

CAPÍTULO TERCERO

FUENTES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO

I. Las atribuciones de los órganos del Ejército	107
II. Características del instituto armado	115
III. El mando militar	119
IV. La Guardia Nacional, el servicio militar obligatorio y otras fuerzas o milicias vinculadas al Ejército	125
V. La seguridad nacional y sus fuerzas de participación	136

CAPÍTULO TERCERO

FUENTES CONSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO

I. LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL EJÉRCITO

La Constitución de la República como Norma superior, es la fuente de donde emanan las atribuciones del Ejército, ya que éstas son actos de gobierno encaminados al servicio de las armas, instituyendo la defensa de la nación en todos sus aspectos.

En el capítulo anterior se hizo alusión a los preceptos constitucionales, que enuncian todas las actividades que la Norma suprema atiende en materia de Fuerzas Armadas, pero ahora toca adentrarnos en los órganos del Ejército y las atribuciones que tienen en el ámbito constitucional.

El mando supremo de las instituciones militares radica en el presidente de la República, quien recibe el nombre de comandante supremo de las Fuerzas Armadas y lo ejerce por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; salvo cuando se trate de operaciones militares en donde participen más de una fuerza armada o salgan del territorio nacional las tropas a su mando, dicho mando supremo se delegará en la autoridad militar que se juzgue pertinente. Se dispondrá siempre de tales fuerzas en los términos que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI del artículo 89, todo ello con el fin de atender a la seguridad nacional, tanto en problemas del orden internacional como del orden interno; en estos últimos, no siempre se debe de disponer de las instituciones militares; al respecto, Miguel de la Madrid¹²⁶ dice: “Nunca quise, en este contexto, usar a las Fuerzas Armadas como cuerpos de orden coactivo, sino como advertencia”; este autor cita una experiencia propia, que tuvo cuando fue el máximo comandante de las instituciones castrenses.

¹²⁶ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998, p. 73.

Frente a una reforma académica profunda que planteó el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Jorge Carpizo, se levantó un gran movimiento político de resistencia que amenazaba con repetir los episodios de 1968. Frente a esta circunstancia, advertí a los estudiantes que yo consideraba que ese conflicto debía mantenerse como meramente universitario y que no debía rebasar ese ámbito y que en tanto que el movimiento no rompiera el orden público, el gobierno no lo reprimiría. Actué en consecuencia, en el manejo de las fuerzas públicas, tanto las armadas como las policiacas. Debo decir, en honor a la verdad, que los líderes estudiantiles comprendieron el momento y actuaron con prudencia y que por sí mismos, no pretendieron romper el orden público, sino dar su lucha en el campo estrictamente universitario. El rector, Carpizo, se comportó con una gran responsabilidad social y tuvo que ceder, en algunos puntos importantes de su propuesta de reforma, frente al riesgo de que la agitación universitaria condujera a la desestabilización social.

Alejandro Carlos Espinoza¹²⁷ afirma: “Resulta evidente que en nuestro sistema de derecho, el presidente de la República tiene un papel fundamental en el destino del país y ya que las Fuerzas Armadas son un factor real de poder, es necesario que éstas sean dirigidas por él”. Tal conceptualización atiende a un sistema eminentemente presidencialista y dentro de sus facultades de nombramiento, está la de designar a los altos funcionarios del Ejército, como son: el secretario de la Defensa Nacional, el subsecretario, el oficial mayor, el inspector y contralor general del Ejército y Fuerza Aérea, el jefe del Estado Mayor, el procurador general de Justicia Militar, el presidente y magistrados del Supremo Tribunal Militar, el jefe del Estado Mayor Presidencial, los comandantes de los mandos superiores, los comandantes de las Unidades de Tropa, los comandantes de los Cuerpos Especiales, los directores y jefes de departamento de la Secretaría de la Defensa Nacional y nombrar a los demás funcionarios que determinar. Operativamente, puede autorizar la división militar territorial y la distribución de las fuerzas, así como la creación de nuevas unidades, armas y servicios, nuevos establecimientos de educación militar o cuerpos especiales.

El presidente de la República dispone de un Estado Mayor Presidencial, que es un órgano, técnico militar que le auxilia en la obtención de información general, planificando sus actividades y disponiendo de las medidas de seguridad que fueren necesarias, estableciendo el artículo 15

127 Espinoza, Alejandro Carlos, *Derecho militar mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 62.

de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, que el conducto mencionado se organizará y funcionará mediante un reglamento, mismo que a la fecha no existe.

El alto mando del Ejército y Fuerza Aérea lo tiene el secretario de la Defensa Nacional, el cual será un general de división del Ejército, como lo establece el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, siendo el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las fuerzas de tierra y del mar y sus auxiliares inmediatos son el subsecretario y oficial mayor de la Defensa Nacional.

Independientemente del cargo mencionado, el secretario de la Defensa Nacional es el máximo titular dentro de la organización centralizada, respecto de la Secretaría que encabeza y como tal constituye el apoyo administrativo de dicha dependencia, para el desempeño de los servicios públicos que en la materia tiene, los que son atribuidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 29; es decir, el Ejército y Fuerza Aérea son dos Fuerzas Armadas, pero la Secretaría de la Defensa Nacional es, independientemente del Cuartel General Superior de ambos, una unidad administrativa a nivel de órgano perteneciente a la Administración Pública, que ejerce actos administrativos en su especie, subordinada jerárquicamente al Poder Ejecutivo Federal, como un organismo más del aparato burocrático federal.

Los órganos superiores son los instrumentos operativos dentro del Ejército y Fuerza Aérea, que apoyan al alto mando para el desempeño de sus atribuciones y son: el Estado Mayor de la Defensa Nacional, La Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, los órganos del fuero de guerra y las direcciones generales de las armas y los servicios dentro de la propia Secretaría de la Defensa Nacional.

El Estado Mayor es un órgano técnico operativo dependiente del alto mando, que tiene a su cargo la planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional, así como con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire, emitiendo instrucciones, directivas y órdenes; las primeras, o sea las instrucciones, son medidas administrativas que deberán de seguir las unidades del Ejército y Fuerza Aérea o sus miembros, para el mejor desempeño de sus funciones; las segundas, o sea las directivas, son las recomendaciones a que deben de abocarse los miembros del Ejército a fin de cumplimentar debidamente la planeación que se hubiere realizado en cierto sentido de actividades castrenses, y por último, las órdenes, son las

decisiones que deberán cumplir sin demora todos los miembros del Ejército y Fuerza Aérea.

La Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, es el órgano encargado de la supervisión, fiscalización y auditoría del personal, material, animales e instalaciones en sus aspectos técnicos, administrativos y financieros, así como la vigilancia del adiestramiento de los individuos y de las unidades; este órgano en esa función fiscalizadora, mantiene en forma constante una vigilancia absoluta de que las órdenes que se hubieren emitido por la superioridad, se hayan cumplido, reflejadas en la perfección del funcionamiento de unidades y hombres. Por ello, en forma periódica se ejercen tales actos de vigilancia, mediante comisiones inspectoras que están en contacto directo con las unidades del Ejército y Fuerza Aérea.

Los órganos del fuero de guerra son los organismos jurisdiccionales y disciplinarios, que tienen a su cargo el ejercicio del artículo 13 de la Constitución de la República, para los delitos y faltas contra la disciplina militar, organizándose como se ha mencionado en capítulo anterior.

Las direcciones generales de las armas y los servicios de la Secretaría de la Defensa Nacional, tienen a su cargo asesorar al alto mando en la dirección, manejo y verificación de todos los asuntos militares con exclusión de los de carácter táctico o estratégico; atiende con exclusividad los materiales sociales y de moral militar, tendientes al desarrollo de las actividades administrativas.

Independientemente de los precitados, existen dos tipos de mandos, que son superiores y de unidades. Los primeros se dividen en operativos y de servicio.

Los mandos operativos se atribuyen a: comandante de la Fuerza Aérea, comandantes de Regiones Militares, de Zonas Militares, de las grandes unidades terrestres o aéreas, de unidades conjuntas o combinadas y de las unidades circunstanciales que el alto mando determine. Los mandos de los servicios recaen en los comandantes de los agrupamientos logísticos y administrativos.

Los mandos de unidades son los organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones, estas son: de arma, de vuelo o de servicio. Las armas son el componente del Ejército cuya misión es el combate, que será ejecutado

por cada una de ellas como combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo. Las armas son infantería, caballería, artillería, blindada e ingenieros y se organizan en grandes y pequeñas unidades. Las primeras se constituyen con mando y órganos del mismo, unidades de dos o más armas y de los servicios que se requieran y son brigadas, divisiones y cuerpos de Ejército. Las pequeñas unidades se constituyen igualmente con mando, órganos de mando, elementos de una arma y de los servicios que fueren necesarios y son: escuadras, pelotones, secciones, compañías, escuadrones o baterías, grupos y batallones o regimientos.

La Fuerza Aérea se compone de unidades organizadas, equipadas y adiestradas para las operaciones militares aéreas, y se conforma de: comandancia de la Fuerza Aérea, Estado Mayor Aéreo, Unidades de Vuelo, Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea y Servicios. La comandancia de la Fuerza Aérea recae en un general de división piloto aviador, quien es el responsable de la operación y administración de la misma.

El Estado Mayor Aéreo es el órgano técnico del comandante de la Fuerza Aérea, a quien auxilia en la planeación y coordinación de las misiones; las Unidades de Vuelo son los componentes de la Fuerza Aérea, cuya misión principal es el combate aéreo y se clasifican en grandes y pequeñas unidades; las primeras son los grupos, las alas y las divisiones aéreas, las pequeñas unidades son las escuadrillas y los escuadrones; organizándose, además, en unidades de búsqueda y rescate, con material aéreo apropiado para las tareas de localización y hallazgo de las personas víctimas de las operaciones y accidentes aéreos u otra clase de desastre; contando además con tropas de la Fuerza Aérea que colaboran en las operaciones necesarias propias de las misiones de la Fuerza Armada a la que pertenecen.

Los servicios son: de ingenieros, cartográfico, transmisiones, materiales de guerra, transportes, administración, intendencia, sanidad, justicia, veterinaria y remonta, meteorológico, control de vuelo y material aéreo.

El servicio de ingenieros tiene a su cargo los trabajos militares de ingeniería, en tiempo de paz o en tiempo de guerra, tanto en fortificaciones, sitios o pertrechos; se critica si tal organismo castrense es arma, atendiendo a que no comparece en la línea de fuego con las otras armas, como son la infantería, artillería, blindados, caballería; al caso, Cabanellas¹²⁸ dice:

128 Cabanellas, Guillermo, *op. cit.* nota 117, t. IV, p. 114.

“...los ingenieros combaten antes que los demás, disponiendo el terreno, de manera que al enemigo le cueste avanzar y al Ejército propio le resulten más practicables la defensa y la ofensiva”; igualmente, tiene a su cargo el abastecimiento de material de guerra de este servicio y tiene las siguientes funciones: recibe, fabrica, almacena, abastece, evacua, mantiene, repara, recupera y controla equipo y material de guerra de ingenieros; además, construye, repara, mantiene y adapta los edificios e instalaciones militares. Planea la construcción y la conservación de obras de fortificación, enmascaramiento, vías de comunicación terrestre y la infraestructura para la Fuerza Aérea; elabora planes de destrucción y demolición y los realiza; planea y ejecuta trabajos contra incendio y control de daños en instalaciones militares o áreas sometidas al control militar; localiza y aprovecha agua para las necesidades militares en coordinación con los servicios de sanidad e intendencia, respecto a su potabilidad y distribución entre las tropas; y construye presas y conserva instalaciones para el manejo de energéticos con fines militares.

El servicio cartográfico es el que atiende al arte de trazar cartas o mapas topográficos, así como trabajos geodésicos, topográficos y fotogramétricos, mosaicos aéreos y material similar y común para ambas fuerzas de tierra y aire.

El servicio de transmisiones tiene a su cargo la instalación, operación y mantenimiento de los medios necesarios para la comunicación entre el mando y las unidades militares, tanto en tiempo de paz, como en tiempo de guerra; asimismo, el de conservar y tener al día el equipo necesario para tales fines y organizar, instalar y operar los sistemas de comunicaciones para satisfacer las necesidades militares, auxiliando a los mandos militares en todos sus niveles en el empleo, operación y conservación de los implementos que son útiles para tal servicio.

El servicio de materiales de guerra, que tiene a su cargo el abastecimiento de armas, municiones e instrumentos de control de tiro, custodiando, evacuando o reparando el mismo; también mantienen fijas las normas técnicas para el armamento en general, interviniendo en actividades de control de daños en puestos militares o puntos militarmente ocupados. En conjunción con otros servicios, atiende el de desactivar bombas y proyectiles que no hubieren explotado, apoyando a otros servicios en la instalación, operación y mantenimiento de equipos necesarios en bases e instalaciones militares.

El servicio de transportes tiene a su cargo los vehículos de empleo general del Ejército y Fuerza Aérea, abasteciéndolos de partes y refacciones, garantizando su operación y mantenimiento; organiza, además, las actividades referentes al transporte de tropas y materiales, a excepción de transportes con finalidades tácticas; igualmente organiza, emplea y opera los transportes terrestres, fluviales y lacustres; utiliza transportes civiles para necesidades militares, vigilando por el adecuado abastecimiento de combustibles y lubricantes para el buen desempeño de este servicio.

El servicio de administración tiene a su cargo las actividades administrativas internas del Ejército y Fuerza Aérea, tales como el de contabilización y glosa del presupuesto anual aprobado; el pago de haberes y demás emolumentos para los militares; llevar la contabilidad de todos los órganos administrativos de las unidades, dependencias e instalaciones de ambas Fuerzas Armadas; la adquisición de los artículos que requieran las necesidades de éstas y capacitación del personal especializado en el desempeño de este servicio.

El de intendencia, tiene a su cargo el abastecimiento de los medios requeridos para cubrir las necesidades del Ejército y Fuerza Aérea, tanto de alimentación para el personal, como los forrajes y otros alimentos para el ganado; el vestuario y equipo individual y colectivo; material de campamento, dormitorio, comedor y cocina, oficina, peluquería; mobiliario en general, combustibles y lubricantes, con excepción de los que maneja el servicio de transportes; agua para las tropas, lavandería y baños y de otras necesidades similares en campaña.

El servicio de sanidad tiene a su cargo la prevención y profilaxis de las enfermedades del personal del Ejército y Fuerza Aérea, así como su pronta recuperación y la atención médico-quirúrgica integral del personal en retiro y de los derechohabientes de los militares en activo o en retiro; igualmente, da apoyo en la selección del personal, tanto físico como psicobiológico; establece medidas para conservar la salud del propio personal mediante un control sanitario, previniendo enfermedades, supervisando la higiene de la alimentación en común acuerdo con el servicio de intendencia y con el de veterinaria y remonta; controla epidemias, plagas y realiza otras intervenciones necesarias en su servicio, así como la prestación de primeros auxilios.

El servicio de justicia militar tiene a su cargo la administración y procuración de la justicia militar, por los delitos del fuero de guerra y asesora a la Secretaría de la Defensa Nacional en los aspectos técnico-legales; or-

ganiza, dirige y supervisa las prisiones militares, unidades disciplinarias y otras dependencias similares; vigila que los militares procesados y sentenciados conserven su capacidad física y profesional, hasta su reincorporación a las actividades militares o civiles, según sea el caso; tramita los cambios de prisión, prórrogas de jurisdicción y solicitudes de indulto; participa en los proyectos de leyes y reglamentos militares, y tramita lo necesario para retiros y pensiones del personal de ambas Fuerzas Armadas.

El servicio de veterinaria y remonta, tiene a su cargo la prevención de las enfermedades del ganado y otros animales que utiliza el Ejército para sus fines, dictaminando sobre la adquisición, alta, baja o desecho de ganado caballar, mular o de otra especie; formula la estadística médico zootécnica, así como las cartas de epizoóticas y de los recursos alimenticios de origen animal en la República; inspecciona sanitariamente los alimentos de origen animal y forrajes, estableciendo las raciones necesarias para el ganado; y custodia, repara, y utiliza el equipo propio de su servicio.

El servicio meteorológico tiene a su cargo el informar al Ejército y Fuerza Aérea sobre las condiciones meteorológicas, coordinando con otros organismos esta actividad, que depende de la comandancia de la Fuerza Aérea.

El servicio de control de vuelo, tiene a su cargo despachar y coordinar los vuelos de las aeronaves del Ejército y Fuerza Aérea, estableciendo las medidas técnicas que garanticen la seguridad del vuelo.

El servicio de material aéreo tiene a su cargo el abastecimiento y mantenimiento del material de vuelo, que es indispensable para este servicio; asimismo, almacena combustibles y lubricantes para las aeronaves militares.

Los Cuerpos Especiales son: de Guardias Presidenciales, de Aerotropas, de Policía Militar, de Música Militar, de Defensas Rurales y establecimientos de Educación Militar. El primero o sea el Cuerpo de Guardias Presidenciales, tiene a su cargo garantizar la seguridad del presidente de la República; el Cuerpo de Aerotropas son las unidades de paracaidistas adiestradas y preparadas para el desempeño de sus misiones, combinando con otras armas y servicios las necesidades del Ejército y Fuerza Aérea; el Cuerpo de Policía Militar tiene a su cargo la coadyuvancia del orden y cumplimiento de las leyes y reglamentos militares en unidades e instalaciones militares; el Cuerpo de Música Militar, tiene a su cargo la organización, funcionamiento y administración de las bandas de música y orquestas; los Cuerpos de Defensas Rurales, se forman con personal voluntario

de ejidatarios y sus servicios se emplean en la vigilancia del medio rural, siendo mandados por militares profesionales; y por último, los establecimientos de Educación Militar tienen a su cargo la educación profesional de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, contando con escuelas de formación de clases, escuelas de formación de oficiales, centros o cursos de aplicación, perfeccionamiento, capacitación, especialización y actualización del personal militar; escuelas, centros o cursos superiores.

II. CARACTERÍSTICAS DEL INSTITUTO ARMADO

Es indispensable atender a las características constitucionales del Ejército, toda vez que con éstas se hace una distinción evidentemente notoria de otros grupos que dentro del Estado funcionan, pero que de ninguna manera tienen el alcance, la naturaleza, la preparación y la finalidad que tienen las Fuerzas Armadas.

En principio, cabe hacer mención respecto de las características que la Norma suprema establece, para distinguir al instituto castrense de grupos que se arman para realizar, igualmente, funciones referentes al servicio público de diferentes áreas como son de seguridad, de inspección o de cualquier otro que contenga cierta similitud al objeto de nuestro estudio, como lo es el empleo de las armas, pero que en mucho difiere de éste.

Las características se refieren a que es una institución que emplea y hace uso de las armas, es decir, se trata de un órgano armado, es profesional, es permanente y se actualiza constantemente.

En cuanto a que es una institución armada, cabe reflexionar qué se entiende por institución y cuál es su amplitud al referirnos a la potestad que se tiene, para hacer uso de las armas a nombre del Estado. Rolando Tamayo y Salmorán¹²⁹ afirma: "...resulta que la presencia del derecho indica la existencia de instituciones sociales de cierto tipo; una que declara o establece qué conductas no son optativas y otra que aplica o ejecuta las sanciones. De ahí se puede decir que el derecho tiene un carácter institucional: es creado y aplicado por instituciones".

Al concepto anteriormente mencionado, cabe atribuir una vinculación a lo que es el Ejército como parte del Estado, a efecto de establecer su legalidad y su razón jurídica, lo que trasciende en una institución que

¹²⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, 1984, p. 27.

tiene en su poder las armas del Estado para hacer defensa de todos sus elementos axiológicos, como son soberanía, independencia, integridad, etcétera.

Adalberto Saldaña H.,¹³⁰ por su parte, opina:

En forma similar al método de participar en la economía para aumentar el poder del Estado, la variable del Ejército federal tiene rasgos especiales dentro del sistema político, para garantizar la predominancia del Estado”.¹³¹ De alguna manera, el Ejército dentro del sistema establece la última base del poder del Estado en términos internos al país, pero también se convierte en un acondicionamiento a la capacidad de respuesta del Estado frente a las circunstancias que aparecen en la vida de aquél. Como el Ejército cumple la función de garantizar, en última instancia la estabilidad, desarrolla una actitud y procedimientos operativos modelo, que condicionan al Estado, pues significan un grupo de presión dentro del mismo, para reaccionar frente a demandas populares, de manera rígida y violenta.

Al respecto, se estima que ese grupo de presión dentro del Estado no es adverso a los lineamientos legales, sino que por lo contrario, es la parte del mismo garantizando el cumplimiento de otras actividades en su existencia, cuando se ve amenazado por fuerzas extrañas al orden legal, llámese externas o bien internas.

Don Guillermo Cabanellas¹³² afirma, respecto de las instituciones: “Exposición metódica de los principios y normas de una ciencia, arte o actividad”. Se atribuye a los Ejércitos de tierra, de mar y de aire o cuerpos complementarios dentro de las fuerzas de defensa nacional, que atienden las funciones propias de la guerra, haciendo uso de las armas y regidos por una inflexible disciplina militar.

No obstante que el Ejército forma parte de las instituciones jurídicas, a cuyo cargo están las armas del Estado para la defensa de las misiones señaladas por la norma del derecho, dicha circunstancia institucional abarca otros campos en donde se hace extensiva ésta; así, Hauriou¹³³ dice: “Que en la teoría institucional del derecho, se debe de adoptar una actitud sociológica, para tratar de buscar un equilibrio entre lo individual y lo social”. Para este autor, la institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social.

130 Saldaña H., Adalberto, *El Estado en la sociedad mexicana*, México, Porrúa, 1981, p. 63.

131 *Ibidem*, p. 64.

132 Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 117, t. IV, p. 124.

133 Hauriou, Mauricio, *La obligación natural*, España, Reus, 1953, p.121.

Lo anterior trasciende a que los elementos reunidos y aglutinados en un medio, sociológicamente diferente al medio normal, como lo es el Ejército, están programados para sostener en cualquier momento una defensa pronta e inmediata en contra de fuerzas extrañas al orden legal, que pongan en peligro la integridad del Estado. Esto se refleja hacia el campo sociológico; pero no obstante que esa cualidad diversa le aporta caracteres propios, no se puede hablar de un *status* diferente que le dé elementos de personalidad, al grado de pensar siquiera que su carácter coactivo por medio de las armas, le da un lugar aparte que le conforma su personalidad jurídica. Esto no es factible de concebir, ya que la personalidad que se refleja en el instituto armado, es la personalidad del Estado; y si entrásemos en guerra internacional, o ya en guerra interna, se diría que el Ejército representa la personalidad del Estado mexicano, pero nunca podríamos afirmar que ejerce una propia personalidad, no obstante que tiene los caracteres de una institución.

Bien es cierto que el Ejército se robustece con hombres y éstos conforman la fuerza humana, pero esta forma masiva de integración no es permanente, sino que es circulante, ya que el poder humano del Ejército es fluctuante, es decir, unos hombres entran y otros salen de sus filas, por cualesquiera de sus causas, pero todas las que concurren o han concurrido o concurren, se agrupan a una sola idea, que es la defensa nacional por medio de las armas.

La institución bélica que radica en el Ejército, está revestida de técnica y tiene caracteres propios diferentes a otras instituciones, ya que mediante el aprendizaje, uso y preparación constante va imbuida de una serie de acciones peculiares que le dan sutileza para trascender en la efectividad del campo jurídico, cuando se empleó la fuerza de las armas a fin de que el primero prevalezca sobre cualquier otro interés en contrario; se pensaría que para hacer uso de las armas e inclusive privar de la vida a un semejante en una lucha armada, no cabe la tecnicidad en ese acto brutal, sino más bien un sentimiento deshumanizado, pero esto no es exacto.

Por el contrario, para hacer uso de las armas en el plano de una defensa a los valores encomendados por la norma de derecho, media en quienes emplean éstas, como son los ejércitos de tierra, de mar y de aire un proceder tecnificado para la realización de sus encomiendas: que no abracen sus hombres un instinto asesino, sino espíritu patrio para cumplir con su deber; que no se acojan sus soldados a un sentimiento de piedad en un momento crucial, que le coloque bajo una situación peligrosa y que les

haga fracasar en su cometido. Todo ello debe de ir en el mando y la obediencia de quienes forman la institución armada, con la técnica castrense necesaria para el fiel cumplimiento de sus obligaciones frente al Estado, es decir, no se debe exceder ni temer en las acciones decisivas en que se emplean las armas.

Como se identifica el instituto armado con el orden jurídico, cabe hacer notar que el propio orden legal establece cuáles son los lineamientos que debe de seguir el Ejército, tanto en tiempo de paz como en el de guerra, o ante un estado de necesidad; y es el propio orden legal el que encauza sus acciones hacia lo máximo, inclusive el sacrificio de sus hombres, sin importar que éstos pierdan la vida en el desempeño de una misión; o bien hacia lo mínimo, en donde no se expandan las funciones del Ejército en actos que son propios de otros organismos y en donde no cabe la intervención de las Fuerzas Armadas, o en su caso, no extralimitar las acciones de los militares en tiempo de paz, sino adecuarlas a los actos propios de la disciplina militar con la amplitud necesaria.

Ahora bien, cabe mencionar la profesionalización del Ejército y al respecto, se dice que el profesionalismo militar atiende a establecer que éste se encauza hacia la actividad de esa institución que hace de su ocupación habitual el desempeño de las armas, con un celo pleno dedicado a ello, al grado de que se alcanza una destreza tal que la aparta de actos novicios que pudieren quitarle seguridad en su manejo. El profesionalismo militar, pues, atiende a la toma de decisiones en los altos niveles de participación nacional del Ejército.

Guerrero Mendoza¹³⁴ afirma: “Al profesionalismo militar lo concebimos como la manifestación completa, cabal y constante de conocimientos, cualidades y aptitudes militares, en el hombre que se dedica a la preparación y realización de la guerra, por vocación o por cumplir con un deber”.

Es necesario mencionar que el Ejército es profesional en actividades encaminadas a la guerra, estimación sin la cual no sería factible entender su cualidad; sin embargo, en la concepción moderna se debe de adosar dicho concepto, encaminándolo no sólo al marco de la belicología, sino hacerlo extensivo dentro del aspecto de la Defensa Nacional y más aún dentro de la Seguridad Nacional.

El profesionalismo se refiere a esa ocupación habitual, que se ejerce con pericia por el Ejército dentro del marco armado; es diestro dicho ins-

134 Guerrero Mendoza, Marco Antonio, *El profesionalismo militar en los militares. Participantes en la toma de decisiones de alto nivel*, México, Conferencia Colegio de Defensa, 1993, p. 10.

tituto en el manejo de las armas, para asegurar y garantizar la Seguridad Nacional, empleando técnica y desarrollando un método en el marco científico. Es preciso aclarar que la guerra fue un arte hasta el siglo XIX, pero al calor de las dos conflagraciones mundiales y cientos de guerras que cerraron el siglo que acabamos de concluir, que desarrollaron un poliedro científico; se ha convertido lo referente a la guerra en una ciencia, por la conjugación tan propia de actos que se desenvuelven en un solo concepto, que es la acción militar en el marco de la belicología.

Sin embargo, no quiere decir que ante el profesionalismo militar por tal cualidad hubiere surgido la ciencia, ya que lo profesional no crea la ciencia, sino es el científico quien la hace por medio de la investigación y otros actos que colocan a la acción militar en ese terreno de conocimiento que constituye aquélla, esclareciendo que hoy en día la investigación militar atiende a las actividades militares en todo su esplendor; por ejemplo, en materia de armamento, en estrategia, como parte de la política, o en táctica, ingeniería militar, derecho castrense y así en una acción de guerra, previamente, se ha estudiado la posibilidad de saber cuántos muertos pudiese haber en la lucha armada, etcétera; el estudioso general, Marco Antonio Guerrero Mendoza, afirma:¹³⁵ “Que las características del profesionalismo se encuadran en las siguientes condiciones: vocación y aptitudes; conocimientos y habilidades; continuidad académica, experiencia, universalidad, corporatividad y tener ética en su desempeño”.

La profesionalidad del Ejército se resume en que su existencia se encamina hacia el triunfo dentro de una guerra, no se acepta el derrotismo, sino que se lleva hasta el sacrificio de la vida misma de sus hombres para la defensa de los valores nacionales, sin esperar recompensa alguna; y el Estado le da esa cualidad por medio de la ley, haciendo al Ejército como la institución estatal que ejerce el monopolio de la violencia legitimada para la Defensa Nacional.

III. EL MANDO MILITAR

Tener el mando, es tener el poder. Cabanellas¹³⁶ afirma: “Que el mando es el poder jerárquico sobre cualquier fracción de tropas o sobre todas las de un Ejército o varios aliados”. Este autor concluye diciendo

135 Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 132.

136 *Ibidem*, p. 313.

que: “Sin mando no hay Ejércitos, porque en aquella idea se resume la dirección colectiva y escalonada de las tropas y la iniciativa que en la guerra incumbe a cada jefe, con respecto a sus subordinados, dentro de las facultades concedidas por los superiores”.

Mando y gobierno van aparejados y ambos conceptos se reflejan en el poder, toda vez que quien ejerce el mando gobierna con ello, haciendo uso del poder que tiene y por el cual lo hace mandar. A simple vista se podría pensar que tales concepciones atienden a una forma dictatorial de pensar; sin embargo, algunos tratadistas asemejan al Estado de derecho, con la existencia de dictaduras; así, el maestro Diego Valadés¹³⁷ dice:

Aquí se produciría la impresión de que entre el Estado de derecho y la dictadura no hay diferencia. Es en este punto donde tienen que incluirse otros elementos del Estado moderno. Entre ellos el sistema representativo, los mecanismos de descentralización del poder y un complejo instrumental de controles que impiden la transformación de un Estado de derecho en un Estado absoluto.

Sin embargo, en el concepto moderno de gobernar se estima que hacerlo es innovar, aun cuando si el gobierno en marcha se hace sin la energía que da el mando, se está ante la debilidad y esto trastoca la eficacia en el mando y en las órdenes que éste genera. Quien manda, se dice, si se equivoca tiene la posibilidad de volver a mandar; esto es, dar una contraorden que modifique el error previo, asegurándose que la segunda orden será la eficaz. Sin embargo, siguiendo un principio de derecho militar, se dice que “orden y contraorden, es desorden”.

Al mando se unen otros elementos como la disciplina y el valor, que crean un marco en ese difícil arte que es el de mandar, en donde el hombre debe de imponerse a aquellos a los que manda; lo anterior se realiza tal vez con cualidades innatas, ya que es factible establecer que no todos los hombres están dotados para ejercer el mando; así, Karl Von Clausewitz¹³⁸ habla del genio guerrero y dice:

La determinación es un acto de valor en un caso particular y si se transforma en rasgo característico, un hábito mental; pero aquí no nos referimos al valor para afrontar el peligro físico, sino al valor para hacer frente a las responsabilidades, o sea, en cierta medida para encarar el peligro moral. De

137 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 177.

138 Clausewitz, Karl Von, *De la guerra*, México, Diógenes, 1977, t. I, p. 43.

la naturaleza del caso depende que esta noble cualidad de un hombre sea atribuida más a la calidad particular de su inteligencia o a la firmeza de su equilibrio emocional, aunque ninguna de las dos puede faltar por entero.

Para el célebre politólogo militar, el ejercer el mando, adecuadamente, es una cualidad.

El acto de mandar atiende a colocar, convenientemente, las decisiones para que las responsabilidades se cumplan con aquellos que tienen facultades para tales tareas. Sun Tzú¹³⁹ dice, a través de Chang Yu: “Luego, el verdadero método cuando hay que mandar hombres, consiste en utilizar al avaro y al tonto, al sabio y al valiente y en dar a cada cual la responsabilidad en las situaciones que le convienen. No confiéis a la gente tareas que no pueda cumplir. Haced una selección y dad a cada cual responsabilidades adecuadas a sus cualidades”.

En el Ejército se ejerce el mando, toda vez que para poder llevar a cabo las acciones que por disposición de ley tienen los órganos armados, se requiere de una línea directa que imponga una unidad de acción para alcanzar un fin común; así, quien manda en el Ejército no lo hace con fines personalistas, sino en función de un grupo y el que es elegido para mandar, renuncia a sus intereses personales y ejerce una voluntad representativa por disposición legal sobre todos los demás. De lo anterior se presentan los fines del mando y éstos, en materia militar, son bélicos para alcanzar la paz, es decir, la guerra es un medio y la paz es su consecuencia finalística.

El mando debe de ser exigente; lo asegura el coronel Luis Gazzoli,¹⁴⁰ quien afirma:

...el individuo que ejerce el mando puede y debe ser exigente, pues en el fondo su propio sentido de la exigencia, es una expresión de la aceptación de ser exigido por parte de quienes son mandados, al menos cuando éstos tienen conciencia de los fines perseguidos. Pero la exigencia no debe ser aplicada a los demás, si no comienza por serlo con uno mismo. El sufrir los efectos de las propias determinaciones es una valiosa experiencia de mando, al mismo tiempo que indica una plausible predisposición a no sustraerse a las consecuencias comunes que provienen de su ejercicio, sean éstas venturosas o desagradables.

139 Sun, Tzú, *El arte de la guerra*, México, Colofón, 1991, p. 87.

140 Gazzoli, Luis, *Reflexiones sobre el mando*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1994, t. I, p. 22.

Con el mando se impone el ejemplo personal, mediando el principio que quien sabe mandar antes supo obedecer, por tanto hay que entender al inferior, para poder apreciar su cumplimiento a las órdenes que se le den; así, Gazzoli¹⁴¹ menciona: “...la prodigalidad en el superior no sólo estimula a los subalternos en cuanto induce a la acción, sino que les despierta el sentimiento de emulación porque los hace conscientes de que ella y solamente ella, consigue que los fines establecidos se cumplan estrictamente, según la idea que sobre su cumplimiento tiene quien manda”.

El hombre que manda debe de ser preparado para ello, en una línea humanística tras el poder obtener excelentes resultados; de aquí se parte a establecer el principio militar que reza: “Si mandas, no humilles”, ya que el mando puede ser despótico. En ese sentido humanista del que manda, si se acoge a tal circunstancia, se garantiza un entendimiento debido entre el que manda y el que obedece; el primero no se ensoberbece, el segundo no se humilla, y ambos son hombres con honor y un alto concepto del deber, en donde cada quien en su papel, tanto el que manda como el que obedece, cumplen con su cometido.

El militar argentino Gazzoli¹⁴² afirma, que de acuerdo a la intensidad sobre la que gravita el mando, se establece la geometría de éste y dice:

Cuando las relaciones de dependencia jerárquica le dan una prevalencia notable y de carácter permanente, de tal forma que crea un estado de obligatoriedad continuo en el tiempo, ya sea en el superior en cuanto se refiere a su preocupación por la profesión y los subalternos; y en éstos por la intensidad con que se les graba el sentimiento de dependencia de la autoridad y del deber, decimos que el mando es de naturaleza circular.

El que manda debe de convivir con sus subalternos. Decía Napoleón que los generales debían de convivir con sus soldados, que este sistema fue el éxito de los espartanos; nunca el que ejerce el mando debe de aislarse, ya que si lo hace está solo y no media esa vinculación que debe de haber con aquellos que no sólo esperan recibir sus órdenes, sino que éstas sean dadas en el convivio permanente con su superior; mandar atiende al buen trato, a la cortesía, a la educación, a la serenidad, al ejemplo, rasgos característicos en los soldados de todo el mundo, pues la milicia no es más que profesión de hombres honrados, como lo estableció el poeta y

141 *Ibidem*, p. 24.

142 *Ibidem*, p. 45.

soldado de infantería, Pedro Calderón de la Barca, obrando tal comentario en los murales del Heroico Colegio Militar, en Tlalpan.

Se requiere de un formalismo para el ejercicio del mando, por ello debe de mediar una estrecha relación entre el que lo ejerce y quien obedece; ese formalismo se nutre con una finalidad común entre mandados y mandante, donde ambos conocen bien el desempeño de su papel; uno que se concientiza en mandar y el otro en obedecer, adaptándose uno al otro mediante un equilibrio emocional que les nutra su relación, al saber de la efectividad de las órdenes cumplidas.

En el Ejército, los mandos se bifurcan a todos los niveles en la escala jerárquica y tienen mando, desde el cabo hasta el general de división. Dice Gazzoli:¹⁴³ “Para el correcto ejercicio del mando, es importante que se cubran todos los escalones jerárquicos intermedios que separan a la autoridad suprema, del último. Generalmente, las organizaciones de los grupos responden a un principio de racionalidad funcional, pero desdichadamente no siempre es posible cubrir todos los cargos que en ellas se prevén”.

El mando implica unidad de cohesión entre las Fuerzas Armadas, robusteciendo su vinculación por medio de la disciplina; por ende, no es posible admitir que medien vacíos en la escala jerárquica, que redunden en el servicio de las armas.

La selección de los mandos debe ser natural, a fin de que quien ejerza el mismo, sea parte de esa agrupación sometida al mando militar para poder entender las órdenes que emanen y pueda, igualmente, apreciar la posibilidad de obediencia de los subordinados; por eso, Gazzoli dice:¹⁴⁴ “Cuando la facultad de mando es investida por una autoridad superior al cargo de que se trata, la responsabilidad en la selección y la consiguiente elección recae, naturalmente, sobre la misma autoridad, cuestión que se da, de preferencia, en los grupos organizados jerárquicamente donde el fin trasciende el ámbito personal”.

Los conceptos de poder, cargo, función y mando van aparejados, toda vez que éstos atienden a la esfera de las decisiones por mandato de la norma jurídica; así, decimos que el poder es una atribución que la norma confiere para ejercer funciones del Estado; el cargo es la función que desempeña el funcionario y por su conducto se manifiesta el poder mencionado anteriormente; la función es el ejercicio de la responsabilidad que

143 *Ibidem*, p.133.

144 *Ibidem*, p. 171.

emana del cargo y el mando es el atributo de éste con el ánimo de dinamizar la función para dar cumplimiento de las órdenes. Gazzoli¹⁴⁵ afirma:

En general, podemos considerar que las relaciones importantes vienen dadas por la vinculación poder, cargo, mando, razón por la cual tiene sentido decir que las funciones trascendentes se originan en un poder que se atribuye a una persona y que ésta debe desempeñarlo a través de un cargo que se le confiere, con el auxilio del ejercicio del mando. Esto significa que el mando viene a ser, indirectamente, un atributo del poder.

Martín Suárez¹⁴⁶ dice respecto del mando:

La fortaleza espiritual permitirá al jefe dar el ejemplo a los subordinados, soportando con estoicismo las penurias y privaciones, así como sobrellevar con entereza los fracasos y reveses que fatalmente suelen alternar con los éxitos en la suerte de las armas. Tanta debe ser la firmeza de carácter del jefe, tanta la fortaleza de su ánimo, tanta su constancia en el esfuerzo y tanta su capacidad de reacción ante los hechos adversos, que de conferírsele como en otros tiempos un título nobiliario, se pueda grabar en su escudo como lema, con entera verdad, estas palabras de Sarmiento: *Aunque el mundo se derrumbe, yo quedaré de pie sobre sus ruinas porque soy un hombre de carácter.*

Algunos autores establecen, como premisa necesaria del mando, el conocimiento que quien lo ejerce debe de tener sobre su país; así, el general Rafael Benavidez¹⁴⁷ dice:

El fin que nos proponemos es el de hacer saber al jefe de un ejército, que es de su deber conocer a fondo el país en donde ejerce el mando; debe saber si es audaz, activo, impetuoso o lento; si es constante o ligero, vivo o estúpido, bien o mal ejercitado, instruido o ignorante; que examine por sí mismo si el pueblo cuyo mando se le ha confiado es más propio para la guerra...

Con lo anterior se corrobora que quien ejerce el mando debe de conocer perfectamente hacia dónde dirigirá el mismo.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece en el artículo 10, diversos niveles de mando, como son: mando supremo,

145 *Ibidem*, p. 227.

146 Suárez, Martín, *op. cit.*, nota 102, p.147.

147 Benavidez, Rafael, *op. cit.*, nota 109, p. 82.

alto mando, mandos superiores y mandos de unidades, como se apuntó anteriormente. La necesidad de crear órdenes y directivas, transmitir las sobre las acciones castrenses, atiende a esa bifurcación de mandos que en todos los niveles constituyen un solo bloque orgánico, cuya columna vertebral es la disciplina y que se debe procurar que todos los hombres sean uno solo, no alterando las órdenes ni evadiendo éstas, pues si ello llegare a suceder, se viola la norma penal y se incurre en un ilícito militar que se tipifica como desobediencia.

IV. LA GUARDIA NACIONAL, EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO Y OTRAS FUERZAS O MILICIAS VINCULADAS AL EJÉRCITO

La Constitución de la República establece en diversos preceptos la existencia de la Guardia Nacional, tales como la fracción III del artículo 31, 35 fracción IV, 36 fracción II, determinando la participación de los ciudadanos en este cuerpo armado; por otro lado, la fracción IV del artículo 76 otorga la facultad al Senado de la República para consentir que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pueda disponer que la Guardia Nacional salga de los respectivos estados, y la fracción VII del artículo 89 constitucional, igualmente, se refiere a la facultad del presidente de la República para hacer uso de este órgano constitucional; lo anterior está plasmado en la Norma suprema, pero la realidad es que no ha funcionado tal Cuerpo de Seguridad quedando en desuso dicha institución y al caso surgen varias interrogantes respecto a qué camino seguir. Bien reformando la Constitución, con base en el argumento que sustenta la tesis de que no tiene caso tener en dicho cuerpo de normas constitucionales un órgano que de hecho no funciona; o en su caso, reglamentarla para los efectos de imbuir en su competencia aspectos de seguridad; cuestionándose igualmente, para tal efecto, el porqué a la fecha no tienen aplicabilidad los preceptos referentes a la Guardia Nacional y porqué el Estado no se ha preocupado por darle funcionalidad.

En primer término, cabe hacer una mención somera en el ámbito histórico, para poder comprender a esta institución de derecho; así, con los griegos y los romanos, los hombres eran reclutados para hacer la defensa de las ciudades o comarcas a las que pertenecían, pero cuando la guerra era prolongada en tiempo o en espacio, estas actividades se dejaban a gentes profesionales, limitando esa fuerza de improvisados a circunstan-

cias regionalistas; en la Edad Media, todos los hombres pertenecientes a un feudo tenían la obligación de presentarse armados cuando las necesidades así lo requerían, para la defensa del lugar a donde pertenecían o residían; sin embargo, se estableció el sistema de reclutamiento obligatorio por medio de las levas de mesnadas feudales, a fin de evitar que los hombres de un feudo se escaparen para tomar las armas en defensa de éste; posteriormente, las colonias españolas e inglesas organizaron a sus ejércitos por medio del reclutamiento de voluntarios, que se lanzaban a la aventura, con el fin de buscar fortuna; en los Estados Unidos de América, las milicias de voluntarios apoyaron al ejército continental que estuvo al mando de Jorge Washington; constituyóse en un servicio voluntario el realizado por las milicias y a partir del año de 1830, se denominaron éstas Guardia Nacional.

En Francia, a partir de la toma de la Bastilla, en 1789, el pueblo y la guarnición militar se tornaron en la Guardia Nacional y su primera operación bélica, fue la expulsión de la guardia suiza del rey Luis XVI; más tarde, estas corporaciones formaron el apoyo del Directorio y fueron un antecedente de la Grand Armeé del Ejército de Napoleón Bonaparte.

En la Constitución gaditana de 19 de marzo de 1812, se establece en los artículos 362, 363, 364 y 365, lo referente a las milicias nacionales, compuestas de miembros de la población, otorgando facultades al rey para poder disponer de esta fuerza dentro de sus respectivas provincias. Durante el México independiente, el 1o. de junio de 1824, se emite el decreto referente al nombramiento de oficiales de las milicias activa y civil; posteriormente, se crea el reglamento general de la Milicia Cívica, de 29 de diciembre de 1827; asimismo, los proyectos constitucionales de 1842, en donde se establece la Guardia Nacional y sus adecuaciones como quiénes deben de alistarse en ella y las facultades del Congreso para organizar, equipar y disciplinar a la institución armada mencionada; el artículo 156 reza lo siguiente: “La Guardia Nacional de los departamentos quedará destinada, exclusivamente, a defender dentro de su territorio la Independencia nacional; en caso de invasión extranjera, esta guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea y no gozará de fuero”; igualmente, el 11 de septiembre de 1846, se expidió el decreto que estableció el reglamento para organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional y en la Ley del 3 de febrero de 1847, se faculta al gobierno federal para disponer de la Guardia Nacional de los estados para la defensa del territorio nacional.

Una de las leyes emergentes emitidas por el ilustre amparista, don Mariano Otero, es la Ley Orgánica de la Guardia Nacional de 15 de julio de 1848, en donde se determina que la Guardia Nacional de cada estado quedará siempre bajo el mando del gobernador respectivo; norma que tuvo verdadera importancia cuando el presidente Juárez la aplicó, para poder afrontar la intervención francesa; más tarde la Guardia Nacional, en la época del porfirismo, dejó de tener importancia, atendiendo a la sumisión de los gobernadores de los estados de la República al presidente oaxaqueño. Fue sustituida dicha corporación por los Cuerpos de Defensas Rurales, cuyos antecedentes hoy en día son vigentes, ya que existen estas corporaciones dentro de la actual Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Cabe, ahora, mencionar algunos conceptos acerca de la Guardia Nacional; don Guillermo Cabanellas de Torres¹⁴⁸ dice: “Cuerpo francés creado en 1789 y que ya era de 100,000 agentes hacia 1791. Su finalidad era el mantenimiento del orden público. Estuvo disuelto desde 1827 a 1830 y desapareció, definitivamente, en 1872”. El autor evoca el origen de la Guardia Nacional, como se expuso anteriormente, sacando este cuerpo armado del pensamiento liberal de un pueblo en efervescencia, como lo fue el francés en la época de su Revolución.

Leonardo de Jesús Báez Fuente¹⁴⁹ dice:

Es la agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público, bajo un mando territorial generalmente. La Guardia Nacional es una institución integrante de las Fuerzas Armadas, la cual tiene como finalidad la defensa interior de la seguridad del Estado; esta institución tiene un notorio espíritu democrático, ya que está formada por la población del Estado en armas; todos los ciudadanos de determinada edad, condición y aptitud física suficiente deben integrar esta Fuerza Armada, si las circunstancias así lo requieren, eligiendo entre sus integrantes a los oficiales de mando.

El concepto antes mencionado resulta incongruente con la realidad jurídica nacional, ya que la Guardia Nacional de ninguna manera forma parte de las Fuerzas Armadas, puesto que la característica de esta institución tiene caracteres diversos y no media subordinación o dependencia de

148 Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 117, t. III, p. 466.

149 Báez Fuente, Leonardo de Jesús, *Propuesta legislativa para la creación de la Ley Federal de Guardia Nacional*, México, tesis profesional de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1998, p. 10.

la primera a las segundas; lo anterior por naturaleza, como se fijará continuamente.

Saucedo López¹⁵⁰ dice: “Se propone un concepto acerca de la Guardia Nacional y se dice que es la institución armada no profesional, de carácter transitorio, cuyo objetivo es intervenir en la salvaguarda de los valores nacionales”.

Lo anterior se colige de la siguiente manera: efectivamente, la Guardia Nacional es una institución armada, por disposición constitucional, pero difiere de las Fuerzas Armadas regulares y permanentes, como es el Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, existiendo diferencias formales como son: la primera, no es profesional, pues aun cuando sus miembros en ambos casos son los propios ciudadanos en ejercicio de las armas, prestando un servicio constitucional, en la Guardia Nacional sus miembros no son militares y en las instituciones armadas regulares y permanentes, sí están integradas por militares profesionales.

Por otro lado, en la Guardia Nacional a los ciudadanos se les obliga a tomar las armas para la defensa de su estado, durante tiempos limitados y no continuos, organizándoles, preparándolos y adiestrándolos para que en circunstancias críticas sean un medio de defensa; por su parte, los segundos o sea los miembros de las Fuerzas Armadas, dedican todo su tiempo al servicio de las armas; además, se dice que la Guardia Nacional es local y regionalista y las Fuerzas Armadas permanentes son federales; en la Guardia Nacional sus miembros ante la comisión de un delito se surten por la competencia federal de los tribunales, mientras en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, es competente el fuero de guerra; los grados jerárquicos de la Guardia Nacional deben de ser diferentes en denominación y heráldica a los de las fuerzas profesionales; igualmente, sus uniformes, insignias, condecoraciones y demás, en ambas instituciones, deben de ser totalmente diferentes.

La Guardia Nacional se organizará en cada estado de la Unión de acuerdo a sus necesidades, elementos y economías, buscando siempre que medie en todas las entidades federativas una homogeneidad en sus miembros, tanto en ideología como en adiestramiento, pues se puede correr el peligro de que por ser de diferentes regiones cada uno de los estados enmarque su propia forma de ser.

150 Saucedo López, Antonio, *op. cit.*, nota 83, p. 23.

Igualmente, se buscará en lo posible una equiparación con las Fuerzas Armadas profesionales, debiendo de tener dicha Guardia Nacional tropas de tierra, de aire y de mar. Por tanto, en forma igual deberá de tener armas y servicios; las primeras como infantería, artillería, caballería, blindada e ingenieros; los servicios como transportes, transmisiones, materiales de guerra, intendencia y otros, de acuerdo a las necesidades que se establezcan; siendo surtos todos los servicios para las tres fuerzas de tierra, de mar y de aire de la propia Guardia Nacional.

Sus órganos del mando serán: un alto mando, que recaerá en un comandante general de la Guardia Nacional, un Estado Mayor y un inspector local.

Compete al mando que será el gobernador del estado, el que delegará sus funciones en un segundo comandante, las siguientes funciones:

- a) Fomentar en quienes formen parte de la Guardia Nacional, el amor a la patria y a sus instituciones.
- b) Instruir a sus elementos conforme a la disciplina militar.
- c) Adiestrarlos para resolver las emergencias.

El Estado Mayor de la Guardia Nacional será un organismo técnico-operativo y administrativo, que colaborará con el mando en la planeación, coordinación y desarrollo de las funciones de ella, encaminadas a la defensa de sus objetivos.

El inspector local será designado por el gobernador del estado y supervisará al personal, al material, a los animales e instalaciones en los aspectos técnicos, de conservación y de adiestramiento.

Los miembros de la Guardia Nacional serán, necesariamente, vecinos del lugar en donde presten sus servicios y para ejercer sus derechos en esta institución armada constitucional, no deberán de estar privados de sus derechos políticos por sentencia de juez y tendrán un modo honesto de vivir.

Las jerarquías se impondrán, mediante un procedimiento de selección que realizará una comisión integrada por vecinos prestigiados, que determinará los grados a los habitantes de la entidad, de acuerdo a sus capacidades y aptitudes, prestigio y conducta; en algunos sistemas jurídicos, se acepta la tesis de votación para la imposición de jerarquías, de aquí surge la democratización de esta institución.

Como se comentó, no podrán tener los miembros de la Guardia Nacional la misma jerarquía que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, ni

tampoco podrán tener el grado equivalente al de generales o almirantes y se propone lo siguiente:

EJÉRCITO Y FUERZA ARMADA	ARMADA	GUARDIA NACIONAL
Coronel	Capitán de navío	Primer jefe
Teniente coronel	Capitán de fragata	Segundo jefe
Mayor	Capitán de corbeta	Tercer jefe
Capitán primero	Teniente de navío	Primer oficial
Capitán segundo	Teniente de fragata	Segundo oficial
Teniente	Teniente de corbeta	Tercer oficial
Subteniente	Guardia marina	Suboficial
Sargento primero	Segundo contraamaestre	Primera clase
Sargento segundo	Tercero contraamaestre	Segunda clase
Cabo	Cabo	Tercera clase
Soldado	Marinero	Soldado

Las insignias de la Guardia Nacional, serán las siglas de “GN”, que portarán los miembros en su uniforme de manera visible; el armamento será de igual característica al de las Fuerzas Armadas permanentes y nadie quedará exento de formar parte de esta fuerza, con excepción de los empleados del Estado, que desempeñen funciones que pueden ser afectadas por la prestación del servicio de las armas.

De ninguna manera se debe confundir con el Servicio Militar Nacional, que atiende a cumplir con una obligación impuesta por la Constitución a los ciudadanos mexicanos y su estancia en filas es por breve tiempo, para prepararlos en el servicio de las armas, como simiente posterior a robustecer las filas del Ejército *in genere*, o bien en la propia Guardia Nacional; en ésta última, quienes la integran cumplen con una obligación que igualmente es impuesta por la Constitución, para defender valores en peligro, que por regla general pueden ser interiores, ya que si fueren exteriores, como la guerra extranjera, la Guardia Nacional desaparecería y se integraría a los cuadros de las Fuerzas Armadas permanentes; pero quienes militan en ellas, permanecen ahí no sólo por obligación, sino

por necesidad para atender a la problemática interna de sus estados, en apoyo de las fuerzas públicas.

La Guardia Nacional como Fuerza Armada, depende directamente de cada estado perteneciente a la Federación, siendo su jefe inmediato el gobernador de cada uno de ellos y forma parte de las fuerzas públicas del mismo, en la inteligencia de que la Guardia Nacional es la máxima fuerza estatal con la que cuenta y que sirve de apoyo a las fuerzas rurales, a las fuerzas municipales o a cualquier otra que se pudiere organizar para la defensa del Estado perteneciente a la República federal.

No obstante que la Constitución de la República considera su organización, regulación y robustecimiento en los estados de la Unión, no existe de hecho ninguna norma que las regule, pese a que en algunas de las diferentes Constituciones estatales, se enuncia esta institución armada, no así en otras; por tanto, su regulación estatal se consagra a un mero principio constitucional, pero fácticamente no media funcionalidad en ella.

En la Constitución del estado de Baja California, en su artículo 29, fracción III, se impone como deber del ciudadano sudcaliforniano, el alistarse en la Guardia Nacional; en la Constitución de Campeche, en el artículo 19, fracción I, se impone como obligación del ciudadano campechano el alistarse en la Guardia Nacional y en el artículo 71, fracción XXIII, se otorga facultad al gobernador en lo referente a la Guardia Nacional y fuerza pública que confieren a los estados de la Federación la Constitución General y sus leyes relativas; en la Constitución de Coahuila en el artículo 18, fracción IV, se considera deber del ciudadano coahuilense el alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella dentro de los términos que designe la ley respectiva; en el artículo 67, fracción XXIV, se otorga anuencia al Poder Legislativo de autorizar al Ejecutivo para poner sobre las armas la Guardia Nacional y en el artículo 82, fracción XIX se da facultades al gobernador, para organizar y disciplinar a la Guardia Nacional y demás fuerzas del estado y ejercer, respecto de unas y otras, las atribuciones que determinen las leyes y reglamentos respectivos.

En la Constitución de Chihuahua, artículo 21, fracción IV, se considera deber del ciudadano chihuahuense el tomar las armas en la Guardia Nacional y en el artículo 93, fracción XI, se dan facultades al gobernador para mandar en jefe la Guardia Nacional en el estado, conforme a la Ley Orgánica relativa; en la Constitución de Durango, artículo 18 fracción II, se considera obligación del ciudadano duranguense el alistarse en la Guardia Nacional; en la Constitución de Guanajuato, artículo 23, fracción

I, es una prerrogativa del ciudadano guanajuatense el tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República, del estado y de sus instituciones; en el artículo 24, fracción II se impone como obligación de los mismos, alistarse en la Guardia Nacional y en el artículo 77, fracción XIV, se faculta al gobernador a mandar que se instruya y discipline la Guardia Nacional, conforme al reglamento que expida el Congreso de la Unión y a las prevenciones que determine el Congreso del estado; la Constitución de Guerrero, artículo 18, fracción I, considera como una obligación del ciudadano guerrerense el alistarse en la Guardia Nacional y servir en ella de la manera que disponga la ley en la materia.

En la Constitución de Hidalgo, artículo 18, fracción III, se considera obligación del ciudadano hidalguense el alistarse en la Guardia Nacional, y en el artículo 71, fracción III, se faculta al gobernador para cuidar que se instruya a la Guardia Nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 73, fracción XV de la Constitución general de la República; la Constitución del estado de México, artículo 29, fracción I, considera como derecho político del ciudadano el tomar las armas en la Guardia Nacional para la defensa del Estado y de sus instituciones y en su artículo 89 fracción XII se faculta al gobernador para cuidar de la instrucción de la Guardia Nacional en el Estado, conforme a las leyes y reglamentos federales y mandarla como jefe; en la Constitución de Michoacán, artículo 60, fracción I, se faculta al gobernador para instruir a la Guardia Nacional, de acuerdo con los reglamentos que expida el Congreso de la Unión; en la Constitución de Morelos, artículo 70, fracción XXI, se faculta al gobernador a cuidar de la disciplina de la Guardia Nacional; en la Constitución de Nayarit, artículo 18, fracción II, se impone como obligación del ciudadano nayarita el alistarse en la Guardia Nacional.

En la Constitución de Nuevo León, artículo 34, fracción III, se impone como obligación del ciudadano nuevoleonés el 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 y del estado, así como la tranquilidad y el orden interiores y el artículo 85, fracción XIII, otorga la facultad al gobernador de ser jefe nato de la Guardia Nacional y de las demás fuerzas del estado, cuidar de su instrucción con arreglo a las leyes y de que se use de ellas conforme al objeto de su institución; la Constitución de Oaxaca, en su artículo 24, fracción III, otorga al ciudadano hombre o mujer el alistarse en la Guardia Nacional para la defensa del territorio y de las instituciones de la Re-

pública y del estado, en los términos que prescriben las leyes, en el artículo 60 se otorga la facultad a la legislatura para pedir el apoyo de los jefes y oficiales de la Guardia Nacional del Estado y éstos la obligación de dárselo, siempre que trate de hacer efectivas sus disposiciones legales y el Ejecutivo se niegue a obedecerlas o ejecutarlas; y el artículo 80, fracción XXI, faculta al gobernador para nombrar instructores de la Guardia Nacional del estado.

La Constitución de Querétaro en su artículo 22, fracción VII suspende los derechos y prerrogativas del ciudadano por no estar alistado en la Guardia Nacional del estado, sin motivo legal que exima de esa obligación, el artículo 63, fracción XXXIV, faculta al Congreso estatal para autorizar al Ejecutivo para que arme a la Guardia Nacional en los casos que determine la ley y el artículo 93, fracción IX faculta al gobernador a mandar la Guardia Nacional, las fuerzas de seguridad del Estado y los cuerpos de policía y tránsito de la municipalidad en que resida o se encuentre con motivo del desempeño de sus funciones; la Constitución de San Luis Potosí, en su artículo 10, fracción V, considera prerrogativa del ciudadano potosino el tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional para defensa del estado o de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes; la Constitución del estado de Sonora, en su artículo 16, fracción IV, estima que es derecho del ciudadano sonorense el tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República, del estado y de sus instituciones y el artículo 79, fracción XXVIII, faculta al gobernador para organizar y disciplinar a la Guardia Nacional y las demás fuerzas del Estado y ejercer, respecto de una y otras, el mando conforme a las atribuciones que le conceden las Constituciones general y local.

La Constitución de Tamaulipas en su artículo 80., fracción III, establece como privilegio del ciudadano del estado el alistarse en la Guardia Nacional y el artículo 91, fracción VIII, faculta al gobernador a disponer de la Guardia Nacional y la policía rural del estado, según la ley; la Constitución de Veracruz, en su artículo 28, fracción II, considera obligación del ciudadano veracruzano el alistarse en la Guardia Nacional y el artículo 87, fracción XXI faculta al gobernador a poner sobre las armas la Guardia Nacional, con aprobación de la legislatura o de la diputación permanente en los recesos de aquella y en su fracción XXII faculta al Ejecutivo local a disponer de las fuerzas de seguridad pública y movilizar a la Guardia Nacional, dentro de los límites del estado, según lo exijan las necesidades públicas y ordenar que pase la Guardia a otros estados, en los términos que

disponga la Constitución General; la Constitución de Yucatán, finalmente, en su artículo 8o., fracción V, considera obligación del ciudadano yucateco el alistarse en la Guardia Nacional.

Como se aprecia, la Guardia Nacional se encuentra contenida en algunas Constituciones estatales, pero no media existencia alguna de ésta, sin embargo, ante la disyuntiva de determinar si dicha institución armada debe desaparecer o bien, en su caso, regularla y darle existencia; reitero que debe atenderse al segundo concepto, a fin de que se organice la Guardia Nacional en cada estado de la República y con ello despertar conciencia cívica en sus habitantes y espíritu de colaboración social; con lo anterior, se daría un gran apoyo a las fuerzas de seguridad estatales y federales en materia de delincuencia organizada, narcotráfico y guerrillas; aparte de atender a la población en calamidades públicas.

En el libro de *Apuntamientos de derecho militar*¹⁵¹ afirmo:

La Guardia Nacional debe intentar organizarse en lo posible en forma equiparada con el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, así la Guardia Nacional de Tierra, tendrá armas y servicios; armas como la infantería, la caballería, la artillería, ingenieros y blindada; y servicios de transmisiones, de materiales de guerra, de transporte, de intendencia, etcétera; la Guardia Nacional de Aire, tendrá también unidades aéreas, tropas terrestres y servicios que satisfagan sus carencias; lo mismo sucederá en la Guardia Nacional de Mar.

Algunas legislaciones extranjeras contemplan a la Guardia Nacional con el contenido de otras acepciones. Así la española, tiene la Guardia Civil, que se regula por medio de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de 13 de marzo de 1986, la que en su artículo 9o. establece que la Guardia Nacional es:

Un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior, en desempeño de las funciones que esta ley le atribuye y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el Estado de sitio dependerá, exclusivamente del Ministerio de Defensa.

En Italia, los *carabinieri* son una guardia militar que recibe el nombre de Cuerpo de Carabineros Reales y fueron creados con el fin de substituir a la gendarmería y constituyeron la fuerza militar para ejecutar las

151 *Ibidem*, p. 26.

disposiciones de buen gobierno, que el rey y el parlamento dictasen, durante el reinado de Víctor Manuel II; los *carabinieri* extendieron su espacio territorial de competencia a toda la península itálica y a las islas aledañas, dividiéndose en regiones y su intervención es para atender a graves perturbaciones de la paz pública; al proclamarse la República italiana en 1948, cambió su denominación y se hizo arma llamándose *Arma dei Carabinieri*.

La Confederación Helvética cuenta con la Milicia Nacional Suiza y no obstante ser un país que se aparta de toda concepción beligerante, hace que los ciudadanos suizos dediquen 47 semanas de su vida al ejercicio de las armas, tanto en maniobras conjuntas anuales, como en periodos de instrucción; y de los veinte a los treinta y dos años, se pertenece a los grupos Landwhwer, siendo el Servicio Militar obligatorio prestado en las milicias civiles.

Cabe mencionar que en la legislación mexicana se señalan otras milicias vinculadas al Ejército, en primer término el Código de Justicia Militar impone definiciones en su artículo 434 fracción I, que establece: “Por Ejército se entiende a la fuerza pública de diversas milicias, armas y cuerpos que sirven a la nación para hacer la guerra en defensa de su independencia, integridad y decoro, para asegurar el orden constitucional y la paz interior”; este mismo precepto, en su fracción II, dice: “Se comprende también bajo esa denominación, a todos los conjuntos de fuerza organizados o que se organicen por la Federación o por los estados, así como a la Guardia Nacional o en caso de guerra extranjera o grave trastorno del orden público”.

Como se observa, dicho precepto menciona el término milicias, que atiende a la conjunción de fuerzas que en caso de guerra se incorporan al Ejército, a fin de poder defender los valores que se enuncian en el mismo, incluyendo a la Guardia Nacional.

Dice Cabanellas:¹⁵² “En el sentido más moderno de la voz, por milicia se entiende la agrupación más o menos improvisada del pueblo que toma las armas; ya contra el invasor, ya como defensa de una causa interna”; este autor atiende a la milicia como la agrupación que se integra por novicios de las armas.

Se puede considerar que sí media una separación entre fuerzas regulares pertenecientes al Ejército y las milicias, las que sin estar formadas

152 Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 117, t. IV, p. 406.

en el plano profesional, sí se integran dentro de una organización que hace uso de las armas innegablemente autorizadas por la ley, para apoyar a las fuerzas constitucionales, como son el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, esta última que no cae dentro del concepto de milicias, atendiendo a su naturaleza constitucional.

En México no existen fuerzas paramilitares; sin embargo, en otras legislaciones sí es atendible tal conceptualización. Se entiende como fuerza paramilitar, aquella que se integra por varios hombres sometidos a una disciplina casi como la militar y que tienen una ideología atendible a fines patrios; es decir, se busca entre sus finalidades, las del propio Estado y se respeta el orden público, sin apartarse de sus cauces legales; por lo que una fuerza que sea guerrillera no será considerada paramilitar, ya que en todo caso sería una fuerza con finalidades subversivas.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS FUERZAS DE PARTICIPACIÓN

La seguridad nacional no es un concepto nuevo; sin embargo, desde hace dos décadas en los diferentes países que integran el concierto internacional, ha despertado su estudio verdadera preocupación; la seguridad lleva a la paz y atiende al despliegue de fuerzas políticas, militares, económicas y sociales que garantizarán la tranquilidad nacional.

Antonio Cavalla Rojas,¹⁵³ afirma:

En la Escuela Superior de Guerra del Brasil, principal propagandista latinoamericano de la ideología que nos ocupa, se define que “seguridad nacional es el grado relativo de garantía, que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado pueda proporcionar, en una determinada época, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o previsibles”.

En la República de Chile, se concibe a la seguridad nacional como: “El conjunto de principios y normas esenciales que deben seguirse en todas las actividades nacionales, para alcanzar con unidad de pensamien-

153 Cavalla Rojas, Antonio *Fuerzas Armadas y defensa nacional*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980, p. 69.

to y coordinación de esfuerzos, los objetivos de la seguridad nacional misma”.

El Salvador define a la seguridad nacional como: “El equilibrio entre los factores de seguridad, desarrollo económico y estabilidad social, apoyados en estímulos domésticos o de origen exterior, que influyen directamente sobre la política, economía, tranquilidad social y preponderancia militar del sistema establecido”.

Gerardo Clemente Ricardo Vega García¹⁵⁴ afirma:

La seguridad nacional, en mi opinión, aunque compleja y difícil no es un concepto abstracto definitivo; por el contrario, es una realidad donde se han conjuntado sistemas para operar, desarrollar políticas y estrategias, totalmente objetivas y perfectamente valuadas, permitiendo a unos estados desarrollos enormes y hegemónicos, debido al articulamiento y diseño de estructuras de prevención, con los cuales han trabajado los liderazgos institucionales, a partir de la década de los años 50, por tomar una fecha de origen, en que las evidencias sobre la seguridad nacional fueron totalmente sentidas y percibidas en el manejo de intereses y objetivos nacionales por diferentes países.

Ante los conceptos anteriormente señalados, cabe mencionar que la geopolítica, como teoría político-militar, extrae los siguientes elementos en el plano general de las definiciones que se han enunciado; en primer lugar, se contempla al Estado como un ente dotado de personalidad jurídica que ejerce dinámicas externas e internas para su propia subsistencia; en segundo término, establece todas las medidas que fueren necesarias con invasión de diversos campos para garantizar su paz interna y externa, evitando que causas antagónicas a sus intereses lo afecten; en tercer lugar, se planea una estrategia con su potencial en todos los ámbitos, para permitir su inafectabilidad en el desarrollo de sus actividades nacionales.

Cabe ahora mencionar, en ese concepto tan amplio que se ha sustentado acerca de la seguridad nacional, cómo el Estado determina la posibilidad de que sus órganos den cumplimiento a ese marco delineado de la misma, que no es más que el Estado de derecho en su máximo esplendor.

Algunos países como los Estados Unidos de América, tienen muy apuntado el concepto sobre la seguridad nacional; esto no quiere decir que tal problema debe de encaminarse a las grandes potencias, sino que

¹⁵⁴ Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, México, edición del autor, 1988, p. 87.

por el contrario su preocupación debe de ser *Urbi et Orbi*, pues a todos los países del consorcio internacional debe de preocupar esa disyuntiva; y fue así como el país referido encaminó el delicado tema por medio de un Consejo de Seguridad Nacional, que fue creado en el año de 1947 y se integra por fuerzas militares, económicas y policiales, dependiendo dicho Consejo directamente del presidente de los Estados Unidos de América.

James MacGregor Burns¹⁵⁵ dice: “El presidente tiene siempre incluido al director de la CIA en la Casa Blanca como jefe de personal, abogado general y miembro del Consejo de Seguridad Nacional”.

Este mismo autor menciona que el presidente Clinton llamaba constantemente a su jefe de la CIA y acordaba con él dos veces a la semana.

Lo anterior se menciona, toda vez que a órganos como este compete señalar los objetivos nacionales y prever las circunstancias de peligro, atendiendo a sus causas que pueden ser diversas y muy variadas, como son los problemas políticos internacionales e internos, económicos, sociales; ante ello, cabe mencionar que las Fuerzas Armadas tienen un papel muy importante en la seguridad nacional, pero su fortaleza no se debe de fincar únicamente en ellas, sino que se debe de hacer una conjunción general en donde participen los diversos sectores del Estado, empezando por el público, en diversas áreas, al igual que el privado con los sectores que lo integran, como son el campesino, el obrero y la ciudadanía en general.

Los primeros mencionados le darán al Estado la posibilidad de fuerza para atender la seguridad nacional, con el máximo esplendor de la fuerza pública y todas las estrategias del Estado; y en forma igual el sector privado, en sus diferentes gamas, participará activamente en la problemática referida, ya que la seguridad nacional imbuye a todos los ciudadanos y por tanto deben de tener la oportunidad de ser partícipes en ella.

No obstante que la seguridad nacional se finca, primordialmente, en las Fuerzas Armadas a quienes compete la defensa nacional, no se deben de confundir ambos conceptos; Vega García¹⁵⁶ dice: “La seguridad nacional es un concepto que evolucionó partiendo del de defensa nacional, el cual a su vez provino de conflictos bélicos; la seguridad nacional de esta manera, tiene como elemento constitutivo la subordinación a la defensa na-

155 MacGregor Burns, James, *Government by the people*, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1998, p. 506.

156 Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *op. cit.*, nota 154, p. 156.

cional, para atender los conflictos relacionados con la guerra y la alta estrategia militar”.

Tal concepto se robustece en esa diferencia establecida de que la seguridad nacional tiene como meta garantizar un sistema de vida a una sociedad, en los términos político, económico, social y militar, para propiciar un desarrollo nacional justo y equilibrado; por otro lado, la defensa nacional atiende a las acciones que las Fuerzas Armadas del Estado tienen como misión, protegiendo la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional, mediante acciones de fuerza en contra de Estados o grupos antagónicos a la política nacional.

La seguridad nacional, como se afirmó, redunda en un Estado de derecho; sin embargo, su legislación creada y vigente, hoy en día resulta insuficiente para atender a los peligros que pudieren enfrentarse y todavía más, su aplicación práctica es difícil de concebir como plenamente desarrollada; por lo tanto, se cuenta con los siguientes antecedentes normativos:

En nuestro aparato burocrático vigente, existe un sector dentro del gabinete gubernamental que recibe el nombre de Gabinete de seguridad nacional y tiene a su cargo la vigilancia sobre dicha materia; no obstante, el 11 de diciembre de 1995 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, creado por la Ley General que establece las Bases de Coordinación en esta materia. Sin embargo, cabe hacer notar que la seguridad pública atiende a un concepto más restringido, pero es importante resaltar que forma parte de la seguridad nacional; dicho Consejo se integra por:

- 1) El secretario de Gobernación.
- 2) Los gobernadores de los estados.
- 3) El secretario de la Defensa Nacional.
- 4) El secretario de Marina.
- 5) El secretario de Comunicaciones y Transportes.
- 6) El procurador general de la República.
- 7) El jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 8) El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ante la carencia de un organismo propio en la materia, debe de crearse un Consejo de Seguridad Nacional integrado por los funcionarios que tengan a su cargo responsabilidades del Estado vitales y referentes al sis-

tema defensivo nacional, con una normativa propia, encabezados por el presidente de la República.

De *facto*, algunos organismos han intervenido en la seguridad nacional, durante los aspectos prácticos que se han producido por diferentes problemas que la han afectado en México, como son la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección General de Análisis Político, hoy en día el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, llamado Inteligencia Militar.

La seguridad nacional tiene su fundamento legal a partir del año de 1995, en que se reforma el artículo 28 de la Constitución de la República y en la segunda parte del párrafo cuarto, se incluye tal expresión.

El joven abogado, Eduardo Guerrero Corona,¹⁵⁷ afirma en relación al precepto mencionado:

Este artículo menciona dos tipos de áreas en las que por disposición de este ordenamiento constitucional no se constituyen monopolios; y estas áreas son: la estratégica y la prioritaria.

Dentro de las llamadas áreas estratégicas se consideran las siguientes:

- A) Correos.
- B) Telégrafos y Radiotelegrafía.
- C) Petróleo y los demás hidrocarburos.
- D) Petroquímica básica.
- E) Minerales radioactivos y generación de energía nuclear.
- F) Electricidad.
- G) Emisión de billetes.
- H) Acuñación de moneda.

En cuanto al área prioritaria, los puntos son:

- I) Una invasión.
- J) Una perturbación grave a la paz pública.
- K) De cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

Lo anterior atiende a los elementos señalados por el propio artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, el 7 de diciembre de 1988, se publica un acuerdo que crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y en su

¹⁵⁷ Guerrero Corona, Eduardo, *Estudio de la naturaleza jurídica del nuevo concepto de seguridad nacional en México*, México, tesis profesional, Universidad de Cuautitlán Izcalli, 1998, p. 144.

artículo 4o. se establecen cuatro gabinetes especializados, como son: el económico, el agropecuario, el social y el de seguridad nacional.

Además, se crea el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, publicado el 13 de febrero de 1989 y en el artículo 27 se estatuye un órgano administrativo desconcentrado llamado Centro de Investigación y Seguridad Nacional, cuyo antecedente inmediato fue la desaparecida Dirección de Seguridad Nacional creada en el año de 1986.

El actual Centro de Investigación y Seguridad Nacional, está al mando de un director general y dentro de sus atribuciones se mencionan las de:

- Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.
- Recabar y procesar información generada por el sistema, determinando su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.
- Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones.
- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

Cabe destacar que nuestro derecho positivo vigente carece de una legislación en la materia; sin embargo, existen algunas disposiciones legales que se refieren a la Seguridad Pública, que es parte de la Seguridad Nacional, como a continuación se menciona:

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995; el decreto que expide la Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada ahí mismo el 4 de enero de 1999 y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el propio *Diario Oficial de la federación* el 1o. de julio de 1993.

Otros ordenamientos que sí atienden a la seguridad nacional en nuestro derecho positivo vigente, son:

- La Ley Federal del Trabajo considera huelgas ilícitas en su artículo 445, fracción II, en: “caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependen del gobierno”.

- La Ley de las Vías Generales de Comunicación en sus artículos 41 y 112, que consideran importante la emisión de la opinión militar que debe manejarse mediante asesoría y tomarse en cuenta en la construcción de caminos en la zona fronteriza y en los casos de requisa, por razones de seguridad de las vías generales de comunicación.
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 33 establece: “Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional”.
- La Ley Sobre la Celebración de Tratados, en su artículo 9o. dice: “El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales, para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8o. cuando esté de por medio la seguridad del Estado”.
- La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 81 fracción II, dice: “Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes”; el párrafo segundo de dicho precepto y fracción citada, dice: “No procederá la suspensión cuando se ponga en peligro la Seguridad Nacional, el orden social o los servicios públicos”.
- La Ley de Aviación Civil, en su artículo 37, establece: “Por razones de Seguridad Nacional o de orden público, la Secretaría ejercerá sus atribuciones relativas a la navegación del espacio aéreo en coordinación con las autoridades civiles o militares que correspondan”.
- La Ley del Servicio Ferroviario en su artículo 56 y el reglamento correspondiente en el artículo 199, emplea el término de Seguridad Nacional.
- La Ley Federal de Telecomunicaciones, en su artículo 23, fracción II, faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a cam-

biar o rescatar una frecuencia concesionada por razones de seguridad nacional.

- La Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 101, fracción I, establece: “Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público”.
- La Ley de Aeropuertos en su artículo 11, fracción VIII, considera causa de no otorgar concesión las referentes a seguridad nacional.

El Código Penal vigente tipifica los delitos contra la seguridad de la nación.