 185-186.

<sup>4</sup> Cfr. *The Federalist Papers*, número 46, escrito por James Madison, *Op. cit.*, p. 299.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Esta consideración prescinde de la idea de que el ejército permanente posee un arsenal, puesto que en el espíritu estadounidense el derecho a la posesión de armas forma parte de la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que consagra la posibilidad de que el ciudadano pueda defenderse, incluso ante el propio gobierno, el cual tendría a su disposición al ejército permanente. Así, la noción de guardia nacional o milicia encuentra sentido en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a estar armados.

Thomas Jefferson sostenía que un ejército profesional en manos del gobierno podía derivar en un instrumento de tiranía, por lo cual consideraba que si los ciudadanos estaban armados y se rebelaban de vez en cuando, recordarían a los gobernantes que tenían que tener en cuenta la voluntad popular. Esta idea puede también advertirse en el hecho de que en la Convención Constituyente de Filadelfia se llegó a proponer, el 18 de agosto de 1787, que la defensa nacional descansara fundamentalmente en la milicia, con excepción de algunos puestos permanentes de fuerzas armadas, sobre todo cuidando las fronteras, especialmente aquéllas que tuvieran problemas con las tribus indígenas.<sup>5</sup>

George Mason y Charles Pinckney favorecieron la idea de que la milicia fuera reglamentada y controlada por el gobierno federal, mientras que Oliver Ellsworth, posterior presidente de la Suprema Corte, y Roger Sherman pensaron que la autoridad sobre la milicia no debería alejarse de las manos de las autoridades de los respectivos estados.

En la sesión del 23 de agosto de 1787 se presentó una fórmula de compromiso en la cual el gobierno federal se reservó la facultad de reglamentar, organizar, armar y disciplinar a la milicia, mientras que los estados nombrarían a los oficiales y se encargarían de entrenarla. Esta fórmula pasó a formar parte de la sección VIII del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos.

La experiencia estadounidense influyó notablemente el diseño constitucional mexicano. De ahí que la misma disposición pasó a la Constitución mexicana de 1824 en su artículo 50 fracción XIX, que señalaba:

50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

[...]

---

<sup>5</sup> James Madison, *Journal of the Federal Convention*, Chicago, Albert Scott and Co., 1893, p. 551.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

XIX. 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.

Asimismo, desde un principio, México otorgó al Presidente de la República la facultad de comandar y movilizar a la Guardia Nacional, según se desprende de la fracción XI del artículo 110 de la Constitución de 1824, antecedente de la actual fracción VII del artículo 89 constitucional:

110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

[...]

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

Aquí debe mencionarse que la Constitución de Cádiz de 1812 influyó en el sentido de que el Poder Ejecutivo es el que dispone de las milicias, llamadas nacionales por dicha Constitución, dentro del territorio de cada provincia, pero también en el caso de que se requiera movilizarlas hacia sus fronteras, para sofocar sublevaciones o invasiones que pongan en peligro la integridad nacional; no obstante, se necesitaba la autorización de las Cortes. El capítulo II, denominado de las milicias nacionales, señala:

Art. 362. Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.

Art. 363. Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

Art. 364. El servicio de estas milicias no será continuo, y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.

Art. 365. En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

En las posteriores constituciones mexicanas se plasmó este último principio, ahora requiriendo la autorización de la Cámara de Diputados, hasta la restauración del Senado en 1874, cuya participación pasó entonces a esta Cámara. En la actualidad es el Senado el facultado en exclusiva para otorgar tal autorización, salvo el caso de los recesos que corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Durante el siglo XIX la defensa del país recayó fundamentalmente en la milicia, ante la falta de recursos para mantener un permanente y suficientemente numeroso ejército. Quizá la primera vez que se ejerció la facultad de movilizar a distintas guardias nacionales fue la autorización otorgada por el Congreso a Guadalupe Victoria el 23 de febrero de 1827, para que pudiera utilizar 4 mil milicianos de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Nuevo México para afrontar desórdenes ocurridos en Texas.<sup>6</sup> Otro ejemplo es la autorización del 5 de agosto de 1851 para que el Presidente pudiera disponer de la guardia de Chiapas en sublevaciones ocurridas en Oaxaca.

La autorización del cuerpo senatorial constituye un mecanismo efectivo de control sobre las potestades del Ejecutivo. La movilización de la Guardia Nacional fuera de sus ámbitos naturales de acción —los territorios de cada Estado— requiere del control del Senado, como autorización de la Cámara federal representante de esos estados, y evitar cualquier abuso que el Presidente pueda cometer en detrimento de la soberanía de los mismos.

De igual manera, el constitucionalismo mexicano ha encargado a una rama del Congreso el autorizar al Presidente la entrada y salida de tropas extranjeras y nacionales respectivamente, al territorio nacional. En el primer caso, la entrada representaría un acto de hostilidad internacional si fuerzas armadas de otros países entrasen al territorio nacional sin autorización previa. Ejemplos de estas autorizaciones se han dado en ocasión de actos de cortesía internacional, cuando países vecinos al nuestro envían contingentes para participar en actos conmemorativos nacionales. Algunos casos ilustran lo anterior, como cuando el 21 de diciembre de 1940 el Senado otorgó autorización al Presidente para que permitiera la entrada de aviones militares norteamericanos por el espacio aéreo mexicano. En 1952 se autorizó la entrada de un contingente militar norteamericano con el fin de participar en un desfile (23 de septiembre) así también se autorizó la entrada de un buque insignia

---

<sup>6</sup> José Manuel Villalpando César, "La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México", en Beatriz Bernal, coord., *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1988, t. II, pp.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

británico con los mismos fines (25 de septiembre) y de cadetes y oficiales de Cuba y Guatemala (4 de diciembre).

La salida de tropas mexicanas requiere también de aprobación senatorial pues podría implicar una acción bélica sin previa declaratoria de guerra.<sup>7</sup> Como México nunca ha sido agresor, esta facultad no cuenta con una práctica identificable, ni en el siglo XIX ni en el XX, como es amplia y amargamente conocida en los Estados Unidos. Sin embargo, ya en este siglo XXI, encontramos publicada una autorización que permitió a la Armada de México participar en ejercicios navales en Estados Unidos:<sup>8</sup> una Fragata Clase Allende "ARM MINA" (F-214), acompañada de un helicóptero embarcado "BOLKOW" BO-105 y 239 elementos de tripulación; una Patrulla Oceánica "ARM OAXACA" (PO-161) Clase Oaxaca acompañado de un helicóptero embarcado "PANTHER" AS 565 MB y 59 elementos de tripulación y, un Agrupamiento de Infantería de Marina integrado por 45 elementos, viajaron a Florida, para permanecer ahí del 19 de abril al 7 de mayo de 2009.

Durante la primera mitad del siglo XIX, las milicias o guardias nacionales fueron objeto de polémica identificación entre liberales y conservadores, Valentín Gómez Farías y Mariano Otero, entre otros, identificaron a las guardias nacionales con el federalismo, pues se trataban de fuerzas organizadas en los estados, mientras que Antonio López de Santa Anna y Lucas Alamán promovían el fortalecimiento del ejército permanente como fuerza única del centralismo en detrimento de las milicias. El primer gran enfrentamiento entre estas dos tendencias se dio en 1835 cuando se cambió violentamente del sistema federal al centralista. El escenario fue Zacatecas. Desde 1832, el gobernador y gran federalista Francisco García, y después Manuel González Cosío en 1835, habían promovido y organizado la Guardia Na-

---

<sup>7</sup> A diferencia de los Estados Unidos, la movilización de fuerzas armadas en México implicaría una declaración de guerra que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, según el artículo 73, fracción XII de la Constitución federal mexicana. En cambio, la Resolución conjunta sobre facultades presidenciales en materia de guerra, aprobada en Estados Unidos en 1973 (*War Powers Resolutions*) permite al Ejecutivo el envío de tropas americanas al extranjero, ante peligro o amenaza hasta por sesenta días, con un periodo de gracia de treinta para el retiro de tropas, si se informa al Congreso, a las 48 horas, del envío de las tropas.

<sup>8</sup> "Decreto por el que se concede autorización al ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir que la Armada de México participe en los Ejercicios Navales UNITAS 50-09, que se llevarán a cabo del 19 de abril al 7 de mayo de 2009 en Mayport, Florida, Estados Unidos de América", *Diario Oficial de la Federación*, México, DF., 17 de abril de 2009, primera sección, p. 4.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

cional. Tanto García como González Cosío convocaron a la milicia, que era la más numerosa y mejor pertrechada de México, para defender el sistema federal.<sup>9</sup> Los centralistas respondieron con la ley para el arreglo de la milicia local del 31 de marzo de 1835 en la cual redujeron el número de las milicias, de un miliciano por cada 500 habitantes, los zacatecanos respondieron de la siguiente manera

El ejército permanente sirve al tirano y a los poderosos para oprimir a la nación que los alimenta, y llevar a cabo criminales empresas: los cuerpos monásticos y el clero todo, dimanado con mano pródiga en el desventurado suelo cristiano, son otros tantos soldados, que con armas más fuertes que las de hierro, abren camino a la monstruosa ambición y a los excesos de la curia romana; la milicia cívica, he aquí al ejército del pueblo, la guardia nacional.<sup>10</sup>

Los centralistas, comandados por Santa Anna, respondieron con la toma de Zacatecas después de “dos horas de horror y de matanzas” entre el ejército y la guardia nacional.<sup>11</sup> Esta contraposición entre guardia nacional y ejército permanente fue perdiendo sentido después de la invasión norteamericana de 1847, y a partir de la circular del 24 de febrero de 1849, se le comienza a asimilar a un “ejército federal de reserva”, lo cual está refrendado por la vigente ley del servicio militar obligatorio de 1940, al designar como guardia nacional a los ciudadanos de 40 a 45 años y constituir una tercera reserva del ejército. La asimilación fue realizándose también a través de la equivalencia de tiempos de servicio en la Guardia Nacional para aquellos de sus integrantes que quisieran ingresar al ejército permanente. Este reconocimiento de la antigüedad en los servicios de guerra como miliciano era una motivación para ingresar como elemento permanente y remunerado al ejército. La anterior situación se dio mediante las circulares del 16 de diciembre de 1880 y del 22 de enero de 1891, últimas disposiciones jurídicas que se han expedido con relación a la Guardia Nacional.

La reglamentación de la Guardia Nacional fue prolija durante el siglo XIX, según se aprecia en el cuadro que se anexa al final y en la *Ley orgánica de la Guardia Na-*

---

<sup>9</sup> Francisco García expidió el manifiesto del 10 de julio de 1832. *Cfr. Extraordinaria de Zacatecas y Yucatán*. Fondo Lafragua 393 LAF. Por su parte, González Cosío expidió el decreto del 31 de marzo de 1835 facultándose para disponer de la milicia y defender la soberanía del Estado contra la presencia de tropas federales. *Cfr. El Crepúsculo*, t. I, núm. 7, México, 7 de abril de 1835.

<sup>10</sup> *Cfr. El Crepúsculo*, 15 de abril de 1835.

<sup>11</sup> *Cfr. El Crepúsculo*, 16 de mayo de 1835.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

*cional* de 15 de julio de 1848, también incluida como anexo II. Sin embargo, a través de todas las leyes, reglamentos o proyectos se repiten algunas constantes

a) Edad. Los milicianos deben estar entre los 18 y los 50 años de edad, excepto en el Reglamento del 11 de septiembre de 1846 en el que se reclutaban desde los 16 años.

b) Excepciones. Todos los ordenamientos contemplan excepciones que se reducen a los siguientes: eclesiásticos, militares, empleados y funcionarios, preceptores, catedráticos y estudiantes, médicos, cirujanos y farmacéuticos, impedidos físicamente, jornaleros e indigentes. Todos ellos podían declinar su estado de excepción y voluntariamente prestar sus servicios en la Guardia Nacional. Las personas excepcionadas a cambio contribuían al fondo de la guardia, que servía para la adquisición de todos los pertrechos requeridos.

c) Extranjeros. Los extranjeros inicialmente estaban impedidos para integrarse a la Guardia Nacional pero a partir de la ley 15 de julio de 1848, se les permitió integrarse a ésta en forma voluntaria y existen ejemplos en los que extranjeros formaron fuerzas para mantener la seguridad local de los estados.<sup>12</sup>

d) Registro. A cargo de las autoridades municipales, se efectuó después de la ley de 1848 mediante la calificación de un jurado, cuyo reglamento se expidió el 9 de agosto del mismo año de 1848.

e) Mando. Estaría la Guardia Nacional bajo el mando de las autoridades civiles de cada Estado. Para la movilización fuera del Estado respectivo, el Presidente de la República la haría conforme a la autorización del Congreso la cual se cambiaría posteriormente por la del Senado. Los casos que se dieron de esta movilización se presentaron con anterioridad a la reinstauración del Senado; como ejemplo se encuentran las autorizaciones otorgadas el 5 de agosto de 1851 cuando se movilizó por el Presidente la guardia de Chiapas para concentrarla en Oaxaca, así como la del 30 de diciembre de 1869, por la cual el Presidente moviliza a 4000 hombres de distintas partes para sofocar una sublevación en San Luis Potosí.

f) Oficialidad. Los oficiales de la Guardia Nacional eran electos por los mismos integrantes de dicha guardia, lo cual se le otorgaba un carácter dig-

---

<sup>12</sup> Cfr. Alejandro Villaseñor, *Memoria política y estadística de la prefectura de Cuernavaca, presentada al superior gobierno del Estado libre y soberano de México*, México, Imprenta Cumplido, 1850, pp. 55-56. Fondo Lafragua LAF (31). Vid. *Memoria leída en las Cámaras en 1851, por el Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores*, Imprenta C. Torres, 1851, Fondo Lafragua LAF (6106-502).

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

namente democrático. Entre las obligaciones de los oficiales estaba el instruir a los milicianos de acuerdo a las reglas del ejército.

g) Fondo de la guardia. La guardia era sostenida por un fondo integrado por las contribuciones obligatorias de todas aquellas personas exceptuadas.

De los proyectos de ley sobre la Guardia Nacional el más interesante y perceptivo es el que presentara Isidoro Olvera al Congreso Constituyente el 6 de octubre de 1856; en este proyecto Olvera caracteriza a la guardia como “una de las instituciones más a propósito para formar virtudes y costumbres que se contrapongan a esos vicios (los excesos de poder), porque da al pueblo, por la posesión de las armas, conciencia de su fuerza”.

Pero el proyecto no sólo hace una apología de la guardia sino también un retrato de sus vicios. Por principio, Olvera confirma que guardia nacional y ejército deben ser dos instituciones distintas pero que han transformado a la primera en la “escuela preparatoria de la milicia permanente”.

Pero la peor crítica fue que

¿Han estado allí el comerciante, el agricultor, el minero, el artista, el industrial, el literato, etc.? Excusado es contestarme cuando es notorio que el servicio ha gravitado exclusivamente sobre la infeliz parte proletaria de las poblaciones y por esto creo que en lo sucesivo no podrá obtenerse en la guardia de verdadera sanción de la soberanía popular, si no se llena la condición indicada.<sup>13</sup>

El proyecto contempla lo que quizá nadie hubiera pensado para la Guardia Nacional excepto Olvera: el derecho de insurrección. Este recurso procedía cuando: a) el Presidente de la República esté declarado por el Congreso traidor a la patria y resistiese al juicio político, b) cuando ese magistrado impidiera nuevas elecciones presidenciales y de diputados, y c) cuando así lo resolviera el Congreso. Como se aprecia, este último recurso estaba prácticamente en las manos del Poder Legislativo federal y era previsible en contra del Presidente de la República.

Por último, para destacar el papel relevante que esta institución tuvo en el siglo XIX mexicano, no debemos olvidar que la Guardia Nacional sirvió a la nación en las intervenciones estadounidense y francesa. Por ejemplo, muchos no saben que Ignacio Zaragoza ingresó al servicio de armas como sargento de la Guardia Nacional de

---

<sup>13</sup> Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice de Manuel Calvillo, México, El Colegio de México, 1956, pp. 906-910.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Nuevo León. Fueron precisamente algunas de las disposiciones que aparecen listadas en el anexo I, las que permitieron en diversas ocasiones la “incorporación” de la Guardia Nacional al ejército mexicano en situaciones de defensa territorial, como la circular de 24 de febrero de 1849, en la que se ordena que la Guardia Nacional móvil se halle dispuesta y organizada bajo la denominación de Ejército federal de reserva.

De igual manera debe mencionarse que fue el 6° Batallón de la Guardia Nacional del estado de Puebla, el primer cuerpo de guerra del Ejército de Oriente en enfrentar a los franceses en la célebre batalla del cinco de mayo de 1862. Entre los integrantes de este batallón estaban los elementos de las compañías de Tetela de Ocampo, de Zacapoaxtla y de Xochiapulco, ejemplo claro de cómo la composición de las fuerzas armadas en el siglo XIX descansaba en su origen popular.

Así, puede advertirse que la figura de la Guardia Nacional, como organización de ciudadanos, ha sido una institución de importancia en la historia patria.

## ***II. La “mención” constitucional de la Guardia Nacional***

Hoy día la Constitución federal sigue haciendo referencia a la Guardia Nacional en sus artículos 10, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89. Sin embargo, tal referencia no tiene un reflejo en la realidad. Por paradójico que resulte, dada la trascendencia que tuvo en el siglo XIX, aunque tiene un reconocimiento constitucional, en la práctica la Guardia Nacional no existe.

Los artículos antes mencionados señalan:

**Art. 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.

**Art. 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.

**Art. 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.

**Art. 36.** Son obligaciones del ciudadano de la república: [...]

II. Alistarse en la **Guardia Nacional**.

**Art. 73.** El Congreso tiene facultad para: [...]

XV. Crear 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.

**Art. 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.

**Art. 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. 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.

**Art. 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son: [...]

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

El hecho inobjetable de ser una institución prevista constitucionalmente, justificó en diversas ocasiones la idea de reactivación. Como fue el caso de la propuesta de Lázaro Cárdenas, quien en su Plan Sexenal de Gobierno, en 1934, mencionó la necesidad de que esta institución se integrara con ciudadanos, “obreros y campesinos” dado el sesgo ideológico, y que sirviera para complementar las fuerzas armadas permanentes.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

La Segunda Guerra Mundial fue ocasión para el diseño actual de la Guardia Nacional, pues en 1940 se reguló en la *Ley del Servicio Militar*, hasta hoy vigente.<sup>14</sup> Sin que por ello se reconocieran los perfiles que se desprenden de los diversos mandatos constitucionales arriba citados.

En 1997 se planteó la idea de reglamentar la figura para dedicarla a diversas labores, entre ellas las de apoyo a la población en situaciones de desastre. Abundaremos sobre esta propuesta en el siguiente punto.<sup>15</sup>

También en 1997, se planteó la reactivación de la Guardia Nacional con el objetivo de destinarla al combate contra la delincuencia. Propuesta que ha sido retomada en febrero de 2009, con la presentación de una iniciativa según la cual

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.

La Guardia Nacional iría tomando paulatinamente 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 se vaya aumentando la creación de unidades.<sup>16</sup>

Como se advierte, en esta última propuesta de reforma constitucional a los artículos 73, 76 y 78 de la Constitución federal, se señala expresamente la tendencia de que esta institución se ocupe de labores de protección civil, aunque la iniciativa se centra en el tema de la seguridad pública nacional.

### ***III. Una propuesta para recuperar la Guardia Nacional***

Después de la fruición con la que los legisladores del siglo XIX emprendieron la regulación de la Guardia Nacional, el siglo XX se caracterizó por un olvido de esta

---

<sup>14</sup> *Ley del servicio militar*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1940. Fue producto de la propuesta de Bernardo Reyes en la última década del siglo XIX, de crear un servicio militar, donde los ciudadanos varones tendrían que adiestrarse bajo las instrucciones de las fuerzas armadas permanentes. Venustiano Carranza incluyó en el servicio militar a las damas en 1915.

<sup>15</sup> Véase la *Iniciativa para reglamentar la Guardia Nacional en caso de percances*, presentada el 11 de diciembre de 1997. Así como el dictamen negativo publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, año V, número 961, del viernes 15 de marzo de 2002; así como en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 985-II, martes 23 de abril de 2002.

<sup>16</sup> Véase la iniciativa en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2701-II, jueves 19 de febrero de 2009.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

institución, seguro por el fortalecimiento del ejército permanente. Situación que seguramente cambiará, dada la reiterada mención de que se reactive tal figura con contenidos disímboles, que sin embargo le reconocen el papel de una fuerza armada.

Además, la única referencia actual a la Guardia Nacional se hace a través de la *Ley del Servicio Militar* de 1940, asimilándola a una tercera reserva de ciudadanos, dentro de las fuerzas armadas. El artículo 5º de dicha ley señala que el servicio de las armas se prestará en la Guardia Nacional de los 40 a los 45 años de edad, lo cual puede ampliarse en caso de guerra internacional, pues como prescribe el artículo 6º, “los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas”.

Esta referencia circunstancial en una ley sobre el servicio militar no es suficiente para satisfacer la obligación de reglamentar la Guardia Nacional, sobre todo si se desea modernizar la institución, dándole un nuevo perfil que permita seguir garantizando la participación de los ciudadanos.<sup>17</sup>

Aunque los antecedentes de la Guardia Nacional se han centrado de manera fundamental en atender situaciones de emergencia armada, puede en la actualidad hablarse de que es deseable que las nuevas funciones de esta institución sean las de cuidar el orden y la seguridad de las localidades ante eventualidades físicas: desastres naturales, contingencias urbanas o epidemias, es decir, vincular esta institución a las tareas de ese amplio rubro que hoy se conoce como protección civil.

Aunque no hay que olvidar el papel de la Guardia Nacional como garante de la seguridad pública, también es cierto que la consolidación de fuerzas armadas permanentes hace secundaria la participación de la guardia en este aspecto, máxime cuando ha tomado carta de naturalización en nuestro sistema jurídico el permitir

---

<sup>17</sup> Debe mencionarse que la idea de reactivar la institución de la Guardia Nacional no es novedosa. Finalmente, el concepto tiene expresiones en las denominadas milicias obreras de las revoluciones socialistas, o las milicias de partido o sindicato, algunos grupos paramilitares de América Latina, los Comités de Defensa de la Revolución Cubana o las conocidas patrullas vecinales. Incluso, la experiencia mexicana de la Policía Comunitaria resulta ilustrativa al respecto. Sobre esto último véase David Cienfuegos Salgado, “Seguridad pública y estado multicultural: el caso de la ‘policía comunitaria’ en el estado de Guerrero”, en Jorge Fernández Ruiz, coord., *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005, pp. 613-633.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

que salga de sus cuarteles y se le destine al combate de los fenómenos de delincuencia organizada y narcotráfico. De ahí, que el planteamiento de una reforma constitucional y legal en torno a la figura de la Guardia Nacional pueda prescindir del carácter de fuerza armada que tuvo en el siglo XIX, centrándose en aspectos menos “problemáticos”.

El carácter de institución armada debe cambiar radicalmente, dado que en las circunstancias actuales no sería posible el cumplimiento adecuado de las funciones que originalmente tenía encomendadas la Guardia Nacional. De ahí la necesidad de que la adecuación que se pretenda no involucre la necesidad de considerar a la Guardia Nacional como una fuerza armada.

La propuesta que aquí esbozamos, tiene que ver con que el potencial humano de la Guardia Nacional debe canalizarse de manera primordial hacia otros fines, como los de organizar al resto de la población ante los desastres, como los ocurridos en septiembre de 1985, o las inundaciones en Tabasco y Chiapas en octubre de 2007, por citar algunos ejemplos.

La definición de una Guardia Nacional vinculada a la población posibilita en mayor medida la idea de que sirva a los fines de autoorganizarse en casos de desastres naturales o contingencias de cualquier tipo que pongan en peligro la vida, la integridad o los bienes de los ciudadanos. El eje de la idea es que es el ciudadano quien cuida al ciudadano.

Queda clara así la vocación ciudadana de la figura de la Guardia Nacional, sin embargo ello debe llevar aparejado la modificación del contenido, en primer lugar, de los artículos 31 y 35 de la Constitución federal, para dotar de una nueva configuración a la institución. Así el “alistarse y servir” o “tomar las armas” en la Guardia Nacional, no deben vincularse a la idea de defensa, pues lejanos están los tiempos en que “la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior” son los valores principales reivindicados en el ordenamiento. Igual ocurre con las otras referencias constitucionales.

Servir en la Guardia Nacional pasaría a tener un nuevo contenido, pues antes que nada su regulación debe atender a un concepto de ciudadanía participativa, donde el acercamiento a los gobiernos municipales y estatales sería mucho más evidente, toda vez que éstos serían los encargados del adiestramiento y formación de tales cuerpos ciudadanos.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Sin embargo, lo innovador de esta propuesta es que se pretende dotarle de un nuevo perfil y objetivo, adaptados a las necesidades que la población tiene en materia de prevención y protección ante eventos naturales o de otra índole que atentan contra la seguridad personal y patrimonial de los mexicanos.

El diseño que podría darse a la Guardia Nacional tiene que ver, por supuesto, con la idea de que sean las entidades y sus municipios o delegaciones, según se trate, los encargados de hacer operativa la institución. La organización puede variar en cada caso, pero la forma de integración, programas y objetivos deberán contenerse en una ley que establezca bases generales a seguir por el legislador local. No debe olvidarse que la Guardia Nacional es por esencia una institución del federalismo, por lo cual los aportes que desde los entes federales pueda darse resultará determinante para su consolidación.

Ahora bien, el énfasis debe recaer en el carácter social y ciudadano de la institución y no requiere de ser una institución armada. El carácter social que se imprima permitirá que se establezca un sistema de servicio social en el que se involucren hombres y mujeres mayores de dieciocho años o incluso de menor edad, a partir de los dieciséis, si así lo establece el legislador.

El sistema de organización si bien puede tener un carácter jerárquico, no requiere necesariamente de tal consideración, dada la función que está llamada a desempeñar y al hecho de que no tendría una vocación de permanencia. Sin embargo, si requiere de un sistema permanente que organice la actividad y desempeño de la institución ante los casos en que se requiera su participación.

Los integrantes serían todos los ciudadanos, por lo cual deberán establecerse mecanismos para que el “llamado” al servicio de la Guardia Nacional quede moderado conforme a reglas claras, con el presupuesto de que todos están preparados para ese llamado. Aquí no puede obviarse la posibilidad de que haya periodos de entrenamiento (o simulacros) para todos y cada uno de los ciudadanos. Así, la decisión de llamar al servicio de la Guardia Nacional puede establecerse por periodos anuales, a lo que habría de sumarse el llamado a los voluntarios que estuvieren preparados de antemano.

A la posibilidad de contar con elementos semi-profesionalizados ante eventuales contingencias naturales, industriales o sociales, se debe sumar el hecho de que éstos no percibirían salario, dado el carácter de servicio social que se pretende dar a la institución. Serían municipios, delegaciones y entidades federativas las que propor-

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

cionarían y tendrían a su cuidado los *elementos de trabajo*: vehículos, herramientas, uniformes, manuales, etcétera.

En este sentido, la prevención y protección de la población ante eventuales desastres no resultaría demasiado onerosa y podría ser mucho más efectiva, dado que los recursos humanos están en el lugar mismo de la contingencia.

Otro de los puntos que pueden generar disenso es el relativo a las facultades de que se debe dotar a la Guardia Nacional para tomar decisiones que pueden resultar lesivas de derechos, por ejemplo, el desalojo de poblaciones o la prohibición de desplazamiento personal. O los casos en los cuales acordone, proteja y patrulle áreas desalojadas y su eventual intervención para evitar actos vandálicos o de rapiña. O la posibilidad de recomendar la clausura de establecimientos que constituyan un riesgo para la población. O los casos en que debe emitir una declaratoria de estado de emergencia y si ello puede implicar que otras instituciones gubernamentales queden supeditadas a su *mando*. Como se ve estas situaciones fácticas deben ser claramente desarrolladas para evitar conflictos jurídicos en su desempeño.

El sistema de reclutamiento también resulta llamativo, ¿sustituirá el servicio social de la Guardia Nacional al Servicio Militar actualmente obligatorio? Quién debe coordinar el reclutamiento, ¿órganos municipales o estatales? ¿Cuál es la relación que guardará la Guardia Nacional, institución local, con el Ejército, institución federal? Según la Constitución federal, en la fracción XV del artículo 73, parecería que la autoridad ejecutiva de cada Estado debiera encargarse de los aspectos de planeación y organización de la Guardia Nacional; sin embargo, las autoridades municipales podrían participar igualmente en la implementación de los programas encomendados a la Guardia nacional.

Como puede advertirse hay muchas discusiones pendientes, debates que deben darse para lograr que este perfil de la Guardia Nacional se incorpore a la Constitución y se haga realidad en México, donde cada vez vemos más y más propensión a los desastres naturales y ello exige la búsqueda de soluciones que resulten viables y no desgasten el erario de los municipios y estados.

En los anexos II y III presentamos una propuesta presentada en la Cámara de Diputados en 1997 y su dictamen negativo, de 2002. La iniciativa planteaba la reglamentación de la Guardia Nacional, orientada específicamente a los “casos de percances”. El dictamen enfatizó el carácter inconstitucional de varias de sus normas. La lectura de estos documentos permite advertir que para alcanzar lo mencionado líne-

GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA  
*Manuel González Oropeza*

as atrás, la reforma constitucional debe ser previa a la reglamentación que se pretende.

La reforma constitucional en cualquier caso debe enfatizar dos aspectos: el carácter federalista y ciudadano de la institución, es decir, definirse claramente que se trata de una institución de las entidades federativas conformada por ciudadanos.

Con el actual perfil de fuerza armada es poco probable que la restauración de la Guardia Nacional se haga una realidad. Las dificultades en materia de seguridad pública y combate a la delincuencia han sido uno de los derroteros que han seguido quienes se oponen a tal restablecimiento. La idea de “más armas, más cuerpos armados, más problemas” es un argumento de peso para tal oposición. Por ello la propuesta aquí esbozada pudiese servir para vencer tales reticencias.

Sin embargo, cualquier fin que se le imprima a la Guardia Nacional y que lleve a su restablecimiento será saludable, no sólo por tratarse de una institución digna de encomio, que necesita ser regulada a través de una ley orgánica, sino porque hoy más que en otras ocasiones se requiere de una activa participación de los ciudadanos en tareas que contribuyen a establecer un vínculo social efectivo con las instituciones de gobierno, lo que ayudaría a construir un mecanismo de identidad entre los ciudadanos de municipios y estados de la República. A eso puede coadyuvar una institución ciudadana como es la Guardia Nacional.

*Anexos*

**ANEXO I: LEGISLACIÓN Y DECRETOS EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL EN EL SIGLO XIX**

<b>Año</b>	<b>Título</b>
1822, 3 de agosto	Reglamento provisional para la milicia cívica.
1823, 3 de mayo	Orden sobre la milicia.
1827, 29 de diciembre	Ley sobre arreglo de la milicia local.
1834, 21 de marzo	Ley para la formación de la milicia cívica del Distrito Federal y territorios.
1835, 31 de marzo	Ley para el arreglo de la milicia local.
1843, 15 de mayo	Circular sobre la milicia cívica.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

1843, 17 de setiembre	Decreto estableciendo 34 compañías de la Guardia Nacional.
1846, 11 de setiembre	Reglamento para organizar la Guardia Nacional.
1847, 9 de abril	Autorización para que el Ejecutivo organice la Guardia Nacional.
1847, 17 de junio	Penas de consejo de guerra a la Guardia Nacional.
1848, 15 de julio	Ley orgánica de la Guardia Nacional.
1848, 29 de julio y 1º de agosto	Reglamento para el alistamiento de la Guardia Nacional.
1848, 5 de agosto	Decreto sobre excepciones al registro de la Guardia Nacional.
1848, 9 de agosto	Decreto sobre el jurado de la Guardia Nacional.
1849, 24 de febrero	Circular en la que se ordena que la Guardia Nacional móvil se halle dispuesta y organizada bajo la denominación de Ejército federal de reserva.
1850, 4 de mayo	Reglas que han de observarse en la prisión de las guardias nacionales.
1851, 23 de junio	Serán inspectores de la Guardia Nacional los comandantes generales o generales en jefe a cuyas órdenes se hallasen.
1856, 14 de enero	Reglamento de la Guardia Nacional.
1856, 3 de junio	Se exceptúa el clero de Yucatán de la contribución para la Guardia Nacional.
1861,	Circular sobre que las guardias nacionales se empleen en cuidar de la seguridad de los caminos.
1861, 10 de mayo	Bando del gobierno del Distrito Federal sobre organización de la Guardia Nacional en el Distrito Federal.
1861, 4 de julio	Bases para la formación de la Guardia Nacional de empleados.
1861, 19 de octubre	Bando sobre el mejor arreglo de los cuerpos de la Guardia Nacional.

GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA  
*Manuel González Oropeza*

1861, 26 de diciembre	Decreto estableciendo una inspección de Guardia Nacional del Distrito Federal.
1863, 3 de octubre	Establecimiento de la guardia civil del Imperio.
1880, 16 de diciembre	Circular por la que se ordena que los antiguos miembros de la Guardia que estén en el Ejército federal se les compute dicho tiempo.
1891, 22 de enero	Circular sobre cómo deben abonarse los servicios de los miembros de la Guardia Nacional cuando ingresen al Ejército

**ANEXO II. LEY ORGÁNICA DE LA GUARDIA NACIONAL, DE 15 DE JULIO DE 1848**

El ciudadano José Joaquín de Herrera, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me concedió la ley de 6 de Junio último, y en consideración a que una de las medidas más eficaces que pudieran dictarse para el restablecimiento de la tranquilidad pública y la consolidación del orden constitucional, era la de remover los obstáculos que han hecho difícil la organización de la guardia nacional, he tenido a bien decretar, en clase de provisional, la siguiente

**LEY ORGÁNICA DE LA GUARDIA NACIONAL**

**SECCIÓN I**

*De la guardia nacional y su objeto*

Artículo 1. La guardia nacional se compone de todos los mexicanos hábiles para el servicio militar y que no tienen ninguna de las circunstancias por las que ley fundamental priva de los derechos de ciudadanía, o suspende su ejercicio.

Artículo 2. La guardia nacional está establecida para defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades establecidas por ellas.

Artículo 3. Para la seguridad de las poblaciones y los caminos, y la custodia de cárceles y reos, se establecerá fuerzas especiales: la guardia nacional sólo tendrá obligación de atender esos objetos, cuando su auxilio sea necesario por alguna circunstancia extraordinaria.

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

SECCIÓN II

*Del registro y alistamiento*

Artículo 4. Todo mexicano que llegue á la edad de diez y ocho años, tiene obligación de poner su nombre en el registro de la guardia nacional. Este se llevará en cada municipalidad por la respectiva autoridad política, y en él se anotarán el nombre, origen, edad, estado y oficio o profesión de cada uno.

Artículo 5. Cada año se harán en el registro los cambios necesarios, en razón de las personas que mueran, las que se ausenten o avecinden de nuevo, las que adquieran o dejen de tener excepción, y que pierdan los derechos de ciudadanía. Por esta vez el registro se abrirá después de publicada esta ley, en la forma que determinen los reglamentos.

Artículo 6. Al alistarse cada uno, expresará si tiene excepción para el servicio; si quiere o no usar de ella, y en qué arma y clase de cuerpo desea servir. Las personas que tengan excepción, presentarán los documentos que la justifiquen, dentro de los ocho días siguientes al de su registro.

Artículo 7. Pasado el término de la presentación, la respectiva autoridad política podrá hacer padrones e indagación el fin de descubrir las personas que no se presentado, y éstas sufrirán una multa desde dos hasta cien pesos, o una detención de dos a treinta días, según determine la misma autoridad, sin perjuicio de que se les aliste y haga servir. Además, durante un año no podrán ser nombrados jefes ni oficiales.

SECCIÓN III

*De las excepciones del servicio*

Artículo 8. Se exceptúan del servicio en toda la República:

Los ordenados *in sacris* y de órdenes menores y primera tonsura, que guarden las prevenciones del Concilio de Trento.

Los militares en servicio activo, y retirados.

Los que sirven en la policía urbana y rural.

Los marineros.

Los encargados y agentes del poder ejecutivo de la Unión y los Estados.

Los individuos de las cámaras y legislaturas y sus dependientes.

Los jueces, magistrados y empleados en los tribunales.

GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA  
*Manuel González Oropeza*

Los demás empleados cuyas tareas sean de tal naturaleza, que no puedan servir sin perjuicio público.

Los médicos y cirujanos y los farmacéuticos con establecimiento abierto.

Los mayores de cincuenta y cinco años y los enfermos habituales.

Los criados domésticos.

Artículo 9. Todos los comprendidos en el artículo anterior, pagarán una pensión desde dos reales hasta quince pesos mensuales, para fondos de la guardia nacional. Los gobernadores de los Estados reglamentarán todo lo relativo a la percepción, recaudación e inversión de este impuesto en el Territorio de su mando, haciéndolo el gobierno por lo que toca al Distrito y Territorios.

Artículo 10. Respecto de los simples jornaleros del campo y operarios de las minas, que exceptuó la última ley y las personas que como éstas vivan de un trabajo diario y que tengan un sueldo menor de ocho pesos mensuales, cada Estado, atendidas sus circunstancias particulares, dará los reglamentos más convenientes, ya para arreglar su servicio de modo que no se perjudique la riqueza pública ni se les imponga una carga ruinosa, ya para concederles excepciones temporales, sin que por ellas queden sujetos a pensión.

#### SECCIÓN IV

##### *División de la guardia nacional*

Artículo 11. La guardia nacional se divide en móvil y sedentaria. Cada Estado, el Distrito y Territorios, organizarán en guardia móvil, al menos el seis por millar de su población, estimada por los censos que sirven para la elección de diputados al congreso general.

Artículo 12. La guardia móvil se organizará de manera que en un caso preciso pueda fácilmente hacer el servicio fuera del lugar de la residencia de sus individuos. Pero en ningún evento se precisará á un cuerpo á que permanezca más de seis meses fuera de dicho lugar, sino que deberá mandarse otro que lo reemplace, y el cuerpo que sirvió por aquel tiempo estará en asamblea otro período igual.

Artículo 13. Esta guardia se compondrá de los alistados que voluntariamente quierán servir en ella, y el deficiente se cubrirá conforme a los reglamentos, los cuales harán recaer esta carga sobre los ciudadanos a quienes sea menos onerosa, atendida su edad, familia y género de industria, sin dar lugar a gracias personales.

Artículo 14. En el caso extraordinario de que la defensa de la nacionalidad o las instituciones, hagan preciso que la guardia sedentaria salga después de la móvil, del

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

lugar de su residencia, ésta deberá también verificarlo, pero tanto respecto de ella, como de la móvil, se observarán en su caso las prevenciones que la Constitución establece para usar de la milicia local.

Artículo 15. Los exceptuados que puedan servir y quieran renunciar su excepción, los empleados no exceptuados, los directores y profesores de establecimientos públicos de enseñanza primaria, secundaria y profesional, los estudiantes, los adultos que asistan a escuelas dominicales, los mayores de cincuenta años y los que tengan dos hijos en la guardia nacional, podrán formar batallones separados para que se les señalen ejercicios y servicios compatibles con sus ocupaciones, a juicio de las respectivas autoridades.

SECCIÓN V

*De la organización militar*

Artículo 16. La guardia nacional se dividirá en infantería, caballería y artillería. La primera se organizará por batallones, la segunda por escuadrones, y la tercera por compañías.

Cada batallón de infantería constará de cuatro a ocho compañías, de las que serán, una de gastadores, otra de cazadores y las restantes de fusileros.

Artículo 17. Cada compañía tendrá un capitán, un teniente, dos subtenientes, un sargento primero, tres idem segundos, trece cabos, dos tambores, un pito y ochenta soldados. Las compañías de gastadores y cazadores, en lugar de tambores y pitos, tendrán cornetas.

Artículo 18. La plana mayor del batallón constará de un comandante; un sargento mayor, un pagador, capitán; un segundo ayudante, teniente; un subayudante, subteniente; un capellán; un médico-cirujano; un tambor mayor; un cabo de cornetas y pitos y un armero.

Artículo 19. Los escuadrones de caballería constarán de dos á cuatro compañías: cada una de éstas constará de un capitán, un teniente, dos alféreces, un sargento primero, tres segundos, diez cabos, dos clarines y sesenta y cuatro soldados.

Artículo 20. La plana mayor del escuadrón constará de un comandante; un sargento mayor; un pagador, capitán; un segundo ayudante, teniente; un subayudante, alferez; un capellán; un médico-cirujano; un clarín mayor y un armero.

Artículo 21. Cada compañía de artillería servirá una batería de seis piezas, con tres carros para municiones, y tendrá un capitán, dos tenientes, un subteniente, un sargento primero, seis idem segundos, trece cabos, dos tambores, sesenta y cinco artilleros, un herrero, un carpintero-carrocero y un artificiero.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Artículo 22. Donde hubiere más de cuatro compañías, se formará un batallón de artillería, y su plana mayor constará de un comandante: un sargento mayor; un pagador, capitán; un segundo ayudante, teniente; un subayudante, subteniente; un capellán; un médico- cirujano; un tambor mayor y un armero.

Artículo 23. Las compañías de los batallones de infantería, caballería y artillería, estarán divididas en tres escuadras, al cargo de un sargento segundo, distribuidos con igualdad en ellas los cabos, sirviendo el sobrante para furriel y ranchos.

Artículo 24. En los puntos donde el número de compañías no sea suficiente para formar un batallón ó escuadrón, permanecerán en clase de sueltas, y en los que no se pueda formar la compañía, se formará media o piquete, teniendo la primera un capitán y un alférez o subteniente, y el segundo un teniente; con la mitad, ambas de la dotación de sargentos y cabos, tambores o clarines.

Artículo 25. Si entre los individuos alistados hubiere algunos que tengan los conocimientos que para el cuerpo de ingenieros exigen las leyes del ejército, se podrá formar de cada Estado, y en el Distrito, una sección de seis a doce, a las órdenes inmediatas de un capitán comandante: el resto serán tenientes ó subtenientes.

### SECCIÓN VI

#### *De la formación de la guardia*

Artículo 26. Con presencia de los padrones, el presidente de la República, en el Distrito y Territorios, y los gobernadores de los Estados, fijarán el número de cuerpo que deben organizarse de cada arma.

Artículo 27. Las listas de empadronamiento pasarán a un jurado, compuesto del presidente del ayuntamiento o segunda autoridad política local, y cuatro oficiales de la guardia, electos por la corporación municipal, cuya junta, procediendo con arreglo a las leyes y reglamentos, calificará las excepciones, separará los individuos que han de componer la guardia móvil y los que estén en el caso del artículo 15 de esta ley distribuirá los demás en los cuerpos fijados por el gobierno.

Artículo 28. Los cuerpos se formarán sujetándose a la base de las localidades, y de manera que cada compañía escuadrón o batallón tenga toda su fuerza. Los cuerpos de la guardia llevarán el nombre del Estado, Distrito o Territorio, y solo se distinguirán por el número que les toque, según su antigüedad.

Artículo 29. En el caso de que los interesados o la autoridad no se conformaren con alguna de las operaciones del jurado establecido en el artículo 27, se llevará el negocio a otro jurado de nueve individuos, compuesto de la primera autoridad local del Cantón, Distrito o Departamento, según estableciere el reglamento, y ocho ofi-

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ciales electos por el ayuntamiento. Su decisión será ejecutada.

Artículo 30. Por la primera vez, en lugar de oficiales, se elegirán personas alistadas y que tengan las cualidades necesarias para serlo. En los lugares donde por la escasez de población no hubiere número suficiente de personas que reúnan esas cualidades, se escogerá entre las que mas se aproximen a ellas, conforme a los reglamentos.

Artículo 31. Entretanto se expide la ley que demanda el artículo 4º. de la acta de reformas, estos jurados conocerán de las cuestiones que al formarse la guardia se susciten, sobre si algún individuo no debe pertenecer a ella por estar comprendido en alguno de los casos en que la Constitución suspende los derechos de ciudadano. Los reglamentos establecerán la forma do procedimientos sobre la base de que se ha de oír al interesado, que ha de tener derecho de recusación, y que el fallo no produca mas efecto que el de suspender el registro en el de la guardia nacional.

SECCIÓN VII

*De la organización de los cuerpos*

Artículo 32. Arregladas las listas por el jurado superior, se citará a los individuos que deben componer cada compañía para que reunidos en un lugar, y bajo la presidencia de alguna autoridad, procedan a la elección de los oficiales, sargentos y cabos. Para ser oficial se necesita tener veintitún años, y las otras cualidades que se requieran para ser jurados de imprenta.

Artículo 33. Luego que estén organizadas las compañías de que deba constar cada cuerpo, los oficiales y sargentos se reunirán bajo la presidencia del de mayor edad, y elegirán ternas, para que el gobierno general en el Distrito y Territorios, y los gobernadores en los Estados, nombren los jefes. Para ser jefe se necesitan las mismas condiciones que para oficial, y veinticinco años de edad. Los gobernadores en los Estados, y el presidente en el Distrito y Territorios, expedirán los despachos de los jefes y oficiales.

Artículo 34. La guardia nacional hará estos nombramientos por escrutinio secreto, y el oficial o jefe que una vez tomó posesión, no podrá ser removido, sino en virtud de sentencia, conforme a las leyes. Cada dos años se renovará la elección de jefes y oficiales, pudiendo ser reelectos los antiguos. Esta renovación se arreglará de manera que se verifique en épocas diversas, respecto de los cuerpos que sirvan en un mismo Distrito.

Artículo 35. Nadie puede servir por medio de reemplazo. La autoridad política solo podrá conceder el pase de un cuerpo a otro, de la manera que establezcan los regla-

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

mentos, con audiencia de los jefes de los cuerpos, y sin que éstos queden con fuerza menor de las que deben tener.

Artículo 36. El primer domingo después de arreglado un cuerpo, se celebrará una función religiosa, y se prestará el juramento, bajo esta fórmula: ¿Juráis á Dios, y prometéis á la patria defender la independencia de la nación y su sistema de gobierno, conservar el orden interior y obedecer las leyes y las autoridades, sin tomar jamás deliberaciones sobre los negocios de Estado?

Artículo 37. Además, antes de que ningún jefe ú oficial tome posesión de su empleo, prestará el juramento de que habla el artículo 163 de la Constitución, y en la toma de posesión, en la bendición de banderas y estandartes, se observará lo dispuesto por la Ordenanza general del ejército.

### SECCIÓN VIII

#### *Del servicio y haber de la guardia nacional*

Artículo 38. Los cuerpos de la guardia estarán en asamblea, en guarnición o en campaña, según lo determinen los gobernadores en los Estados, y el presidente en el Distrito y Territorios. Se procurará que el servicio se reparta alternativamente y con igualdad, entre todos los cuerpos de una misma clase.

Artículo 39. La guardia nacional en asamblea y guarnición, estará sujeta a su reglamento. Luego que esté en servicio de armas, sea en guarnición o en campaña, observará la Ordenanza general del ejército, en lo que no pugne con estas bases.

Artículo 40. Los cuerpos tendrán siempre las reuniones necesarias para que sus individuos adquieran una buena instrucción, cuidando muy especialmente de que aprendan a hacer uso de su arma con prontitud y acierto. En asamblea no disfrutarán haber alguno, y sus gastos de cuartel, papelera y banda, serán cubiertos por los fondos de la guardia. En este estado se hallarán a las inmediatas órdenes de la autoridad política, con sujeción a los gobernadores de los Estados, y al presidente en el Distrito y Territorios.

Artículo 41. Cuando los cuerpos estén en servicio de guarnición en el lugar de su residencia, se pagará a la clase de tropa, cabos y sargentos el haber que les corresponda, únicamente por los días en que estén de fatiga, y que excedan de uno al mes: los jefes y oficiales no percibirán haber alguno.

Artículo 42. Los cuerpos de guardia nacional que salgan fuera del lugar de su residencia por más de un día, disfrutarán el mismo haber establecido para el ejército. Este se pagará por los Estados, si obraren dentro de ellos; y por el erario federal, en dos casos: primero, cuando salgan de su territorio; segundo, cuando dentro de él,

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

pero siempre fuera de su residencia, sirvieran para la guarnición o defensa de algunas de las plazas o puntos militares que debe guardar el gobierno general.

SECCIÓN IX

*Del mando de la guardia nacional*

Artículo 43. La guardia nacional estará al mando inmediato de los gobernadores de los Estados, en cada uno de ellos, y del presidente de la República en el Distrito y Territorios, por medio del gobernador y jefes políticos.

Artículo 44. Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, ejercerán las facultades de los inspectores: organizarán sus oficinas, y nombrarán sus comisiones inspectoras, conforme a sus leyes y reglamentos. Ningún Estado podrá nombrar generales ni jefes que se consideren como tales.

Artículo 45. La guardia nacional estará a las órdenes de la autoridad civil, y no podrá reunirse, armarse ni obrar, sino en virtud de sus mandatos. Es obligación de los Estados emplearla para guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes dentro de su territorio.

Artículo 46. El presidente podrá disponer de ella conforme a lo establecido en la fracción II de art. 110 de la Constitución y entonces quedará exclusivamente a sus órdenes.

SECCIÓN X

*De la instrucción, disciplina, armamento y fondo de la guardia nacional*

Artículo 47. La guardia nacional aprenderá la táctica, y usará el mismo armamento que el ejército.

Artículo 48. El armamento y municiones serán costeados por las rentas particulares de cada Estado, Distrito o Territorio, y se guardará con las precauciones que establezcan los reglamentos, para impedir su maltrato y extravío. Pero en lo sucesivo, el gobierno general repondrá las armas y municiones que se pierdan, cuando esté bajo su mando.

Artículo 49. El uniforme de la guardia será sencillo, y solo se usará en los actos de servicio. El de la clase de tropa se costeará por las rentas de cada Estado, Distrito y Territorios. Las divisas serán las mismas de que use el ejército.

Artículo 50. Será acto recomendable tener en propiedad sus armas y uniforme, y los que se alisten en cuerpo de caballería sedentaria deberán montarse y equiparse a sus expensas.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Artículo 51. Se aplicarán á los gastos de la guardia nacional las pensiones que se cobren a los exceptuados, y todas las multas que se impongan en virtud de esta ley y los reglamentos. El deficiente se cubrirá de la manera que establezca el respectivo poder legislativo. El fondo de la guardia nacional no puede ser distraído de su objeto.

### SECCIÓN XI

#### *Subordinación, corrección y penas de la guardia*

Artículo 52. Aunque fuera del servicio no habrá distinción alguna entre los individuos de la guardia nacional, en él se observará la mayor subordinación y disciplina.

Artículo 53. Los reglamentos arreglarán el servicio de asamblea y de guarnición, y fijarán claramente las faltas que en él puedan cometerse, y las penas que deban aplicarse.

Artículo 54. Estas penas serán, en las faltas leves, de multas, recargo de servicio y arresto hasta de quince días. En las faltas graves, el arresto será hasta de tres meses podrá recurrirse a publicar la falta delante del cuerpo, y aun a la expulsión y registro temporal preciso en el número de los contribuyentes. Estos arrestos se verificarán en su cuartel, o en un punto militar, y no en los lugares destinados a la custodia de los criminales.

Artículo 55. Para la imposición de la pena que corresponde en una falta ligera, se oirá siempre a un consejo de disciplina de clases superiores a la del acusado, y su resolución no tendrá recurso. Para las graves se formará un jurado de individuos del mismo cuerpo, y su sentencia será revisada por el inspector. La formación del consejo y jurado, y sus procedimientos se arreglarán por los reglamentos; pero sin la decisión de uno u otro no se podrá imponer pena, limitándose el superior a hacer que el acusado comparezca.

Artículo 56. Cuando en asamblea se cometieren faltas contra el servicio, que importen además un delito definido por las leyes, se castigará por los jueces ordinarios respectivos.

Artículo 57. Tanto en asamblea, como en servicio, los jefes y oficiales cuidarán de la buena conducta de los individuos que pertenezcan a sus cuerpos, y cuando adviertan que son insubordinados, ebrios, vagos o tahúres, reunirán un consejo de honor que conocerá del asunto de la forma que determine el reglamento, y se limite a separar al culpable del cuerpo, temporalmente. Esto se observará mientras se da la ley que requiere el citado artículo 4º de la acta de reformas, y sin perjuicio de que se cumpla en los cuerpos con las sentencias de los tribunales que declaren la pérdi-

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

da o suspensión de los derechos de ciudadano.

Artículo 58. Los delitos militares cometidos en servicio de armas, sea en guarnición o en campaña, serán juzgados y sentenciados conforme á las leyes militares; y a este efecto, los jefes cuidarán de que antes de prestar ese servicio, cada clase esté bien instruida de sus respectivos deberes; y en el acto de entrar en servicio se les advertirá quedan sujetos a las leyes militares.

SECCIÓN XII

*Prerrogativas de la guardia nacional*

Artículo 59. La guardia nacional no dará ordenanzas, ni sus individuos se podrán destinar en caso alguno al servicio personal, de sus jefes y oficiales. Ningún individuo que preste servicio personal, podrá ser preso en la cárcel pública, sino en su cuartel, donde estará sujeto á su juez. En delitos graves podrá ponerse en el lugar mas seguro, después de dado el auto de bien preso.

Artículo 60. Las penas de servicio de cárcel u obras públicas, por cuatro meses o menos, que puedan imponerles los tribunales por delitos comunes, se convertirán en reclusión, que extinguirán fuera de sus cuarteles.

Artículo 61. Aun cuando estén sujetos a Ordenanza, no se les podrá destinar a limpieza, ni usar con ellos de vara, ni imponerles ningún castigo corporal degradante. La infracción de este artículo y el anterior, será caso de muy estrecha responsabilidad.

Artículo 62. Los que presten servicios distinguidos en campaña, serán premiados conforme a las leyes, lo mismo que los individuos del ejército. De la misma manera gozarán las recompensas acordadas a los que se inutilizan en campaña; y si mueren en ella, sus familias tendrán derecho a una pensión igual al montepío que les tocaría, según sus clases, si fueran permanentes.

SECCIÓN XIII

*De la manera de acreditar el registro y sus efectos*

Artículo 63. A todo el que registre su nombre en la guardia, se expedirá gratuitamente un certificado en que así conste. A su pié se anotará por la primera autoridad, si obtuvo excepción o fue destinado a algún cuerpo. Cada año, si no se expiden certificados, se anotarán en los antiguos el cambio que hubiere ocurrido, o se pondrá razón de no haberlos.

Artículo 64. Sin este certificado a nadie se dará pasaporte ni licencia de armas; y al efecto, la autoridad que expida uno y otro, expresará que vio aquel documento, y su

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

numero y fecha. Si se omitiere este requisito, el pasaporte y la licencia serán nulos, y la autoridad culpable pagará una multa de diez a cien pesos.

Artículo 65. Nadie puede ser electo ni elegible, ni obtener empleo público, sin estar inscrito en el registro del año; y a fin de que esto se cumpla, para la toma de razón del despacho o para la aprobación de la credencial, será necesario presentar el certificado referido, con fecha anterior á la elección del nombramiento. En las elecciones primarias no se dará boleta a individuos que no estén inscritos en el registro de la guardia nacional. La infracción de este artículo es también caso de responsabilidad.

Artículo 66. Tampoco se admitirá demanda ninguna sin que se presente la constancia indicada. El juzgado pondrá copia de ella antes de cualquier actuación, o en el fin del acta, si el juicio fuere verbal. En los casos urgentes en que las leyes autorizan para tomar providencias del momento, éstas se dictarán, y dentro de tercero día se presentara esa constancia con fecha anterior, o se pagará una multa de cinco a cien pesos, según estime el juez.

Artículo 67. Si éste infringiere la anterior disposición, pagará una multa de veinticinco pesos, si sirviere por carga concejal, ó sufrirá una pena de suspensión por un mes, si tuviere sueldo. La pena será doble en las reincidencias.

Artículo 68. Las disposiciones de los cuatro artículos anteriores tendrán efecto a los quince días de que espire en cada lugar el término fijado para el registro.

### SECCIÓN XIV

#### *Disposiciones generales*

Artículo 69. Los extranjeros domiciliados en el país y que ejerzan alguna industria, pueden ser admitidos en la guardia nacional sedentaria, si ellos ofrecieren sus servicios y la autoridad pública creyere conveniente admitirlos.

Artículo 70. Los gobernadores remitirán cada mes al gobierno general, estados que demuestren la clasificación, fuerza, armamento y progresos de la guardia nacional,

Artículo 71. En el acto del servicio serán recíprocos los honores y consideraciones entre el ejército y la guardia. Los jefes de ambos cuidarán, bajo su responsabilidad, del cumplimiento de esta providencia, procediendo siempre sobre el concepto de que todos los defensores de la nación deben ser igualmente considerados.

Artículo 72. Para salir temporalmente del lugar de su residencia o variar de domicilio, los individuos de la guardia nacional pedirán a sus jefes licencia, que éstos no podrán negarles. Pero en el segundo caso tendrán obligación de continuar sirviendo

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

en el nuevo lugar de su vecindad.

Artículo 73. La guardia nacional, lo mismo que toda fuerza armada, es puramente pasiva, y no puede deliberar ni tomar resoluciones sobre los negocios del Estado. En el ejercicio de los derechos de ciudadano, los individuos de la guardia nacional se mezclarán con los demás ciudadanos; no podrán presentarse con su uniforme ni reunidos de la manera que están organizados, ni representar en cuerpo, aunque se adopte cualquier arbitrio para eludir principio tan importante. Los individuos que infringieren esta disposición, podrán ser separados del servicio hasta por un año, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56.

Artículo 74. Para los delitos comunes y los negocios civiles, la guardia nacional en ninguna clase de servicio disfrutará fuero.

Artículo 75. Los cuerpos de la guardia que estén prestando sus servicios en cualquier punto de la República, y se hallen organizados conforme á la ley anterior, no se disolverán para organizarse de nuevo, sino que continuarán como estén, y cubrirán sus bajas y empleos vacantes, según ahora se previene, sujetándose sus individuos a lo dispuesto en el artículo 31.

Artículo 76. Quedan derogadas las leyes de 11 de Setiembre de 1846 y de 24 de Mayo de 1848. Sobre estas bases, en el Distrito y Territorios el presidente, y en los Estados los gobernadores resolverán las dudas, y expedirán los reglamentos y órdenes convenientes para que la guardia nacional se organice é la mayor brevedad, sin perjuicio de las disposiciones legislativas que crean oportuno dictar respectivamente el congreso general y los de los Estados.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno federal en México, a 15 de de Julio de 1848.—José Joaquín de Herrera.—A D. Mariano Otero.

**Anexo III. INICIATIVA PARA REGLAMENTAR LA GUARDIA NACIONAL EN CASO DE PERCANCES**

**Exposición de motivos**

México ha vivido las más graves contradicciones en cuanto a su normatividad jurídica, siendo país abundante en leyes en las que pretendemos normar nuestra vida institucional, nos hemos alejado de principios jurídicos básicos. Es común que se llegue a invocar sin fundamento legal alguno, reglas no escritas; en contrasentido, existen normas vigentes en nuestras legislaciones sin aplicación ni eficacia, reduciendo el derecho vigente en derecho positivo. No obstante la intensión clara tanto del constituyente original, como del constituyente permanente.

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Caso específico resulta la norma constitucional que establece en nuestros textos vigentes la GUARDIA NACIONAL. En efecto, los artículos 31 fracción III, 35 fracción IV, 36 fracción II, 73 fracción XV, 76 fracción IV y 89 fracción VII, conciben a la GUARDIA NACIONAL como una institución que debió haber formado parte de nuestras instituciones nacionales, sin embargo el manifiesto desinterés de los gobiernos de la República, han aplazado sin justificación alguna la creación de la GUARDIA NACIONAL.

Nunca más oportuno como en estos momentos en que la nación ha padecido los más grandes desastres en su territorio nacional, algunos por causas de fenómenos naturales y otros por fallas humanas, así tenemos los casos más relevantes, como la erupción del volcán *Chichón* en el año de 1982, *San Juan Ixhuatepec* en 1984, el terremoto en la Ciudad de México en 1985, el huracán *Gilberto* en 1988, la erupción del volcán de *Colima* en 1991, la explosión en la Ciudad de Guadalajara en 1992, el huracán *Gert* en 1993, la amenaza latente del volcán *Popocatepetl*, los huracanes que han afectado constantemente las costas, como el caso último de Oaxaca y Guerrero, por *Paulina* y *Rich* recientemente.

En la atención de estas tragedias, se invoca constantemente la intervención de organizaciones gubernamentales, como lo son el sistema nacional de PROTECCIÓN CIVIL, y las comisiones estatales de PROTECCIÓN CIVIL en los respectivos estados de la República. En realidad pocos resultados favorables se han obtenido a través de tales sistemas por que ejerciendo una tarea fundamentalmente normativa, es ajena a las tareas operativas, este último encomendado invariablemente al Ejército Mexicano, quienes de conformidad con el plan DN3, acuden a labores de rescate, salvamento y atención a damnificadas.

Es de interés nacional la conformación de organizaciones ciudadanas que se comprometan en los trabajos, no solo normativos o de opinión, sino específicamente en los operativos de rescate, salvamento y atención a damnificados, con disciplina, profesionalismo y espíritu solidario, que surja precisamente de la sociedad descansando en ellos las partes esenciales del trabajo operativo, a tales necesidades se encuadra la GUARDIA NACIONAL como organización de ciudadanos dedicada a dar garantías de seguridad a la comunidad como se considero y especificó en el seno del congreso constituyente, destacando el DIP. ALBERTO M. GONZÁLEZ, quien definió a la GUARDIA NACIONAL de la siguiente manera:

«Vamos a darle la creación real, la vamos a tener como guardia ciudadana, que tiene que cuidar del honor, los intereses o integridad del territorio de los estados.»

Así también definió que la GUARDIA NACIONAL sirva para salvaguardar los intereses, y la integridad de los estados

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Nos encontramos ante las circunstancias de analizar y debatir la importancia que mantiene hoy en nuestros días la GUARDIA NACIONAL, una institución que en esencia estaría conformada por ciudadanos bajo una disciplina y organización orientada a salvaguardar la vida, el patrimonio y la tranquilidad de los ciudadanos, más ahora que los cauces democráticos son más ciertos. El artículo 73 fracción XV constitucional que establece textualmente

Artículo 73 - El Congreso tiene facultad

FRAC XV - Para dar reglamentos con objetivo 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 instrumentarla, conforme a la disciplina prescrita por dicho reglamento

En sentido estricto, la GUARDIA NACIONAL está, considerada en nuestra norma vigente. La falta de reglamentación ha impedido su organización y obviamente su existencia y ante las altas zonas de riesgo que constantemente hacen presencia en nuestro país, y los peligros latentes se hace indispensable su formación a fin de que sea la GUARDIA NACIONAL, como organización ciudadana, reglamentada por el legislativo federal y ejecutivos estatales, salvaguarden a la población de los efectos siniestrales. Es de reconocer que el ejército mexicano ha intervenido heroicamente en actividades de ayuda a la población, por lo que ante la existencia de la GUARDIA NACIONAL, las labores del ejército quedarán a las que expresamente la otorga la constitución, sin menoscabar su energía y la superior misión que tiene encomendada

En diversos países de Europa y en los Estados Unidos la GUARDIA NACIONAL es una estructura fundamental para la protección ante los fenómenos naturales en esas naciones se tiene la experiencia de que ante la despiadada fuerza de los fenómenos, se pierden bienes pero se salvaguarda la vida, que es el propósito fundamental de gobierno y sociedad. La actividad de esta GUARDIA NACIONAL en el caso estadounidense, tiene una historia de más de trescientos años desde que era colonia y en el transcurso del tiempo han perfeccionado esa institución hasta hacerla indispensable en la vida de la unión Americana

¿Por qué pensar en la necesidad de una GUARDIA NACIONAL en México? La respuesta es inmediata, el país 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; pero además, es indispensable que se fomente en la conciencia de esos hombres y mujeres un espíritu de servicio, de fraternidad y de solidaridad, por ello se propone que a través de la institucionalidad de la GUARDIA NACIONAL se reglamente el servicio social como obligatorio para ciudadanos y ciudadanas del territorio nacional suprimiendo las excepciones más

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

que en aquellos casos en que por condiciones físicas u otros impedimentos insalvables no deba exigirse la prestación del servicio social. Bajo este esquema se irá integrando y agrupando la GUARDIA NACIONAL con jóvenes instruidos y capacitados para las eventualidades catastróficas, reservando a las reglamentaciones secundarias los casos en que los integrantes de la GUARDIA NACIONAL deban permanecer armadas, de acuerdo al tiempo y a las necesidades que estrictamente así lo requieran.

Conviene puntualizar que ningún esfuerzo del poder público tendrá resultado óptimo sino se cuenta con la participación ciudadana las catástrofes deben de ser prevenidas y atendidas fundamentalmente por los ciudadanos en primera instancia de manera organizada con el concurso del poder público. Es la GUARDIA NACIONAL una institución que deberá estar compuesta por ciudadanos preparados, conscientes de la necesidad de contar con una organización civil orientada a proteger la vida, el patrimonio y el honor de los mexicanos.

Es oportuno invocar las resoluciones aprobadas por la ONU, 42/169 y 44/169 del "Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales" que considera que los desastres naturales, tales como los provocados por terremotos, vendavales, ciclones, huracanes, tornados, tifones, maremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios y otras calamidades de origen natural, han costado la vida a unos 3 millones de personas en el mundo durante los últimos veinte años; han perjudicado la existencia de por lo menos 800 millones de seres más y han ocasionado daños inmediatos que superan los 23 000 millones de dólares y exhorta a los gobiernos a que:

- a) Formulen programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales, así como políticas económicas, de aprovechamiento del suelo y disposiciones relativas a los seguros para prevenir los efectos de los desastres naturales y, particularmente en los países en desarrollo, integren plenamente esos programas en sus programas nacionales de desarrollo,
- b) Participen durante el Decenio en una acción internacional concertada para reducir los desastres naturales y, según proceda, establezcan comités nacionales en cooperación con las comunidades científicas y tecnológicas pertinentes y otros sectores interesados, con miras a alcanzar el objetivo y las metas del Decenio;
- c) Alienten a los administradores locales a adaptar medidas apropiadas para movilizar el apoyo necesario de los sectores público y privado y a que contribuyan al cumplimiento de los propósitos del Decenio;
- d) Adopten las medidas aprobadas para que el público cobre mayor conciencia del riesgo de daños y de la importancia de la preparación para casos

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

de desastres, la prevención de los mismos y el socorro y las actividades de recuperación a corto plazo, así como para mejorar la preparación de la comunidad mediante la educación, la capacitación y otros medios, teniendo en cuenta la función específica que desempeñan los medios de comunicación;

e) Presten la debida atención a los efectos que los desastres naturales tienen en la atención de la salud, especialmente a las actividades para reducir la vulnerabilidad de los hospitales y los centros de salud, así como efectos en el almacenamiento de alimentos, las viviendas y otras infraestructuras sociales.

f) Mejoren la pronta disponibilidad internacional de suministros de emergencia adecuados mediante el almacenamiento o la reserva de esos suministros cerca de zonas expuestas a desastres.

En consideración a la exposición de motivos, se elabora la siguiente:

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XV DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo 1.** Esta ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional y establece las bases de organización de la GUARDIA NACIONAL en las entidades de la federación.

**Artículo 2.** La GUARDIA NACIONAL es una institución de carácter social integrada por hombres y mujeres mexicanos por nacimiento y naturalización, mayores de 18 años y en pleno ejercicio de sus derechos.

**Artículo 3.** Cada estado de la federación organizará la GUARDIA NACIONAL en los términos y con las atribuciones contenidas en las leyes respectivas.

**Artículo 4.** Los ciudadanos hombres y mujeres al cumplir la edad de 18 años están obligados a prestar su servicio militar y de servicio social y pasando a formar parte de la reserva del ejército y fuerza aérea mexicanos en los términos previstos por la ley y asimismo formarán parte de la GUARDIA NACIONAL para los fines y propuestas contenidas en la presente ley. Esta podrá portar armas sólo para la defensa e integridad del territorio nacional y cuando por excepción sea necesario en labores de prevención de tumultos o vandalismos, en caso de desastres naturales. El armamento destinado a la GUARDIA NACIONAL, estará bajo custodia del ejército mexicano cuando sea del uso exclusivo del ejército y las fuerzas armadas.

**Artículo 5.** El servicio social para la GUARDIA NACIONAL, deberá presentarse por el término de un año en la forma, lugares y condiciones que establezcan el reglamento correspondiente.

**Artículo 6.** Los nombramientos de jefes y oficiales de la GUARDIA NACIONAL estará reservado a los ciudadanos que la integren, de conformidad con la reglamen-

tación en vigor, quienes deberán desempeñar su cargo de tiempo completo sin que puedan dedicarse a otra actividad remunerativa, a no ser académica o literaria. Sus emolumentos serán determinados por el Congreso del Estado respectivo.

**Artículo 7.** Los miembros de la GUARDIA NACIONAL deberán someterse a las instrucciones, disciplina y ordenamiento de quienes ostenten cargos oficiales y de jefatura de acuerdo a la reglamentación vigente, obligándose a respetar la disciplina y los programas respectivos.

**Artículo 8.** Los gobiernos estatales establecerán de acuerdo a su presupuesto los recursos materiales necesarios para la operación y funcionamiento de la GUARDIA NACIONAL, estableciendo zonas destinadas a la capacitación y adiestramiento de sus integrantes, de común acuerdo con el ejército mexicano que tienen a su cargo el servicio militar obligatorio, estando facultados para celebrar convenio de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Protección Civil por casos de desastres.

**Artículo 9.** La GUARDIA NACIONAL tendrá entre sus atribuciones la elaboración de programas de trabajos relativos a la prevención de desastres por fenómenos naturales o humanos. Elaborarán sus insignias, distintivos, uniformes, lemas, manuales y demás instructivos útiles para su integración e identificación.

**Artículo 10.** Deberá prevenir oportunamente a la población a través de los medios idóneos y a su alcance de fenómenos naturales, cuando sean previsibles, a fin de que se tomen las medidas idóneas para mantener alerta a la población sobre los efectos de esos fenómenos. Los medios de comunicación electrónicos proporcionarán las facilidades para esos efectos, en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

**Artículo 11.** Podrá proponer a las autoridades municipales y estatales, el desalojo de habitantes asentados en áreas o poblaciones donde pudiera ocasionarse algún daño como consecuencia de un fenómeno determinado, debiendo prevenir a la autoridad respectiva para que acate su recomendación en el menor tiempo posible, debiendo coadyuvar la GUARDIA NACIONAL para que los desalojos se realicen en un lapso perentorio. Las autoridades o personas que obstruyan las medidas de prevención y auxilio tomadas, serán sancionadas en los términos que prevenga el reglamento.

**Artículo 12.** Las autoridades del municipio y del estado deberán destinar dentro de sus respectivas áreas, albergues funcionales para alojar a los habitantes que hayan sido prevenidos por la posible afectación de un fenómeno natural o humano. La GUARDIA NACIONAL a través de sus oficiales tendrá a su cargo la atención y vigilancia de los albergues respectivos, procurando su buen funcionamiento y garantizando la tranquilidad de los albergados, cuidando también de la alimentación,

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

servicio hidráulico y sanitario dando preferencia en la atención a los menores, ancianos y mujeres embarazadas. En ningún albergue o centro de atención podrá, bajo ningún concepto, restringirse la libertad personal.

**Artículo 13.** La GUARDIA NACIONAL en la medida que sea posible hará el acordonamiento, protección y patrullaje, dará seguridad a las áreas que hayan sido desalojadas, a fin de evitar saqueos, pillajes o cualquier otro acto que haga peligrar el patrimonio de los desalojados de los lugares de riesgo, poniendo inmediatamente a disposición de la autoridad competente a las personas que sean sorprendidas cometiendo actos vandálicos y de rapiña.

**Artículo 14.** La GUARDIA NACIONAL fomentará la concientización en la comunidad sobre los riesgos susceptibles que puedan sobrevenir y que puedan afectar a la población, lo que hará a través de medios de publicidad, foros u otros medios que lleguen a la población.

**Artículo 15.** La GUARDIA NACIONAL organizará periódicamente sesiones de simulacros y orientación en instituciones públicas y privadas, a fin de prevenir e ilustrar lo que se debe hacer ante la eventualidad de un siniestro natural o humano.

**Artículo 16.** La GUARDIA NACIONAL deberá organizarse en grupos debidamente coordinados, a fin de tener contemplados los diversos riesgos, como los volcánicos, sísmicos, hidrometeorológicos, industriales, socio-organizativos y sanitarios. Estableciendo los operativos adecuados de acuerdo al siniestro que se presente.

**Artículo 17.** La GUARDIA NACIONAL podrá recomendar por escrito a las autoridades municipales federales y estatales la suspensión temporal o clausura definitiva de establecimientos que puedan constituir un riesgo a la vida, o al patrimonio o a ambos en la comunidad o denuncia su existencia en caso de operar sin autorización.

**Artículo 18.** La GUARDIA NACIONAL, tendrá bajo su más estricta responsabilidad los centro de acopio de víveres y otra clase de ayuda no económica, destinada a los damnificados, organizando su distribución de manera equitativa a los damnificados. Debiendo presentar denuncia inmediatamente ante las autoridades competentes cuando tenga conocimiento de presuntos desvíos o mal uso de los apoyes destinados para las personas afectadas por d siniestro. La omisión a esta disposición, será imputable al jefe u oficial que se haya abstenido de hacer la denuncia respectiva haciéndose acreedor a la sanción disciplinaria que el reglamento respectivo establezca, independientemente de las acciones punibles que deriven.

**Artículo 19.** El gobierno municipal y estatal de conformidad con su presupuesto habrá de aprobar los estímulos y recompensas a favor de los miembros de la GUARDIA NACIONAL, quedando prohibido otorgar cualquier clase de emolumentos que no esté previamente aprobado por la instancia correspondiente.

**Artículo 20.** La GUARDIA NACIONAL previa evaluación con el Gobierno municipal y del estado, declarara estado de emergencia en las comunidades y poblaciones en que así se amerite por motivo de algún siniestro.

**Artículo 21.-** El estado de emergencia tiene como efecto que las corporaciones del orden público y de salud, con excepción del ejército y las fuerzas armadas queden bajo el mando e instrucción de la GUARDIA NACIONAL, cesando tal subordinación una vez que superado el riesgo, sea levantado el estado de emergencia.

**Artículo 22.** La federación deberá destinar recursos financieros de acuerdo a su presupuesto para el auxilio, atención y rehabilitación de los damnificados y de las zonas afectadas por el siniestro.

**Artículo 23.** El sistema educativo tanto público como privado, incluirá en sus planes de estudios orientación de salvamento y primeros auxilios fomentando el espíritu solidario y de cooperación entre los educandos por causas de siniestros.

**Artículo 24.** Los jefes y oficiales de la Guardia Nacional no podrán por ninguna causa participar en actos políticos o expresiones partidistas, ni aspirar a cargos de elección popular a menos que se separe con un año de anticipación de la Guardia Nacional.

**Artículo 25.** Los miembros de la Guardia Nacional, formarán parte del ejército mexicano en los términos de los artículos 5, 6, 8 y 9 de la Ley del Servicio Militar.

**Artículo 26.** Los patrones que tengan bajo su subordinación a miembros de la Guardia Nacional que deban ser adiestrados o presten servicios específicos en tareas de orientación, prevención o rescate darán las facilidades para que éstos desempeñen sus labores en términos del artículo 132 fracción X de la Ley Federal del Trabajo, sin que exceda de términos razonables.

**Artículo 27.** El ciudadano para alistarse en la Guardia Nacional deberá acudir a las Juntas Municipales de reclutamiento en los periodos en que así lo disponga el reglamento respectivo.

#### **TRANSITORIO**

**PRIMERO.** Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la federación.

**SEGUNDO.** Los gobiernos de los Estados deberán Instrumentar la GUARDIA NACIONAL dentro de los primeros 180 días, a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

**ANEXO IV. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE DEFENSA NACIONAL, EN SENTIDO NEGATIVO,**

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

**SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 73, FRACCION XV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD DE LA LVII LEGISLATURA**

**Honorable Asamblea:**

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Defensa Nacional, les fue turnado para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Protección Civil, por la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, la Iniciativa de Decreto con proyecto de Ley por el que se crea la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el día 11 de diciembre de 1997, por el Ciudadano Diputado Alberto López Rosas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVII Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Comisiones en comento, de conformidad con las facultades que nos confieren los artículos 39, 40 y 45 numeral 6, incisos e y f, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 60, 65, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen de acuerdo con los siguientes:

**Antecedentes**

I. Con fecha 11 de diciembre de 1997, mediante expediente con número 255, índice "G", foja 76, Libro III, de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Defensa Nacional con opinión de la Comisión de Protección Civil, la iniciativa que crea la Ley de la Guardia Nacional, Reglamentaria del artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ciudadano Diputado Alberto López Rosas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

II. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso el turno de iniciativa de Ley a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Defensa Nacional con opinión de la Comisión de Protección Civil, para los efectos correspondientes.

III. De conformidad con lo que dispone el numeral IV del artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, a partir

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

del 15 de marzo del año 2000 los asuntos que estuvieran pendientes de resolución en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales serían competencia de la nueva Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública, habiendo ésta atraído a la anterior Comisión de Protección Civil. Posteriormente, con fundamento en lo establecido en el decreto por el que se reforma y adiciona el numeral 2, del artículo 39 de la Ley Orgánica en mención, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2000, la anterior Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública queda sin efectos, convirtiéndose en la actual Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura. Siendo competente esta última Comisión para conocer de la iniciativa que nos ocupa, atento a lo dispuesto por el numeral 3 del propio artículo 39 de la ley en cita.

IV. En reunión plenaria de trabajo de la Comisión de Defensa Nacional de fecha 22 de marzo del presente año, la presidencia dio cuenta del Acuerdo que envió la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se autoriza a las Comisiones el envío de asuntos no resueltos al archivo, de fecha 27 de febrero del año 2001.

V. Por Acuerdo del Pleno de la Comisión de Defensa Nacional, con esa misma fecha, se turnó a la Subcomisión Número 2 la iniciativa, para su estudio y análisis.

VI. La Subcomisión responsable del análisis y estudio de la presente iniciativa de ley, elaboró un proyecto de dictamen, el cual fue aprobado y remitido a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública para su análisis. Esta última hizo las observaciones procedentes al documento, y una vez consensados los criterios de ambas comisiones, el dictamen final fue aprobado por ambas comisiones.

### **Consideraciones**

1. La iniciativa que nos ocupa, pretende reglamentar a la Guardia Nacional, con fundamento en el artículo 73, fracción XV, constitucional.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"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 formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos."

Sin embargo, la iniciativa es improcedente porque adolece de técnica legislativa, ya que no se ocupa de reglamentar estrictamente lo que dispone el artículo 73, fracción XV, constitucional, a saber:

**a) Organizar la Guardia Nacional.** El artículo 3 de la iniciativa establece que cada estado organizará a la Guardia Nacional, mientras que la constitu-

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ción establece que es el Legislativo federal quien debe hacerlo, y el art. 16 señala que la Guardia Nacional se organizará en grupos "debidamente coordinados", pero no dice cómo.

**b) Armar la Guardia Nacional.** El artículo 4 de la iniciativa se limita a señalar en qué casos portará armas y la custodia de las mismas, pero no establece cómo estará armada, qué armas puede usar, dónde se guardarán, cómo se distribuirán, quién es responsable, cuándo y cómo utilizar municiones reales, prever cuestiones técnicas, etc.

**c) Disciplinar la Guardia Nacional.** El artículo 7 de la iniciativa somete a sus miembros a la "disciplina" de oficiales y jefes y los obliga a "respetar la disciplina", pero no se determina cómo será la disciplina.

**d) Dar facultad de los Estados de "instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos".** La iniciativa les da facultad a los estados para *organizar* a la Guardia Nacional (artículo 3), para establecer emolumentos de jefes y oficiales (artículo 6) y los obliga a aprobar estímulos y recompensas (artículo 19). Sin embargo nada de esto tiene que ver con la facultad de sólo "instruir" a la Guardia Nacional, como señala el texto constitucional.

De igual manera, la iniciativa, tiene deficiencias de constitucionalidad, es decir, cualquier otra materia contenida en la iniciativa y no prevista en la Constitución (artículos 31, fracción III, y 35, fracción IV, constitucionales) carecen de fundamento constitucional y por lo tanto resultan *inconstitucionales*. Por ejemplo:

a) El artículo 4 de la iniciativa establece que tanto hombres como mujeres están obligados a cumplir con el servicio militar. La constitución no obliga a las mujeres a ello.

b) El artículo 9 de la iniciativa establece que la Guardia Nacional tendrá la atribución de elaborar programas de trabajo relativos a la prevención de desastres por fenómenos naturales o humanos. Esto rebasa el marco constitucional de la Guardia Nacional: no lo dicen expresamente los artículos relativos, ni se desprende de ellos.

c) El artículo 11 de la iniciativa dice: "Podrá proponer a las autoridades municipales y estatales, el desalojo de habitantes asentados en áreas o poblaciones donde pudiera ocasionarse algún daño debiendo prevenir a la autoridad respectiva para que acate su recomendación en el menor tiempo posible? Las autoridades o personas que obstruyan las medidas de prevención y auxilio tomadas, serán sancionadas en los términos que prevenga el reglamento."

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

El artículo 12 de la iniciativa señala: "Las autoridades del municipio y del estado deberán destinar dentro de sus respectivas áreas, albergues funcionales para alojar a los habitantes que hayan sido prevenidos por la posible afectación de un fenómeno natural o humano. La GUARDIA NACIONAL a través de sus oficiales tendrá a su cargo la atención y vigilancia de los albergues respectivos, procurando su buen funcionamiento y garantizando la tranquilidad de los albergados, cuidando también de la administración y servicio hidráulico y sanitario"

El artículo 20 de la iniciativa establece que "La GUARDIA NACIONAL previa evaluación con el Gobierno municipal y del estado, declarará estado de emergencia en las comunidades y poblaciones en que así se amerite por motivo de algún siniestro."

El artículo 21. "El estado de emergencia tiene como efecto que las corporaciones del orden público y de salud, con excepción del Ejército y las Fuerzas Armadas queden bajo el mando e instrucción de la GUARDIA NACIONAL, cesando tal subordinación una vez que superado el riesgo, sea levantado el estado de emergencia."

Esto de ninguna manera puede ser atribución de la Guardia Nacional, su quehacer es meramente operativo. Además se trata de facultades exclusivas de la autoridad administrativa. Es decir, se le estarían dando a la Guardia Nacional facultades extraconstitucionales.

d) El artículo 22 de la iniciativa señala que "La Federación deberá destinar recursos financieros de acuerdo a su presupuesto para el auxilio, atención y rehabilitación de los damnificados y de las zona afectadas por el siniestro."

Las cuestiones presupuestales no deber ser materia de esta ley.

2. Ahora bien, independientemente de lo anterior, y a mayor abundamiento, la iniciativa de ley que ahora analizamos establece crear la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la Guardia Nacional debe ser parte de nuestras Instituciones, que las organizaciones ciudadanas se comprometan en los trabajos, no sólo normativos o de opinión, sino específicamente en los operativos de rescate, salvamento y atención a damnificados, con disciplina, profesionalismo y espíritu solidario, que surjan precisamente de la sociedad descansando en ellos las partes esenciales del trabajo operativo. A tales necesidades se encuadra la Guardia Nacional como organización de ciudadanos dedicados a dar garantías de seguridad a la comunidad.

3.- Los artículos constitucionales que se refieren a la creación, organización y funcionamiento de la Guardia Nacional en México, son los siguientes:

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Artículo 31, fracción III

Artículo 35, fracción IV

Artículo 36, fracción II

Artículo 73, fracción XV

Artículo 76, fracción IV

Artículo 89, fracción VII

4. El propósito de la Guardia Nacional está señalado en el artículo 31, fracción III, de la Ley Fundamental: "asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior".

5. La Guardia Nacional ha estado presente en nuestra historia desde que el Estado mexicano nació a la vida independiente. Sus antecedentes históricos parten desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, la Constitución Federal de ese mismo año, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y la Constitución de 1857. Aunque el tratamiento dado por cada uno de esos ordenamientos haya variado, su esencia ha permanecido. Consistió en buscar facilitar el ejercicio de la soberanía en un territorio tan extenso que no era posible controlar desde el centro. Con ello, se delegaba en los gobiernos de los estados la responsabilidad de organizar a la milicia para su defensa inmediata, con sus propios recursos.

6. Para 1857, la interpretación que daba el Constituyente al concepto de Guardia Nacional era la de una organización de ciudadanos armados, con una estructura similar a la de la milicia regular bajo el control de la autoridad estatal, cuya función constitucional era la de coadyuvar en la preservación de la independencia nacional, defender el territorio nacional, así como garantizar los derechos populares. La formación de unidades locales de la Guardia Nacional tuvo su explicación en circunstancias tales como la extensión del territorio nacional y su difícil geografía, la inestabilidad política y amenazas del exterior que al incidir en la seguridad interior requerían de una milicia cívica que contribuiría a mantener la estabilidad política, amenazada a su vez por motines y cuartelazos.

7. Las misiones anteriormente señaladas se entienden perfectamente en una situación de difícil comunicación entre la capital de la República, sede de los Poderes Federales y, consecuentemente del mando militar, con los estados de la República, los cuales a su vez podían verse amenazados, como lo estuvieron en numerosas ocasiones durante el siglo pasado, por grupos de malhechores del interior del país o provenientes del exterior, sin que hubiese la posibilidad inmediata de que las fuerzas militares federales acudieran con prontitud en su auxilio. Más aún, la situación del erario nacional durante las primeras décadas de vida independiente, hizo difícil

## GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

el sostenimiento de una fuerza armada eficiente. Son dichas circunstancias geográficas, económicas e históricas las que explican y justifican la disposición contenida en la fracción II del artículo 118 constitucional, en virtud de la cual, los estados de la República "tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión tener en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra", suposición que interpretada a contrario sensu supone que de existir dicha autorización, pueden contar con tales. Sin embargo, consideramos que ello sólo se sitúa en las condiciones históricas mencionadas, toda vez que en las circunstancias actuales la institucionalidad y el respecto irrestricto a la ley son los rasgos más distintivos de las Fuerzas Armadas y nada podría explicar ni justificar la creación de fuerzas paramilitares.

8. La activación de la Guardia Nacional como se propone, procedería únicamente en caso de guerra inminente o bien ante la presencia de calamidades internas que pudieran sobrepasar las capacidades de resolución del Sistema Nacional de Protección Civil, en el que participen las Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad Pública, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los estados.

9. La iniciativa de ley que se dictamina señala en su exposición de motivos que "La falta de reglamentación ha impedido su organización y obviamente su existencia y ante las altas zonas de riesgo que constantemente hacen presencia en nuestro país, y los peligros latentes se hace inaplazable su formación a fin de que sea la Guardia Nacional, afirma, como organización ciudadana, reglamentada por el Legislativo Federal y Ejecutivos estatales, salvaguarden a la población de los efectos siniestrales". Sin embargo, al referirse a desastres derivados de fenómenos naturales y accidentes lamentables, para justificar la reglamentación que propone para la estructura y funcionamiento de la Guardia Nacional, señala expresamente que "es de reconocer que el Ejército Mexicano ha intervenido heroicamente en actividades de ayuda a la población". Ciertamente es de todos conocido el programa DN-III que la Secretaría de la Defensa Nacional pone en marcha ante este tipo de eventualidades. Asimismo el autor de la iniciativa alude al "Sistema Nacional de Protección Civil", y las Comisiones Estatales de Protección Civil, en los respectivos estados de la República", como instancias civiles encargadas de prevenir y enfrentar las consecuencias de los fenómenos naturales y demás siniestros con motivo de los cuales, según su propuesta, la Guardia Nacional podrá intervenir. Lo anterior nos indica, a partir del propio texto de la exposición de motivos, que existen las previsiones institucionales pertinentes para enfrentar dicho tipo de eventualidades, sin que alguna omisión al respecto haga necesaria la creación de una instancia adicional.

10. Además, y en el supuesto de que las disposiciones relativas a la Guardia Nacional son inoperantes, debido a la situación política de nuestros días, su elevado costo económico no sólo en materia de entrenamiento, equipo y mantenimiento, vuelven prohibitiva su existencia. La nación requiere canalizar recursos hacia áreas prioritarias

PROTECCIÓN CIVIL  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

rias de beneficio social. La situación económica en que se encuentra la mayoría de los estados de la Federación los incapacita para soportar apoyos y erogaciones para la creación de la Guardia Nacional.

11. La creación de la Guardia Nacional en México, no ha sido aplazada como lo manifestó el Diputado López Rosas en la exposición de motivos de su iniciativa, sino que las condiciones políticas, económicas, sociales y militares del país han cambiado radicalmente; el Estado mexicano ha hecho grandes esfuerzos para crear y consolidar un Sistema Nacional de Protección Civil, que junto con otras organizaciones e instituciones públicas, estimulan la participación social, al convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales, no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su actuación.

Las consideraciones anteriores, así como la reivindicación manifiesta de las instancias y procedimientos de protección civil, nos han llevado a formular las siguientes:

**Conclusiones**

**PRIMERO:** Resulta improcedente la iniciativa que se dictamina toda vez que no cumple con la finalidad de reglamentar a la Guardia Nacional, a que se refiere el artículo 73, fracción XV constitucional, en que se fundamenta, además de tener deficiencias de constitucionalidad.

**SEGUNDO:** 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 explican 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.

**TERCERO:** La posible integración, adiestramiento, equipamiento y mantenimiento de la Guardia Nacional, invoca 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 deben estar dedicados a la atención de prioridades nacionales de indiscutible importancia, tales como los servicios de salud, educación, vivienda y demás servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a disminuir las diferencias entre los mexicanos de mayores ingresos y los que viven en la pobreza.

**CUARTO:** 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. Es 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.

GUARDIA NACIONAL Y PROTECCIÓN CIVIL: UNA PROPUESTA

*Manuel González Oropeza*

Por lo antes expuesto las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública, y de Defensa Nacional:

**Resuelven**

**UNICO:** En términos de los considerandos y conclusiones del presente Dictamen, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es de aprobarse por considerarse improcedente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a veintiséis de septiembre del dos mil uno.