



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

TESIS:

REFLEXIONES PARA LA REORGANIZACIÓN DE
LA GUARDIA NACIONAL

PRESENTA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALISTA
EN DERECHO CONSTITUCIONAL

LICENCIADO DAYN DE JESÚS MENDOZA
MEDEL

ASESOR: DR. FELIPE RAMIREZ PEÑA

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
PRESENTACIÓN.....	5
INTRODUCCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.	
ANTECEDENTES DE LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO.....	14
I.1 Alianza y defensa del territorio Novohispano.....	15
I.2 El México Borbónico y la revolución de independencia.....	25
I.3 De Cádiz al Centralismo en México (1812, 1824 y 1836).....	40
I.4 La institucionalización de la Guardia Nacional.....	56
I.5 El ocaso de la institución de la Guardia Nacional y posterior reincorporación en 1917.....	72
CAPÍTULO II	
EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER: INTERVENCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL.....	88
II.1 La Supremacía Constitucional.....	92
II. 2 El control del poder en la Constitución Federal.....	103
II.3 El control estatal de la Constitución Federal.....	116
CAPÍTULO III.	
LA GUARDIA NACIONAL EN LA SEGURIDAD DEL ESTADO.....	126
III.1 La función de los Ejércitos en las democracias y su intervención en la seguridad de los Estado.....	128

III.2 La Seguridad Publica como prioridad del Gobierno Mexicano.....	148
III.3 La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024.....	157
III.3.1 El nuevo modelo policial.....	167
CAPÍTULO IV	
PROPUESTA DE REORGANIZACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL.....	186
IV.1 Constitucionalizar la protección de la Constitución Federal.....	187
IV.2 La colaboración de la Guardia Nacional.....	189
IV.3 La contención de la Guardia Nacional.....	190
Conclusiones.....	192
Bibliografía.....	196
Artículos.....	200
Legislación.....	202
Jurisprudencia y criterios judiciales.....	204

AGRADECIMIENTOS

Por enseñarme que el poder del amor encuentra caminos inimaginables; a mis padres, Sr. Jesús Eloy Mendoza Jiménez y Sra. Estelia Medel Alonso

Por encontrar con su ejemplo la constancia para contribuir a la nación; a mis maestros del Posgrado en Derecho de la UNAM

Por la dicha de pertenecer y forjarme en sus aulas;
a la Universidad Nacional Autónoma de México

PRESENTACIÓN

Cuando entré a la especialidad en derecho constitucional me movió el principal interés de conocer más a detalle las materias relacionadas con juicio de amparo y con los mecanismos de protección constitucional. Sin embargo a lo largo de los estudios de posgrado existieron otras materias que incidieron en mi persona el deseo de conocer otras sendas que antes encontraba ajenas y que hicieron posible que esta investigación encontrara su cauce.

De esta forma, las clases de federalismo y relaciones intergubernamentales, poder judicial y derechos humanos me recalcaron la importancia de la historia de México como punto nodal para entender la situación actual del país y la cual no se debe soslayar al momento de analizar un acontecimiento presente, por ello el capítulo I. Antecedentes de la Guardia Nacional, vio la luz.

Al inscribir las materia de juicio de amparo, sistemas de control constitucional y derecho procesal constitucional me dieron una idea sobre la existencia de nuevos esquemas de control que pudieran reforzar el contenido de la constitución, gracias a ello pude adentrarme en la materia y resultado de ello es parte del contenido del capítulo II. El control constitucional del poder: intervención de la Guardia Nacional.

Posteriormente las clases de regímenes constitucionales, estructura política del Estado Mexicano y administración pública despertaron mi inquietud para explorar aspectos esenciales sobre la situación política del país y de otras latitudes y de cómo acontecimientos de la historia reciente han marcado el panorama de la política pública en materia de seguridad, a ello se le debe el contenido del capítulo III. La Guardia Nacional en la seguridad del Estado.

Sin duda lo aprendido en clase del posgrado en derecho dio como resultado un acervo nutrido y expresado en la capacidad de procesar la información para traer a cuentas la posibilidad de aportar ideas o reflexiones para la reorganización de la Guardia Nacional y sobretodo contribuir a una perspectiva de unidad e identidad nacional.

INTRODUCCIÓN

El *thelos* (de su derivación griega que refiere a los fines, objetivos y propósitos) es la palabra que sustenta la razón de la investigación que se presenta en el marco de la conformación de la Guardia Nacional. Esta organización armada sirvió para identificar no solamente el carácter belicista de un emergente país sino también se identificó con los principios que hicieron posible la conformación del Estado mexicano. De modo que la institución de la Guardia Nacional existió a la par de la independencia y la soberanía.

Esta investigación comprende los aspectos fundamentales que llevaron a la implementación de un sistema de defensa en los territorios de la Nueva España ante la necesidad de proteger los territorios coloniales de la Corona, ello ante la expansión impulsada por Gran Bretaña y Francia, de este modo las milicias disciplinadas inculcaron en el habitante de la Nueva España el ánimo de defensa y protección de sus territorios en contra de las potenciales incursiones de las armadas extranjeras.

De esta manera, el modelo de defensa miliciano se identificó con el principio de soberanía derivado de la coyuntura política hacia 1823 en donde las Intendencias Novohispanas se iban declarando estados autónomos, ello a la par de los trabajos que se alistaban para lograr el pacto federal que se consolidó en la Constitución de 1824, de modo que en esta vorágine de acontecimientos políticos el estado autónomo mantuvo como condición de supervivencia del pacto federal a las milicias cívicas, consideradas el principal antecedente de las Guardias Nacionales en México.

En el mismo sentido, hay un vínculo inescindible del constitucionalismo mexicano con los estados, las guardias nacionales y las constituciones del

país, de modo que estos tres elementos convergen en la necesidad de preservar el pacto federal y la Constitución misma, por lo que esta unión se analiza como aspecto nodal de la preservación del Estado Nación como sostén de la República y sus principios democráticos, representativos y federales.

De la misma manera, la importancia de la Guardia Nacional la encontramos en la defensa del territorio a partir del agrupamiento de civiles armados en donde residía la necesidad de protección y preservación del Estado, en ese mismo sentido abordamos la perspectiva constitucional como piedra angular de los fines de la Guardia; por lo anterior la supremacía constitucional como aspecto primordial para la soberanía del Estado nos permite abordar la premisa fundamental de la preservación del mismo a partir del control constitucional que se pueda realizar con la existencia de una Guardia Nacional.

Dicha circunstancia vuelve indispensable la interpretación del texto constitucional donde se depositó la institución de la Guardia para advertir el mecanismo de control que en ella se debe contener, de modo que afín a la preservación del territorio y de los principios que sustentan la República la labor del Constituyente de 1917 hizo trascender lo que hemos denominado en esta investigación como la *contención del poder federal* en el marco de los controles vigentes en nuestra Constitución, situación que a partir de la tesis se pone de relevancia la reelaboración y reinterpretación de los textos constitucionales en donde se reconozca la importancia y la trascendencia de esta forma de control con las guardias nacionales.

Asimismo, los controles constitucionales han arrojado sendos estudios que conforman buena parte de la doctrina en materia constitucional de México, por ello la Guardia apela a la importancia de restablecer los esquemas de control constitucional y anclar a estos la institución dedicada a la

preservación de la Constitución con la finalidad de *contener* la concentración de funciones por parte del ejercicio del poder federal que intente menoscabar el pacto federal.

Por otra parte, la investigación aborda el componente fundamental de la seguridad como un aspecto vital que debe garantizar el Estado en su quehacer gubernamental. Acorde a la nueva estrategia de seguridad pública de la administración 2018-2024 de México basada en la composición mixta entre el ejército, la policía y civiles, nos dimos a la tarea de establecer el vínculo de las Fuerzas Armadas de México y el papel que han jugado a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, fungiendo al mismo tiempo como mecanismo de contención, así como de estabilización política.

De modo que las doctrinas que fueron desarrolladas a partir del inicio de la Guerra Fría determinaron en gran parte la ideología que mueve a las Fuerzas Armadas y que ciertamente pueden determinar su actividad en alguna forma represión, con esto también se aborda lo relativo a la seguridad pública y los esfuerzos realizados por las administraciones federales para abatir la inseguridad en México. De la mano de la radiografía que se presenta a partir del clima de inseguridad que envuelve al país a partir del 2006 se establece un nexo de análisis entre la nueva estrategia en materia de seguridad y algunas acciones de sexenios pasados que han determinado como necesaria la intervención del ejército en las labores civiles de seguridad pública y que lamentablemente en 2019 con el nuevo modelo policial se repite la dinámica.

Por ello, la reflexión apunta a que el nuevo modelo policial que nace en la coyuntura política de 2019 es un ejercicio de fortalecimiento de centralismo administrativo y pone en tela de juicio la calidad democrática del país, con ello las reformas impulsadas que dan un marco jurídico al

nuevo modelo policial contienen sendas disposiciones que catalogan a una institución híbrida como garante de la paz y como buque insignia de la política en el poder, sin embargo en el camino se dejó a un lado una institución de raíces federalistas que tenía como objetivo desconcentrar el poder para que no se pudiera ejercer en la misma escala normativa y con ello sesgar la amplitud del centralismo administrativo.

De esta forma, la presente consta de cuatro capítulos, a lo largo de cada uno se devela la importancia de la institución de la Guardia Nacional desde tres distintos enfoques: histórico, jurídico y político. A través de datos precisos así como de un contexto específico de la situación del país damos cuenta de la necesidad de establecer un vínculo tripartito a nivel constitucional con la Guardia Nacional.

Dentro del primer capítulo se ubica el marco histórico que resultó en las milicias cívicas como el antecedente de las guardias nacionales y la importancia que tuvieron en la consolidación del país como nación republicana, federal y democrática, de esta forma se analizan circunstancias particulares durante la conquista de México a la consumación de la independencia para dar pie al primer federalismo mexicano de 1824, asimismo se analizan circunstancias particulares del centralismo hasta la segunda ola del federalismo mexicano en 1857 en donde la invasión de Estados Unidos en 1846 fue momento propicio para dar vida a las guardias nacionales, no obstante de ser desmovilizadas en el régimen Porfirista hasta que en 1917 el Constituyente las vuelve a incorporar.

Dentro del segundo capítulo analizamos los principales medios de control constitucional mediante el que las personas pueden hacer valer, proteger o ver restituido algún derecho activando la senda judicial correspondiente, sin embargo advertimos también la necesidad de un mecanismo o

instrumento que faculte al mismo ciudadano a proteger el documento que garantiza la vida democrática, republicana y federal de la nación y con ello sus derechos: la Guardia Nacional es en consecuencia un eslabón necesario en el entramado de la protección constitucional que debe ser reconocido e incorporado al texto de la constitución.

Dentro del tercer capítulo se analiza la situación política del ejército y del papel que este ha tenido en la consolidación de las democracias latinas pero principalmente en México, situación que nos lleva a analizar la seguridad como rasgo primordial que debe garantizarse, de esta forma se analiza el nuevo modelo policial que se implementó a inicios de 2019 y que fue resultado de una reforma constitucional en materia de Guardia Nacional para convertirla en una entidad policial, asimismo se estudia la estrategia nacional de seguridad pública para dar un punto de vista crítico sobre los cambios constitucionales y el modelo implementado.

De esta forma la propuesta parte de reconocer la trascendencia de las guardias nacionales y de la necesidad de incorporarlas al texto constitucional como un mecanismo de control que evite en el marco de cuestiones específicas la concentración del poder federal y por otra parte colabore con las demás entidades federativas también sobre cuestiones concretas, además la propuesta se sustenta para que la institución forje el espíritu del ciudadano y sea a través de ella la que permita construir la identidad nacional y la unidad de pueblo mexicano, dichas circunstancias se expresan en el capítulo cuarto.

Se utilizaron fuentes bibliográficas secundarias para el primer y segundo capítulo, para el tercero a pesar de que también fueron utilizadas las mismas fuentes, se utilizaron archivos electrónicos encontrados en sitios de internet, además se utilizó normatividad y criterios judiciales de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en todos los casos para sustentar el desarrollo de la investigación.

La mayor parte de los estudios y de las fuentes encontradas refieren a las situaciones políticas y las tensiones regionales que había para la conformación del estado federal, ya sea liberales o conservadores, insurgentes o realistas, las referencias bibliográficas cuentan más acerca del devenir de los personajes políticos y del encono que se vivía para dar una identidad nacional, sin embargo en la presente investigación abrimos una línea, tal vez tenue, sobre la importancia de las antiguas milicias en la construcción del federalismo de 1824, pues la educación recibida por estas fue la que se incorporó en las guardias nacionales y fue representada en las constituciones de 1857 y en 1917.

Con la importancia de un elemento de identidad nacional las Constituciones de México se construyeron no solamente con base en los idearios netamente liberales, sino fue una suerte de intereses y alianzas donde todas las facciones aportaron para el proyecto de nación que hoy se tiene, perfectible pero indispensable para su tiempo.

Con dicha circunstancia entramos al análisis de los valores históricos, herencia de viejas colonias y añejos idearios políticos, sin embargo el nacimiento de la nación encontró en las milicias y en las guardias un elemento insoslayable para el sostén de las capacidades nacionales, eso se trae a cuentas a este siglo XXI donde es necesario la reelaboración de los idearios y de las instituciones que fortalecieron al país en sus momentos más aciagos, por ello es necesario colocar a la Guardia Nacional en su marco constitucional justo y primordial para la subsistencia del federalismo.

Asimismo el marco de referencia utilizado para el análisis del control de la constitucionalidad lo basamos en lo expuesto por el alemán Loewenstein, quien desarrolla un sistema de controles que aísla la visión tradicional de

la división de poderes pues aboga por un mecanismo vertical y horizontal de control en donde los poderes se controlan unos a otros y también a ellos mismos, de esta suerte exponemos la tesis aportada por Fix-Zamudio y recientemente por Barceló Rojas que señalan la posibilidad de anclar controles facticos a la constitución, por lo que la investigación arroja como resultado una latente posibilidad de amalgamar otros mecanismos de defensa de la Constitución que en el caso que nos ocupa es a través de la Guardia Nacional.

De esta manera, de los documentos encontrados en los archivos electrónicos respecto a la guerra fría damos cuenta de la utilización del ejército en las tareas de la reconfiguración regional que se dieron en la época de la posguerra y cómo estas políticas fueron delineando las doctrinas en materia de seguridad nacional, esta circunstancia nos ayuda a esclarecer el papel de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública del país, con ello se analizan aspectos fundamentales de la seguridad pública en México a consecuencia de la incidencia delictiva y con ese escenario de inicios del siglo XXI entramos a los efectos de la cooperación con los Estados Unidos en la implementación de acuerdos bilaterales para el combate a la inseguridad, además se analizan las nuevas estrategias en la materia del gobierno federal 2018-2024 y con ella el nuevo modelo policial.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO

Para 1760 la Nueva España vivía momentos muy convulsos, la administración y las finanzas estaban fracturadas derivadas del control que se vivía, además los movimientos sociales correspondientes a la explotación de los esclavos y a todo el sistema de castas que se encontraba bajo el yugo de los peninsulares y el estamento de los criollos, por lo tanto a finales del siglo XVIII se comenzaba a gestar el sentimiento de una nación independiente de la Corona.

En la búsqueda de esta nueva identidad se da pie a estructuras sociales identificadas con un propósito de unidad nacional; la Corona Española abrumada por los acontecimientos bélicos en que se vio involucrada y su intención de no perder su poderío imperial lanzaba su último intento por dar una nueva forma de administración a sus territorios; las Reformas Borbónicas y con ello las milicias dan pie a un nuevo sistema de administración de la Corona que tuvo implicaciones en todo el territorio de lo que hoy son los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente el primer federalismo mexicano en 1824 consolida un sistema de defensa de los territorios a cargo de los estados, esto sienta la base constitucional para que en 1846 ante la invasión del ejército norteamericano por los territorios texanos se expida el Decreto que crea la figura de la Guardia Nacional, una institución que se vincula a la protección de la independencia y la soberanía nacional.

El Porfiriato desmovilizó y desapareció gradualmente a las guardias, pues habían probado ser un efectivo medio de contención del poder central y fueron determinantes para el ascenso de Porfirio Díaz al poder, sin embargo, la importancia de las guardias y su relación con el federalismo mexicano se rescata con el Constituyente de 1917 para preservarla como

una institución garante de los principios de independencia y que a la par de la estructura del ejército como una institución que debe vincularse con el ejecutivo federal, las guardias nacionales deberán estar reservadas a los Estados.

I.1 Alianza y defensa del territorio Novohispano

El primer antecedente que podemos registrar en la Nueva España respecto a las ideas de defensa y preservación del territorio fue a través de los reclutamientos de indígenas,¹ realizado tan pronto Cortés llegó a México-Tenochtitlan, estos indígenas reclutados fueron decisivos no solamente para derrotar al Imperio Mexica² sino también recurso esencial para la forma de organización de milicias,³ estas fueron empleadas en exploraciones de nuevos territorios en donde básicamente el pago consistía en la obtención de una parte de los tesoros encontrados, también a veces eran tierras, otras tantas metales y piedras preciosas. Sin embargo, dicho reclutamiento fue prontamente prohibido por medio de la Real Cédula de

¹ El modo de reclutamiento consistió en enviar a los capitanes acompañados de algunos soldados a recorrer la región. En cada pueblo, los guerreros indios marchaban por las calles en procesión, usando sus armas y portando el traje militar: camisas de algodón y armaduras emplumadas con las insignias que señalaban su filiación a un *altepetl*, con ello se buscaba inspirar a voluntarios, en Güereca Durán, *Milicias indígenas en la Nueva España*, México, ed. IJ-UNAM, 2016, p. 21.

² Motolinia expresó que: “Los tlaxcaltecas que recibieron (Hernán Cortés y sus conquistadores) y ayudaron a conquistar la Nueva España a los españoles son de los *nahuales*, esto es, de la misma lengua que los mexicanos”, posteriormente indicando la alianza entre ambos bandos refiere, “para conquistar a México habían hecho en Tlaxcala bergatines... y armados los bergatines en Texcoco y echados al agua cuando ya tenían ganados muchos pueblos y otros que les ayudaban de guerra, y de Tlaxcala que fue gran número de gente de guerra en favor de los españoles contra los mexicanos, que siempre habían sido sus enemigos capitales”. De Benavente o Motolinia Fray Toribio, *Historia de los indios de la Nueva España*, 9ª e., México, ed. Porrúa, 2014, p. 17.

³ La relación que se establecía entre indios y españoles se asemejaba al vasallaje; es decir, un vínculo de fidelidad realizado por mutuo acuerdo. “Así las instrucciones de Diego Velázquez a Cortés señalaban que el capitán debía informar a los caciques indios de la existencia de un rey muy poderoso cuyos vasallos y súbditos eran ellos, para luego requerirles que se sometieran debajo de su yugo e servidumbre e amparo real, e que sean ciertos que haciéndolo así y sirviéndole muy bien y lealmente, serán de su alteza e de mí en su nombre muy remunerados y favorecidos y amparados contra sus enemigos”, en Zavala Silvio, *Las Instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, ed. Porrúa, 1971, p. 231.

1619 pues el reclutamiento se volvió obligatorio y no voluntario,⁴ el prohibirlas también contribuía a que las aldeas no se quedaran sin pobladores. Al mismo tiempo que llegaba esta prohibición se optó por un esquema de contrato que vinculaba al capitán hacia con los pobladores a su mando, dicha medida tampoco resultó ser útil pues estos contratos no tenían fecha de vencimiento y el vínculo legal quedaba sometido a criterio y consentimiento del capitán, pese a lo irregular de estas medidas existían combatientes leales como lo afirma Kahle;

“Ambas partes exponían su vida por una cosa incierta que, si fracasaba, no les traía ninguna ganancia, pero que si tenían éxito, les produciría fama y riqueza. El voto de lealtad y obediencia obligaba al soldado no solo con el capitán, sino sobre todo con la Corona, en cuyo nombre e interés el capitán hacia la guerra, por ello, Konetzke señala expresamente que, en lo individual, el soldado se sentía por completo combatiente por el rey español y por la honra del nombre español”.⁵

No obstante en las ideas de este mismo autor la razón que explicaba esta unión era tan añeja como los motivos propios que dieron pie a la conquista; el yugo y las enemistades con poblaciones vecinas, además de otro tipo de rivalidades como las territoriales eran las principales causas que motivaban a los indígenas a formar parte de estas organizaciones de milicias, por lo tanto el ánimo de venganza pareció estar siempre vigente en las poblaciones indígenas, no obstante, por tener un mayor número que los españoles que los comandaban, los indígenas milicianos siempre fueron temidos y en un inicio los españoles acudían con cautela a pedir

⁴ El reclutamiento tenía como trasfondo el servicio militar, figura que a la llegada a Nueva España ya era una institución consolidada en el Reino Español pues fue en la Constitución Política de Castilla alrededor del siglo XIII quedando establecido en las Siete Partidas y la cual contenía la obligación para todos los habitantes y súbditos del reino para prestar servicio militar y también fue adoptada en las posesiones americanas. En Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, Traducción de María Martínez Peñaloza, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 32.

⁵ *Ibidem.*, p. 31.

ayuda para las incursiones o defensa del territorio.⁶ Además un elemento distintivo que se hereda al periodo borbónico consistía en la prohibición de que los indígenas pudieran tener armas, esto radicaba esencialmente en la desconfianza que provocaba entre los españoles el carácter indígena. Asimismo la primera forma de producción que implementó la Corona en los territorios conquistados fue el de la encomienda, encabezada por un conquistador a quien se le delegaba el gobierno de una demarcación territorial. El mismo Hernán Cortés fue uno de ellos, este sistema “*se remonta a un edicto de la reina Isabel de 1503, en el que se determinaba que cada cacique tenía que poner a disposición un número de indígenas establecido oficialmente para prestar servicio a los españoles*”,⁷ por lo tanto al entrar a la Nueva España ésta se conformó ya como un institución hacia 1523 para lo cual “el servicio” se sustituyó por un tributo que debían proporcionar los indígenas al encomendero.

La naturaleza de la encomienda en la vida colonial y en la defensa de los territorios es importante, pues resalta la naturaleza jurídica de la misma al ser una institución privada que se otorgaba en posesión y no en propiedad, lo que negaba la propiedad misma de los indígenas a los españoles en consecuencia a aquellos se les consideraba libres y no esclavos, además la encomienda era inalienable y no se podía heredar⁸ salvo algunos casos en donde éstas habían tenido un tratamiento particular.⁹ A ser un legado de la Corona el encomendero “*asumía la obligación para con la Corona de mantenerse preparado para defender el país contra ataques externos y*

⁶ *Ibidem.*, p. 39.

⁷ *Ibidem.*, p. 33.

⁸ Gibson Charles, *Los Aztecas bajo el dominio Español*, Traducción de Julieta Campos, México, ed. Siglo XXI editores, 1967, p. 63.

⁹ Existieron encomiendas que fueron la excepción, pues se manejaron con plena autonomía, por ejemplo Ecatepec y Tacuba, fueron designadas directamente a las hijas de Moctezuma: Isabel y Leonor, estas encomiendas fueron perpetuas, heredables y sin restricción pues la regla general es que a la muerte del encomendero, la encomienda volvía al Monarca con todo y los indígenas. *Ibidem.*, p. 66.

levantamientos internos",¹⁰ a esto debe sumarse que el militarismo imperó en las encomiendas como resultado del proceso de conquista hacia 1521, por lo que una vez implementada la encomienda los españoles encontraron una forma regular de reclutamiento para la conformación de milicias con el objetivo de defender el territorio además de ser llevadas a expediciones a otros territorios,¹¹ en consecuencia la figura del encomendero resultó ser una de las primeras medidas para controlar los conflictos o reclamaciones en el interior de los territorios que abarcaba la encomienda pero también sirvió con propósitos de exploración cuando traspasaban las fronteras de las encomiendas.¹²

¹⁰ Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México...* p. 33.

¹¹ Así se registró con Pedro de Alvarado, llevando indígenas de su encomienda de Xochimilco a expediciones en Guatemala, Honduras y Pánuco. En Gibson, Charles, *Los Aztecas bajo el dominio Español...* p. 81.

¹² La encomienda Novo hispánica fue una merced concedida a un conquistador para recibir los tributos de los indios que se les encomendasen, durante toda su vida y la de su primer heredero; a cambio de esta percepción, quedaba a su cuidado bajo juramento el bien de los encomendados en lo espiritual y en lo temporal, y en la defensa de la comarca que habitaban... los títulos de la encomienda daban derecho únicamente al cobro de tributos y no a la propiedad de la tierra, la que seguía perteneciendo a las comunidades indígenas encomendadas...por otra parte una figura de especial tratamiento recibió el Marquesado que el Rey Carlos V expidió en favor de Cortés mediante real cédula del 6 de julio de 1529, esta tuvo carácter perpetuo, confirió al titular el señorío sobre vasallos, los marqueses administraban la alta y baja justicia en lo civil y criminal y en todas las tierras que formaban su dominio y las sentencias del marqués era apelables ante la Audiencia de México y el Consejo de Indias, además el marquesado era recibido por el Rey de España en feudo, asimismo el marqués y sus descendientes no tuvieron la obligación de evangelizar a los indios, cosa que era un deber de los encomenderos, sin embargo los indios estaban obligados a prestar servicio militar cuando el monarca lo requiriese, finalmente las encomiendas comenzaron a desaparecer pues hacia 1786 sus concesiones fueron cada vez más raras. En Weckamnn, Luis, *La herencia medieval en México*, 2ª e., México, ed. El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 342-356. Por otra parte Gibson refiere que la encomienda se convirtió en el sistema de explotación de indígenas más abierto y el más agresivamente competitivo en relación con otras instituciones españolas, (refiriéndose al marquesado y al corregimiento) y según los datos aportados las primeras encomiendas fueron establecidas hacia 1524-1526, asimismo refiere que la estructura fundamental de la encomienda se encontraba integrada por *sujetos* que eran una forma de división política territorial y que podía poseer más de un linaje tlatoani, Gibson documenta que para 1590 las encomiendas comenzaron a perder fortaleza ante el Rey, pues básicamente exigían la perpetuidad tal como ocurría en el marquesado o en algunas encomiendas específicas, refiere que numerosas nuevas otorgaciones llamadas encomiendas pero de un carácter muy distinto de las otorgaciones anteriores, fueron emitidas a finales del siglo XVI y en el s. XVII, esta nueva modalidad consistía en rentas vitalicias de cantidad fija, obtención de tributos de áreas designadas,

Una vez consolidada la conquista hacia 1569 la Nueva España vivió una etapa de relativa calma. A finales de este siglo los territorios conquistados por parte de la Corona dirigían sus esfuerzos a mantener las actividades comerciales basadas en la agricultura y la ganadería pero sobre todo con la minería, a pesar de ello los conflictos que se registraban eran básicamente por injusticias sociales sin que denostaran un ánimo de sublevación en contra de los intereses de España, por lo tanto durante este periodo y parte del siglo posterior no existió una tradición real que mantuviera inquieta a la Corona para justificar la intervención de su ejército para sofocar movimientos armados.¹³

En este sentido durante los siglos XVI y XVII los intereses más grandes para la Corona recaían en la protección de las rutas mercantiles en donde apostaban generalmente la mayor parte al ejército de la Corona. De esta forma durante este periodo, piratas y marineros franceses e ingleses merodeaban las islas Canarias esperando la llegada de los navíos, años posteriores y con mayor experiencia y mejores barcos, perseguían a los galeones españoles hasta las Antillas, “con el tránsito de los navíos se fueron descubriendo en las costas de las colonias los puntos estratégicos que habían de formar el sistema de defensa del imperio español, quedando

procedentes de encomiendas anteriores, y eran asignadas a familias de nobles en España o en la colonia, y todos los procesos de recaudación de tributos y desembolso de fondos permanecían en manos de la corona. En Gibson, Charles, *Los Aztecas bajo el dominio Español*, Traducción de Julieta Campos, México, ed. Siglo XXI editores, 1967, p. 65-85.

¹³ Una de ellas tuvo lugar en 1624, en donde un grupo de indígenas y mestizos despojaron del poder a Diego Carrillo de Mendoza y Pimentel, marqués de Gelves, estos atacaron el palacio virreinal y las casas de algunos funcionarios, liberaron a los presos de la cárcel de corte y destruyeron los recintos del virrey quien fue ayudado por franciscanos. En este sentido el Marqués de Gelves incorporó un bloque de reformas para mejorar la economía del virreinato, sin embargo estas impactaban sobre todo en el sector agrícola, no obstante parece que aún no hay consenso en la academia respecto al número exacto de indios que participaron en la sublevación; Gutiérrez y Lormendi señala que unas fuentes consignan un número no menor a cuatro mil tlaltelolcas y un número similar de los llamadas flecheros por otra parte refiere que hay autores que determinan una participación aproximada máxima entre 20 mil y 30 mil indígenas. En Bautista y Lugo, Gibran I. I., *Los indios y la rebelión de 1624 en la Ciudad de México*, disponible en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/indiosciudades/indiosciudad009.pdf>

establecidos durante el reinado de Felipe II”,¹⁴ la misma autora, Velázquez, comenta que:

Ya en 1561 quedó establecido que los barcos que fueran a los puertos americanos no podían zarpar aisladamente, sino que habían de formar una flota para presentar mayor resistencia a los enemigos. Fue necesario, debido a las grandes distancias que un grupo de barcos navegara hacia Nueva España y otro hacia Portobelo y Cartagena. A los primeros se les llamó La Flota y a los segundos Los Galeones, dichos grupos se juntaban en La Habana para emprender su regreso a España, ya en aguas internas del Atlántico se separaban.¹⁵

Sin embargo, las regiones colonizadas al interior de los territorios de la Nueva España llegaron a ser defendidas por algunas compañías regulares del ejército las cuales eran las encargadas de ayudar a las autoridades encargadas de aplicar la ley en el virreinato.¹⁶

En este sentido el bandolerismo que se dedicaba al hurto, la rapiña y el asalto, se convirtió en el principal problema de seguridad interior que debió atender la Colonia, con la encomienda y el corregimiento una de las atribuciones de los jefes políticos era la defensa de la misma. Para 1553 esta atribución es complementada por la Corona expresando la necesidad de la erradicación de este mal conformando la Santa Hermandad,¹⁷ la cual se distinguía por aplicar una justicia sumaria; perseguía y castigaba en

¹⁴ Velázquez Chávez, María del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España 1760-1808*, 2 e., México, ed. El Colegio de México, 1997, p. 17.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*, Traducción de Carlos Valdés, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 15.

¹⁷ La Santa Hermandad era una corporación de vigilancia rural. Sus orígenes se remontan a las hermandades castellanas que eran cuadrillas o rondas armadas de voluntarios, con jurisdicción propia y organizada legalmente sobre base municipal, destinadas a la represión del bandolerismo y del abigeato (*robo de ganado*). El aumento de la delincuencia rural, practicada por todas las razas y castas indujo el Virrey Velasco I a reclutar guardias voluntarios en la Mesta (*organización del gremio agrícola*) medida que dio por resultado la creación el 7 de febrero de 1554 de la santa Hermandad Novohispana, en Weckamnn, Luis, *La herencia medieval en México*, 2ª e., México, ed. El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 447.

breve.¹⁸ Además, este esquema de justicia se compartía con autoridades locales. A pesar de que esta institución ya había sido tradición en España desde 1476 fue hasta los años referidos que comprobaron su eficiencia en la Colonia.

El problema se desbordó, la persecución y el castigo no resultaron eficaces, las Audiencias de Guadalajara y México fueron de las más golpeadas por esta crisis. En este sentido como lo refiere Vanderwood:

“Cuando en 1631 llegaron a oídos de la Corte en Sevilla las quejas procedentes de la Nueva España por el aumento del bandolerismo...Felipe IV dispuso que la Hermandad fuera reorganizada en la Colonia: designó a jueces auxiliares y formó una milicia de dos mil hombres para poner a disposición a los bandoleros, además creó tribunales especiales para una justicia pronta.”¹⁹

Además de lo anterior, el ejército regular de la Corona sí tenía presencia en el interior del territorio. Sin embargo, su labor cotidiana consistía básicamente en el cuidado de las instalaciones virreinales, así como al propio cuidado del Rey además de participar en los desfiles para divertir al pueblo.²⁰ Durante esta época tenían participación en la administración de los corregimientos²¹ que no estaban a cargo de algún encomendero por lo

¹⁸ Vanderwood J. Paul, *Los Rurales Mexicanos*, Traducción de Roberto Gómez Ciriza, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 20.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*,...p. 15.

²¹ En 1530 el corregimiento apareció como una alternativa, un sistema de gobierno y recaudación de tributos para los indígenas bajo la Corona. Algunos corregidores fueron designados inmediatamente a principios de la década de los 1530, pero los primeros nombrados estuvieron confinados en la Ciudad de México y solo con permiso podían visitar sus jurisdicciones...en 1550 los corregidores recibieron jurisdicción civil y penal en casas que afectaran a indígenas y españoles, poco después ante el debilitamiento de las intendencias los corregimientos se convirtieron en una institución de plena justicia real pues llegó a abarcar el gobierno civil local en su totalidad. Los corregidores eran funcionarios reales, asalariados, lo que no eran los encomenderos, pero en un principio sus salarios dependían exclusivamente del tributo, no existió cambio jurisdiccional que afectara al corregimiento hasta la introducción de la intendencia de origen francés en 1786. Los corregimientos fueron legalmente abolidos por las leyes de intendencia, siendo asumidas las posiciones de corregidores por subdelegados bajo la supervisión de

tanto hacían responder a la administración directamente ante la Corona pues eran sus funcionarios.

El bandolerismo propició una defensa territorial por parte de los encomenderos, corregidores e indígenas quienes eran los que vivían de manera directa este fenómeno. La Santa Hermandad se registró como la primera medida para erradicarlo, pero no logró su cometido. En este sentido, la siguiente medida en ser implementada fue el tribunal de la Acordada creado mediante cédula real del 11 de noviembre de 1719 expedida por Felipe V,²² este tribunal contaba con facultades de persecución y de enjuiciamiento, como lo refiere Vanderwood:

“A los convictos los sentenciaban a ser azotados, los condenaba a trabajos forzados en obras públicas, al exilio, los entregaba a la Inquisición, los mantenía presos en unas condiciones que provocaron la muerte de más de 1200 de ellos por enfermedad. Además La Acordada dictó unas 900 sentencias, ejecutadas en la horca o mediante flechas, y como escarmiento

intendentes...aunque los corregidores ocupaban el cargo civil español más cercano a la vida indígena, la verdad es que el pueblo indígena entraba en contacto personal con ellos muy poco, la vida religiosa de la comunidad funcionaba sin supervisión del corregidor, su dirección de la vida política comunitaria estaba limitada principalmente a la asistencia a elecciones locales en compañía de una parte pequeña y selecta, había funcionarios indígenas que ayudaban al cobro del impuesto. Por otra parte las instrucciones de los corregidores en todo tiempo constituyeron una enumeración precisa de requisitos y prohibiciones destinadas a proteger a la sociedad indígena contra cualquier interferencia, incluyendo la del propio corregidor, al igual que en la encomienda el corregidor tenía la obligación de proveer seguridad y justicia. En Gibson, Charles, *Los Aztecas bajo el dominio Español*, Traducción de Julieta Campos, México, ed. Siglo XXI editores, 1967, p. 84-91.

²² Para junio de 1603 se intentó revivir a la Santa Hermandad creando el Tribunal de la Acordada, el cual contaba con sus propias fuerzas; pero solo se logró darle nuevo impulso cuando Felipe IV ordenó en 1631 el establecimiento de la Santa Hermandad a semejanza de la de Sevilla. Como las hermandades eran cuerpos de vigilancia de carácter municipal y prácticamente de iniciativa particular, tropezaron con los propósitos centralistas de los borbones. Por ello, cuando ya el virrey disponía de milicias regulares, Felipe V restableció con real cédula en noviembre de 1719 el Tribunal de la Acordada, cuerpo de policía único que solo cesó sus funciones en la Nueva España, cuando las cortes de Cádiz decretaron su disolución en mayo de 1813, en Weckamnn Luis, *La herencia medieval en México*,... p. 448.

los cadáveres eran exhibidos colgados de un árbol cerca de la casa del delito”.²³

Se debe de sumar a esta circunstancia los motivos que impulsaron a la colonia a no contar un esquema de defensa regular como el ejército para la protección de las colonias y así optar por un esquema de milicias, uno de ellos era el costo de mantener a las tropas en el interior de los territorios lo cual conllevaba a la creación de infraestructura además del pago, en consecuencia encontraron al servicio militar como una herramienta para la defensa de los territorios al que los indígenas se debían de subordinar y acatar en nombre del Rey.

Como ya se mencionó, la defensa de la Corona la dirigió en la protección de las rutas comerciales, de las rutas de la plata, los distritos mineros, las casas de amonedación y las ciudades o villas estratégicas de tales rutas hasta alcanzar los puertos de embarque. Dichas rutas también estuvieron protegidas por las fuerzas regulares de la Corona, es decir el ejército real,²⁴ sin embargo, habría que agregar un elemento estratégico del cual se valió la Corona; las cadenas montañosas, la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre Oriental conformaron un elemento geoestratégico que la Corona utilizó, pues lo escarpado del territorio dificultaba las rutas de acceso incluso a los exploradores más avezados. En suma, interrumpían el tránsito de hombres y bienes hacia la franja interna entre las dos cordilleras cuyo terreno en el norte era desértico, semiárido y poco poblado.²⁵

Por lo tanto se pueden distinguir dos elementos político-estratégicos durante estos siglos que preservarían cierta esencia para el periodo que

²³ Vanderwood J. Paul, *Los Rurales Mexicanos*, p. 22.

²⁴ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*, México, ed. El Colegio de México, 2012, p. 12

²⁵ *Ibidem*, p. 14.

avecinaba con Carlos III, el primero de ellos consistió en la necesidad de expandir los territorios de la Corona, a través de las figuras políticas existentes, ya fuera la encomienda o el corregimiento.

Asimismo, los conquistadores que eran asignados a ellas se comprometían a defenderla de posibles ataques que pusieran en peligro la estabilidad de la misma, en este sentido las milicias que se fueron conformando fueron netamente indígenas, además eran reclutadas bajo la directiva de hacer un servicio a la Corona bajo la idea del vasallaje, estas operaban de manera precipitada en formaciones improvisadas y no entrenadas para las tareas de la guerra,²⁶ cabe recordar respecto a las milicias indígenas que lo que motivaba a la participación de la población en éstas era, primero, el botín que se les prometía en las incursiones y además la posibilidad de confrontar a los territorios con quienes tenían cierta clase de rivalidad, el segundo elemento era el propósito de ocupación del ejército regular de la Corona, pues estaba dedicado a proteger las rutas marítimas por las cuales transitaba la mercancía con destino a España.

Además el conflicto al interior de los territorios se forjó principalmente por la diversificación del bandolerismo como problema de inseguridad, el cual no obstante de intentar ser reducido por la Corona no disminuyó el malestar causado, por lo que a través de instituciones jurídicas enviadas de España como la Santa Hermandad y La Acordada se intentó reducir dicho fenómeno, pero no se dieron los resultados esperados.

La característica que refleja este periodo en el ámbito de defensa es que este recayó en organizaciones vecinales milicianas conformadas principalmente por indígenas las que a pesar de no tener clara una formación militar si se puede advertir un elemento primordial en el

²⁶ Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*,... p. 42.

esquema de defensa que en subsecuentes periodos la Corona, se va a valer para las conformación de las milicias provinciales, esto será un elemento inescindible en la composición de las guardias nacionales y esta es una función primordial de las corporaciones como garantes del territorio y de la conformación política de unidad nacional: la República.

La Nueva España estaba a punto de comenzar la última etapa de su condición de colonia, que cerraría con el capítulo de la guerra de independencia y la consumación; es a partir de esta época en donde el establecimiento de un sistema de milicias se vuelve importante para la Corona para el control de sus colonias. Ahora sus intereses se encontraban puestos en las Colonias, las cuales peligraban a causa de la expansión del imperio británico y que a la par de sucesos como la guerra de los siete años, la toma de La Habana y la necesidad de mantener la hegemonía, en el orbe fueron decisivos para el nuevo sistema de defensa que imperó en el denominado periodo borbónico en los territorios novohispanos. De la mano de ello los intereses políticos en España comenzaron a tener cotos de disidencia hacia principios del siglo XVIII, además el surgimiento del periodo de la ilustración en Francia llegaba a territorios americanos así como la independencia de Norteamérica y con ello una ideología que pregonaba un cambio radical, una fractura para la cual la Corona no estaba preparada, pero desde la reformas borbónicas lo vislumbraban.

I.2 El México Borbónico y la Revolución de Independencia.

Las Reformas Borbónicas trajeron cambios radicales en la forma de administrar los territorios de la Nueva España, estos representaron el esfuerzo de la Casa de Borbón en España para ejercer un poder centralizado sobre sus colonias y con ello una forma más eficiente de administrar los territorios, esto luego de que las élites coloniales

terminaran atendiendo más sus intereses que a los de la Corona, en este sentido Luis Jáuregui afirma que las “*reformas borbónicas fueron una estrategia del gobierno imperial para lograr el desarrollo de los intereses materiales y el aumento de la riqueza de la monarquía mediante cambios importantes en aspectos fiscales, militares y comerciales, así como el fomento a diversas actividades productivas*”,²⁷ de esta manera entre las décadas que oscilan de 1760 a 1810 los territorios de la Nueva España sufren profundos cambios, y propio a los intereses de la Corona Española durante esta etapa surge la necesidad de reorganizar totalmente la defensa americana, dignificar la institución militar y enaltecer la carrera militar como propia y exclusiva de la Corona.²⁸

En este sentido España con la plena intención de participar y tener una intervención más activa en los circuitos comerciales de Europa, Asia y América inicia un proceso de reformas que tuvo como antecedente entre otras cosas un modelo económico que dio paso al periodo borbónico, fue el “*nuevo sistema de gobierno económico para la América, de José del Campillo y Cossío escrito en 1743... sin embargo hasta 1762 se le incorporó prácticamente intacto en el Proyecto Económico de Bernardo Wall*”.²⁹ Del Campillo realiza un análisis comparativo sobre los ingresos que tenía Inglaterra con sus territorios dominados con aquellos conquistados por la Corona Española, dando cuenta que éstos eran prácticamente insignificantes en contraste con lo que podían representar las exportaciones de la Nueva España por lo tanto este proyecto económico propone un gobierno económico a través de una acción ejecutiva que era

²⁷ Jáuregui, Luis, *Las Reformas Borbónicas*, en *Nueva Historia mínima de México*, 2 e., México, Ed. El Colegio de México, 2018, p. 114.

²⁸ Marchena Fernández Juan, *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*, Madrid, ed. Mapfre, 1992, p. 92

²⁹ Brading, A. David, *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*,... p. 47.

*“someter a las colonias a una inspección general a las que seguiría el establecimiento de intendencias permanentes.”*³⁰

A este panorama se sumaban importantes factores que impulsarían las nuevas políticas de defensa en el territorio, uno de ellos fue la Guerra de los Siete Años y del cual Archer refiere que: *“La entrada tardía de España a la Guerra de los Siete años en 1762 les ofreció a los ingleses una serie de oportunidades de oro. El imperio francés estaba abatido... (Los ingleses) eligieron La Habana, Cuba, como la presa más estratégica y como lugar para fomentar los intereses comerciales ingleses, con una sola operación, Gran Bretaña puso al Imperio Español al borde del desastre”*,³¹ dicha circunstancia puso de relieve el ineficiente sistema de defensa acantonado en La Habana, pese a existir agrupamientos milicianos éstos habían tenido escasa intervención bélica, principalmente contra piratas y bucaneros. Sin embargo no contaban con la preparación para enfrentar a un ejército disciplinado y veterano como el británico, en consecuencia se volvió urgente una reforma en el sistema de milicias.

Por otra parte al haber tomado Cuba por los Ingleses, la Corona sabía el peligro que representaba perder enseguida un punto estratégico como el Puerto de Veracruz, esto significaba la fractura de las comunicaciones y del tránsito del comercio pues Cuba se había convertido en una escala obligada para La Flota y los Galeones que emprendían el viaje a Europa, además el tabaco que se producía en la isla era unos de los principales medios de ingreso, aparte de otros como el pulque, la plata, el azogue y los naipes, no obstante de haber recuperado la isla de Cuba en 1763 por medio de los Tratados de Paris, para Carlos III la ocupación de La Habana dejó una necesidad al descubierto: la defensa del territorio. Sin embargo, la situación económica de la Corona volvía incosteable la permanencia del

³⁰ Ibidem.

³¹ Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*,... p. 17-18.

ejército regular español en la Nueva España,³² por lo tanto se encontró en las improvisadas milicias americanas un elemento importante a las que se habría de inculcar los más altos valores del ejército de la Corona, esto pese al riesgo que pudiera representar una posible rebelión, que luego sucedería; producto de esta necesidad nace la milicia disciplinada.

Las reformas borbónicas implementaron un sistema de milicias, “*estas fueron las unidades más característicamente americanas, y las que más influyeron en el mundo militar colonial, tanto por sus implicaciones sobre la estructura social, como por constituir el legado colonial más importante en el terreno de lo militar, para la América contemporánea*”,³³ a raíz de estas reformas la Corona dispuso que el aspecto militar consistiera en la tropa regular conformada por el ejército de dotación y de refuerzo,³⁴ además del sistema de milicias clasificada en provinciales, urbanas, de costa y fronteriza.

Por otra parte, un rasgo fundamental durante el periodo borbónico es que estos grupos milicianos estaban clasificados en torno a la casta a la que

³² Cuando la guerra comenzó los británicos llegaron con una fuerza de 14,000 hombres, mientras que La Habana solo pudo recurrir a 2,300 soldados... Inglaterra periódicamente reforzaba sus números con tropas de las colonias del norte. En Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*, Castellón de la Plana, ed. Publicaciones de la Universidad Jaume I, 2005, p. 24.

³³ Marchena Fernández Juan, *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*,...p. 100.

³⁴ Marchena señala la normatividad encontrada en el Archivo General de Indias y que fue ocupada por los ejércitos regulares de la Corona, en este sentido el *Reglamento para la Guarnición de Veracruz y de San Juan de Ulúa* de 1749. Creó un batallón fijo de seis compañías, llamado de la Corona de Nueva España; un cuerpo de dragones de seis compañías; una de artillería y varias unidades de lanceros de la costa, el situado fue de 260.000 pesos. Un *Reglamento de Real Cuerpo de Artillería para la defensa del reino de la Nueva España* de 1765 (sin especificar qué contiene). Un *Reglamento e instrucción para los presidios que se han de formar en línea de frontera de la Nueva España* (solo especifica que contiene 14 títulos y un amplio apartado denominado cordón de los presidios). Un *Reglamento para la guarnición veterana de Yucatán y Campeche* de 1778, crea una compañía de Bacalar, aparte lo ya existente con un situado de 98.267 pesos y un nuevo *Reglamento para la plaza de Acapulco* de 1780, que creaba una compañía y una sección de artillería, con un situado anual de 20.400 pesos. En Marchena Fernández Juan, *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*,...p. 98.

pertenecían, por lo tanto existieron unidades integradas por españoles o europeos, de mestizos y de criollos. No obstante los indígenas y los negros fueron relegados de esta responsabilidad por la poca simpatía y nula confianza que despertaban en los oficiales europeos.

Con el paso del tiempo y ante la amplia diversidad del sistema de castas los grupos milicianos fueron denominados simplemente de blancos o pardos, sin embargo los oficiales que eran asignados a las milicias eran seleccionados entre las clases nobles y más poderosas de las haciendas y de las ciudades,³⁵ además la institución del fuero militar llegó a Nueva España como una forma de privilegio a las clases militares y para estimular su incorporación. Básicamente el fuero militar estaba vigente de manera permanente principalmente para los oficiales y para las unidades conformadas por europeos. Sin embargo, para el caso de las milicias donde el grueso lo conformaban las castas este sistema de privilegios aplicó solo cuando eran movilizadas.

El sistema de milicias fue encargado en un primer momento al Teniente General Juan de Villalba y Angulo quien llegó a Veracruz en noviembre de 1764 al mando de una expedición reformadora,³⁶ debido a la importancia que la Corona imprimía en las reformas consideraba necesario infundir una actitud correcta ante el servicio militar y el deber, además en Cádiz se

³⁵ Uno de ellos fue Simón Bolívar, “Libertador de América”, hijo del Coronel de milicias Juan Vicente, y nieto del teniente general de los ejércitos españoles Juan de Bolívar y Villegas, todos ellos de la aristocracia criolla y oligarquía venezolana, como parte de un sistema de privilegios de la Corona para con los hijos de jefes del ejército a Bolívar se le permitió ser cadete desde los trece años y subteniente a los 15, “*Madrid conoció su juvenil insolencia, su riqueza de criollo hacendado, su espadín de cadete y su tricornio galoneado de oficial de los ejércitos de Carlos IV*”. En Ramón Alonso José, *Historia Política del Ejército Español*, Madrid, ed. Editora Nacional, 1974, p. 95- 96 y 179.

³⁶ Llegó a Nueva España con soldados y oficiales de la Corona con la instrucción de reestructurar la nueva milicia, la cual organizó al poco tiempo 6 regimientos, 3 batallones sueltos de infantería y 2 regimientos montados, incorporó a los lanceros de Veracruz y compañías de pardos y morenos. En Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*, Castellón de la Plana, ed. Publicaciones de la Universidad Jaume I, 2005, p. 120-121.

conformó el llamado Regimiento de América³⁷ mismo que fue puesto a la orden de este Teniente General. Esta fuerza europea debía ser un ejemplo para las unidades del ejército regular que se crearían en la Nueva España y ofrecerían cuadros de entrenamiento que les infundirían virtudes marciales, se les aconsejó a los oficiales que tuvieran cuidado con los reclutas y que todo el tiempo los trataran como vasallos verdaderos y amados, pues “*los mexicanos merecían una explicación plena de la situación internacional problemática para que pudieran comprender que por la seguridad de sus familias y de sus propiedades debían entrar en la nueva milicia.*”³⁸

Por su parte el reclutamiento realizado por levas,³⁹ quintas⁴⁰ y enganche⁴¹ fue una tarea difícil durante el periodo borbónico y que encerró varios factores, uno de ellos fue la disminución de la mano de obra en general pues ello implicaba que el número de tributantes aminorara y el ingreso de la Corona se redujera, un caso en particular fue en Nueva Galicia donde

³⁷ Este regimiento estaba compuesto de 4 mariscales de campo, 6 coroneles, 5 tenientes coroneles, 10 mayores, 109 tenientes, 7 asistentes, 16 cadetes, 228 sargentos, 401 cabos y 151 soldados, tambores, tocadores de pífano, un timbalero y un trompetero, por último se le nombró Comandante General e inspector general. En Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*,... p. 25.

³⁸ Ídem.

³⁹ El término leva se utilizaba para referirse a una forma de reclutamiento, sin embargo esta se caracterizaba por ser realizada por la fuerza o mediante engaños a vagos, presos, marginados y gente desvalida en general. En Contreras Gay, José, *El Siglo XVII y su importancia en el cambio de los sistemas de reclutamiento durante el antiguo régimen*. https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/70079/1/El_siglo_XVII_y_su_importancia_en_el_cam.pdf

⁴⁰ La Quinta era otro método de reclutamiento que se realizaba previo al reconocimiento de todos los candidatos a soldados, esta consistía en que uno de cada cinco jóvenes en edad militar, entre 18 y 40 años era elegido mediante sorteo para incorporarse cada año al Ejército, la duración de esta prestación varió según las épocas, pero osciló entre cinco y ocho años. En *La Mili: Levas, Quintas y Milicias en la provincia de Albacete. Exposición. Diputación de Albacete, España*. Documento disponible en <https://www.dipualba.es/archivo/Estudios/libroMiliTotalarreglado.pdf>

⁴¹ El enganche era la forma tradicional de reclutamiento, consistía en un grupo de oficiales y algunos subalternos que se denominaba *bandera de recluta*, quienes recorrían las provincias buscando jóvenes sin vicios, la bandera llegaba con colorido y música, además acudían en días de feria o de mercado, se llegaron a buscar a jóvenes reclutas en lugares de reunión como en tabernas. En Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*,... p. 291-292.

una de las principales actividades comerciales era la minería,⁴² además el reclutamiento implicaba en algún momento la movilización de la milicia lo que se traducía en la incertidumbre para los milicianos sobre su destino, en consecuencia el temor a lo desconocido hacía evitar el reclutamiento a toda costa.⁴³ Por su parte los censos de población constituyeron una medida administrativa que los pobladores también temían, pues ya sea que se trataba de nuevos impuestos para las clases tributantes o bien de conformar un nuevo agrupamiento miliciano. Para 1788 el Coronel Francisco Crespo intentó adoptar medidas para equilibrar el número de los reclutados privilegiando la incorporación forzosa al cuerpo, tomando como objetivo principal a los vagabundos y a los presos.⁴⁴ Sin embargo, el virrey Flórez (1787-1789) sentenció esta medida, “*deseaba que hubiera un ejército totalmente voluntario y envió ordenes...de cómo debían realizar el reclutamiento: tenían que hacer énfasis en los conceptos de gloria, del deber y el amor a la patria*”.⁴⁵

⁴² Marichal refiere que quizá el aspecto más llamativo de la economía tardocolonial fue el gran ciclo expansivo de la minería de plata, durante la segunda mitad del siglo XVIII la acuñación de pesos plata en México creció de 1 a 1.4% por año, lo cual habla de un notable auge del sector que contribuyó de manera fundamental a la expansión económica... en este sentido de un promedio anual de 10 millones de pesos acuñados a mediados de siglo, se pasó a cerca de 20 millones por año a fines de la centuria. La caída abrupta en 1795-1800 se debió sobre todo a la falta de abasto de azogue para la guerra naval con Inglaterra...indica que desde el siglo XVI y a lo largo de tres siglos, las minas de los dominios españoles de América fueron el origen de más de tres cuartas partes de la plata producida en el mundo y que en la segunda mitad del siglo XVIII México era la fuente de alrededor de 80% de la plata exportada por las colonias españolas. En Kuntz Ficker, Sandra (Coord.), *La Economía mexicana 1519-2010*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, Colección: Historias Mínimas, p. 88-90.

⁴³ En 1799 el solo rumor del reclutamiento o de una leva para encontrar hombres para el servicio en Veracruz, bastaba para provocar la huida de los jóvenes. Muchos hombres abandonaban a sus familias y sus pertenencias. Los oficiales españoles no podrían comprender por qué los residentes más pobres y más miserables preferían la pobreza y la degradación a servir en el ejército. En Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*, p. 293.

⁴⁴ Muchos de los presidiarios ofrecidos voluntariamente no gozaban de buena salud y tan pronto llegaban a las unidades militares eran diagnosticados con diversos males. Particularmente el médico de Perote, Veracruz diagnosticó casos de cataratas incurables, infecciones en los oídos, hernias y parálisis, mientras que otros simplemente morían esperando su asignación a las filas del ejército. *Ibidem*, p. 292.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 288.

El sistema de milicias como una institución virreinal ordenada por la Corona, tuvo varios aspectos a destacar por una parte el fuero permitía la impunidad de los ilícitos cometidos, tanto para criollos como para peninsulares, de los primeros solo cuando eran movilizados y los otros en todo tiempo. Sin embargo, para los europeos que en su mayoría eran oficiales de las milicias, dirigir éstas no era motivo de decoro, encontraban en los pobladores de la Nueva España a gente con todos los vicios y sin posibilidad de recibir la educación militar y en el mismo sentido la conformación de las milicias también ofreció una actividad que permitiera tener ingresos suficientes para mantenerse⁴⁶ además de una oportunidad de acomodarse en una situación privilegiada pues les permitía la liberación del tributo y en ocasiones gozar del fuero.

Por otra parte, la vida acaudalada de los oficiales españoles despertó inquietud por la situación de privilegio que los rangos superiores ofrecían, por lo tanto las castas acaudaladas encontraron en ello la posibilidad de acceder a mejores cargos dentro del sistema de la milicia, en consecuencia *“muy lejos de reconocer la necesidad de un desempeño militar, los diferentes grupos de la población consideraban al ejército y a la milicia, como un medio para el fin del ascenso social, de la satisfacción de vanidades personales y la elevación del prestigio social”*.⁴⁷

Con Carlos III como segundo Rey de la dinastía de los Borbón el periodo alcanzó su punto más alto, el comercio se incrementó exponencialmente, las milicias fueron alistadas y cumplieron con los propósitos pese a la dificultad para conformarlas, se implementó un sistema de libre comercio

⁴⁶ “La mezcla de razas ya estaba tan avanzada en la segunda mitad del siglo XVIII, que la mayoría de las veces ya no se podían determinar las diferencias en la mezcla sanguínea y sus diversas gradaciones. Por ello, en caso de duda, el status social de una persona se hacía depender por regla general de su posición económica y social y muchos habitantes que tenían sangre indígena o negra eran colocados bajo la denominación de blancos o españoles”. En Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, p. 60.

⁴⁷ Ibidem, p. 64.

con las colonias lo que impulsó sobremanera el intercambio de productos entre los continentes en donde la Corona tenía presencia. Durante el gobierno de Carlos III (1759-1788) se experimentó un cambio radical respecto a la forma de administrar la hacienda, el comercio y además la defensa de los territorios incorporando la disciplina en el sistema de milicias que exigía la obediencia al Rey en *gratitud* por servicio que daba al monarca, la Corona lo estimulaba con la institución del fuero, pues a excepción de sus oficiales el sistema de milicias excepcionalmente recibía pago por este servicio,⁴⁸ por ello el grueso del sistema miliciano lo componían artesanos, obreros, agricultores y comerciantes de las ciudades pues se procuró que los enlistados también tuvieran un medio alternativo de subsistencia. Sin embargo el sistema de milicias incorporadas por Carlos III que fueron conformadas en su mayoría por los estratos medios también buscaban verse favorecidas por sus beneficios que esta daba. Al respecto Kuethe refiere de manera puntual lo siguiente:

“Carlos III se vio obligado a recompensar a sus milicianos si esperaba que ellos tomaran las armas en su nombre... armar a los americanos de manera eficaz por medio del sistema de milicias prometía un equilibrio con las fuerzas inglesas, pero también comprometía el monopolio español de las armas en las colonias...el fuero militar en manos de oficiales más preocupados en promover la moral de sus unidades que en asuntos de justicia imparcial, amenazaba socavar las instituciones legales de las colonias y Carlos como se recordará, no era amigo de privilegios, sin embargo la alternativa era el riesgo de perder más trozos del imperio a manos de un enemigo ambicioso. La llamada paradoja de Carlos III implicaba que al aumentar la habilidad del

⁴⁸ Excepto cuando se requería su presencia y tenían que ser movilizadas, entonces por el tiempo que duraba la campaña militar si recibían pago, a estos milicianos de las compañías pardas y morenas y de las divisiones costeras no les pagaban lo suficiente para mantener a sus familias y había problemas crónicos como la mendicidad y el robo. En Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810...*p. 107. En el mismo sentido, se contemplaba sueldos para veteranos encargados en su enseñanza, se sufragaba costo de armas y de vez en cuando de uniformes. En Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia...*p. 157.

imperio para defenderse de ataques desde afuera, aumentaba el riesgo de perderlo a la larga desde adentro”.⁴⁹

La situación de la insurgencia antes del estallido del movimiento encontró una situación particular en las castas, esto con motivo de las reformas borbónicas implementadas en el territorio Novohispano, junto a la apertura económica que dio paso a una mayor diversidad comercial en los territorios conquistados, a la par de ello la llegada de criollos y mestizos, comerciantes a puestos de gobierno también dio impulso a la economía⁵⁰, además el endeudamiento con motivo de las guerras españolas con el imperio británico había ocasionado la bancarrota de la Corona, por lo que la labor comercial al interior de la Nueva España se volvió vital para mantener a flote las finanzas del imperio,⁵¹ estas circunstancias se acumularon a un escenario poco favorable para la monarquía que pronto encontrarían un encono político difícil de superar, por una parte la independencia de los Estados Unidos de América en 1775; la muerte de Carlos III en 1788 como principal impulsor de las Reformas Borbónicas; la muerte de José de Gálvez en 1789 orquestador de las Reformas en toda la Nueva España; el inicio de la Revolución Francesa en 1789 y la independencia de Haití en 1791, y un suceso lamentable ocurrido en 1807 denominado “El Escorial” conducirían en definitiva el destino de la Corona Española a su inevitable independencia en 1808, y ello la posibilidad del mismo efecto en la Nueva España.

A la par de lo anterior, uno de los sucesos políticos que afectó gravemente a España y con efectos en México, fue lo que la historiografía denominó “El

⁴⁹Kuethé J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia...*p. 25.

⁵⁰ Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*... p. 69.

⁵¹ Kuethé J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia...*p. 174-194.

Escorial”⁵² como aquellos acontecimientos entre Napoleón y Fernando VII para hacer abdicar la Corona del imperio a Carlos IV, hijo de Carlos III, en favor de Fernando, quien se convierte en Rey por un par de meses,⁵³ esto mientras Napoleón negociaba el entronamiento del su hermano en Bayona. José Bonaparte es nombrado Rey de la Corona (1808-1813), Napoleón cree necesario convocar a una Junta de Notables para ratificar el trono de José I, a su vez la Junta Suprema de Gobierno participa con la intención de elaborar un nuevo esquema constitucional para el nuevo imperio, algo que se conoció como el estatuto de Bayona de 1808. Lo importante de este proyecto político-constitucional es destacar la participación de delegados de la Nueva España en su conformación, proceso que también ocurrió con la Constitución de Cádiz de 1812.

España se sumía en la desesperación por dar orden en sus territorios y ante la imposición Napoleónica crece la división social, lo que provoca el movimiento de independencia de aquel país. En 1808 llega a Nueva España la noticia de la abdicación de la Corona por parte de Fernando VII, lo que es interpretado como un vacío de poder y ante la necesidad de una representación política es la sociedad a través de las Juntas que reasume

⁵² La noche del 27 al 28 de octubre de 1807 se descubre el complot del príncipe de Asturias Fernando VII contra su padre Carlos IV. Napoleón ya no piensa solo en la conquista de Portugal, sino en la sumisión de toda la península. El Complot de El Escorial y el motín de Aranjuez son los acontecimientos inesperados que determinaron en la mente de Napoleón la ocupación de España. Iba a caer Carlos IV, con el cual Napoleón tenía vieja amistad y con el que había firmado un tratado –el tratado de Fontainebleau de 25 de septiembre de 1807, con el objetivo de permitir invadir Portugal- este complot tuvo como trasfondo una conspiración militar para derrocar al célebre general del ejército Español, Manuel Godoy y a Carlos IV. La conspiración fue muy lejos, no solo para tutelar al príncipe si moría Carlos IV, sino para eliminar políticamente al rey si fuese necesario. En Ramón Alonso José, *Historia Política del Ejército Español...*p. 100-101.

⁵³ Fernando sube al trono el 19 de marzo de 1808, Carlos IV abdica alegando su avanzada edad, sin embargo el 21 de marzo Carlos IV denuncia su abdicación afirmando que fue para evitar mayores males al reino, tras una confusión y un doble reinado el 29 de abril Napoleón escribe a su hermano para anunciarle que esté preparado para acudir a Bayona, el 4 de mayo de 1808 tanto Fernando VII y Carlos IV abdican, por lo que Napoleón comunica a José “*la nación, por medio del Consejo Supremo de Castilla, me pide un rey. Es vos a quien destino esta corona*”. En Ramón Alonso José, *Historia Política del Ejército Español*, Madrid, ed. Editora Nacional, 1974, p. 110.

la función de gobierno. Con esto la Nueva España encuentra el momento propicio para zanjar el virreinato de la Corona; nace la idea de independencia y de un país libre.

De la misma forma la historiografía mexicana ha explorado bien el episodio respecto a la victoria de la insurgencia mexicana, sin embargo contrario a lo que pasó en otras latitudes latinoamericanas como en Perú o Venezuela⁵⁴ en donde los criollos y mestizos conformaron una pieza fundamental en los movimientos revolucionarios en México se percibió de manera distinta, los criollos habían alcanzado posiciones privilegiadas en la vida política y económica de la Nueva España, solo los indígenas y negros quienes ocupaban el estrato más bajo de la vida social dentro el comercio rural se encontraban completamente ajenos a la realidad alcanzada por peninsulares y algunos criollos. Ante la fractura política proveniente de España, fueron los criollos quienes en mayor número se encontraban ajenos respecto a emprender un movimiento en contra de la Corona, pues había sido ésta la que les había proporcionado riqueza y comodidad. Por otra parte, los indígenas y negros, siempre relegados de la vida pública para la España peninsular fueron en los que Hidalgo encontró el brazo armado para conformar la insurgencia,⁵⁵ en sí tanto negros como indígenas nada tenían que perder.

Habían pasado 11 años de lucha desde que Hidalgo llamó a la sublevación en Guanajuato,⁵⁶ el país no encontraba la paz tan deseada y esperada, fue

⁵⁴ Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia...*p. 205.

⁵⁵ Kahle, citando a Francisco Bulnes en *La Guerra de Independencia*, afirma que al Ejército de Hidalgo pertenecieron, 20,000 indígenas, 1,000 milicianos desertores y 5 rancheros a caballo. De la misma forma citando a José María Luis Mora en México y sus revoluciones refiere que el ejército estaba compuesto de 14,000 hombres. En Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*... p. 77.

⁵⁶ Casi al mismo tiempo de la sublevación armada por Hidalgo, comenzó la contraofensiva a cargo del General Calleja, el 25 de noviembre de 1810, reconquistó Guanajuato, llegó a ocupar Guadalajara y San Luis Potosí hasta que el 21 de marzo de 1811 lograron atraer

entonces cuando en 1820 Iturbide, capitán de los ejércitos realistas y criollo de nacimiento, tuvo la audacia de reunirse con Vicente Guerrero, de los últimos capitanes de la resistencia insurgente, para poner fin a los casi 12 años de combates, unir a los bandos y proclamar el Plan de Iguala y conformar la trigarancia del Ejército.

Las milicias fueron el aspecto más importante que en materia de defensa implementó la Corona para las últimas décadas del gobierno colonial en la Nueva España, esto sin soslayar el precedente de la consolidación de la Conquista y del Gobierno Colonial durante los siglos XVI y XVII. Con Carlos III las nuevas exigencias administrativas a la par de la realidad bélica Europea serían las piezas que darían un nuevo entorno a la política de España y el aspecto militar sería reforzado por inculcar el deber por el servicio a través de la conformación de las milicias disciplinadas compuestas principalmente por la población de la Nueva España, a quien se le inculcaría el respeto y el amor hacia la Corona y al Rey.

La conformación política de la Nueva España fue distinta a la que de manera general aconteció en las demás colonias españolas en América. En este sentido es importante reflexionar sobre la importancia de las castas en los procesos de consolidación política, con las posiciones alcanzadas por los criollos en Nueva España al estallar el movimiento de insurgencia, pues fue solo una pequeña proporción de estas las que lo apoyaron y principalmente fueron oficiales del ejército. Hay que tener en cuenta la importancia de la labor de quienes habrían recibido adiestramiento militar en el ejército español y que fueron decisivos al apoyar la causa insurgente, tales como Ignacio Allende, Juan Aldama, o el propio Iturbide y que en

en emboscada a Hidalgo y Allende, para 1812 conquistó Zitácuaro, asumiendo el virreinato en marzo de 1813, para agosto de 1814 el virrey Calleja publica un manifiesto en donde daba a conocer la destrucción de un ejército auxiliar de los rebeldes y el aniquilamiento de las tropas de Morelos y de Matamoros. Además se habían reconquistado para la Corona las ciudades de Oaxaca y Acapulco. *Ibidem*, p. 78-86.

alguna medida su educación militar fue un detonante que permitió avanzar a la insurgencia.

Es importante también reflexionar que la crisis política que hundía a la Nueva España hizo prontamente una fisura en el tejido social en cuanto llegó la noticia de la abdicación al trono de Carlos IV y Fernando VII, pues el virrey Iturrigaray también fue depuesto de su cargo en Nueva España, de esta manera su renuncia no fue solamente fruto de los primeros connatos de insurgencia, lo cierto es que Iturrigaray recibe la noticia de la abdicación de su Rey y junto con ella el mando de la Junta Suprema de Gobierno y la inminente coronación de José Bonaparte,⁵⁷ circunstancia que ocasiona una división importante en la clase política de la Nueva España que culmina con la deposición del virreinato de Iturrigaray por el de Pedro Garibay.

De esta manera se tiene que ser enfático al referir que las milicias disciplinadas de Carlos III, también fueron un elemento importante que se utilizó para defender al Imperio Español durante las batallas insurgentes en la nueva España, pues en estas era depositada la lealtad a la Corona, por lo que fueron movilizadas al iniciar el movimiento revolucionario junto con el ejército regular para el enfrentamiento de la causa abanderada por Hidalgo y Morelos, a pesar de que la historia mexicana no especializada refiere con la frase ¡mueran los gachupines! como la consigna revolucionaria con la que Hidalgo inició el movimiento no menos es cierto que durante los once años de lucha la sangre que era derramada en los batallones de ambos bandos era en su mayoría de habitantes de la Nueva

⁵⁷ Serrano Migallón, Fernando, *Las Constituciones en México*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2013, Colección: Historias Mínimas, p. 52-53.

España⁵⁸. Kuethe no podría expresar con mejor tino la importancia del papel central que jugaron las milicias de las colonias al referir:

Las reformas militares dejaron implantada en América una institución militar destinada a jugar un papel dominante en las guerras de independencia y después, en la historia de las nuevas repúblicas. Defensoras de la patria, investidas con una constitución autónoma por razón de su fuero y otros privilegios y dominadas por las élites, las milicias se transformarían en ejércitos nacionales y se harían cargo de las mayores responsabilidades en sus países, no solamente en cuanto a la defensa sino también en la política. Para bien o para mal, así fue la herencia de la organización militar de Carlos III.⁵⁹

A pesar de que el contraste de las milicias es mayúsculo con el comparado en otras latitudes como se ha ya referido, no se debe denostar el margen de actuación que a raíz de los sucesos en la historia política de España surgieron como detonante del proceso de conformación nacional que atravesaría México como un país independiente.

El acto de diplomacia que no se debe olvidar entre Iturbide y Guerrero fue el que abrió paso a la posibilidad de conciliar los intereses políticos para frenar la guerra que había azotado al país durante once largo años. El Plan de Iguala atemperó a los desgastados batallones realistas e insurgentes para forjar la unidad nacional, aunque de ideales opuestos; conservador Iturbide y liberal Guerrero, parecía que la necesidad de dar un nuevo panorama a la realidad nacional era más que justa. El 27 de septiembre de 1821 la consumación de la independencia fue posible, por lo que un nuevo país emergía sobre la base de la unidad, la igualdad y la religión católica, el ejército trigarante, antecedente de nuestras fuerzas armadas actuales, entraba a la Ciudad de México y por primera vez en la historia batallones

⁵⁸ Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*,...p. 120.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 125-126

realistas, de milicianos, así como insurgentes, grupos guerrilleros de negros, criollos e indígenas, desfilaban por la consumación de la independencia.

I.3 De Cádiz al Centralismo en México (1812, 1824 y 1836).

Previo al inicio del periodo constitucional de México las diputaciones provinciales a partir de 1809 fueron la primera estructura política que si bien respondía a un esquema dependiente de la Corona también lo es que el logró consistía en tener representación dentro de Cortes,⁶⁰ lo que se traduce en el primer antecedente de participación de las provincias de ultramar en la Corona, también se buscó por parte de los diputados novohispanos una mayor participación e independencia como territorio de la Corona, por lo tanto las bases de división territorial en lo que actualmente son los Estados Unidos Mexicanos fueron establecidas hacia 1809 para la representación política del territorio mexicano en Cortes, éstas en lo posterior fueron las que intervenció en la conformación política del sistema federal mexicano.

De esta manera una parte de la génesis del federalismo mexicano puede rastrearse directamente desde la Corona y la fractura de poder ocasionada por Napoleón durante 1808, en 1812 la Constitución de Cádiz implementada por la Junta Nacional Gubernativa hizo provisiones para que cada provincia tuviese un gobierno representativo e independencia

⁶⁰ Un aspecto importante sobre el origen de la Constitución de Cádiz fue la participación que tuvieron los representantes de las provincias americanas en las Cortes... en el seno de la Junta Central se discutía la conveniencia de llamar a Cortes y que en ellas se reformase el ordenamiento jurídico; y en el grupo de temas a discutir se presentaba la posibilidad de que tanto las Américas como las demás colonias fueran iguales a la metrópoli en todos los derechos y prerrogativas constitucionales. Finalmente la convocatoria llegó a nueva España en enero de 1809... en este sentido los representantes americanos buscaron aminorar el centralismo de la autoridad y conseguir una mayor participación de las provincias en los asuntos público. En Serrano Migallón, Fernando, *Las Constituciones en México*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2013, Colección: Historias Mínimas, p. 35-45.

política y creó las diputaciones provinciales de las cuales 6 fueron para México.

Asimismo cuando fue proclamada nuevamente en 1820, la Constitución de Cádiz desempeñó una labor importante, ya que no solo concedió una considerable autonomía a las provincias de México sino que permitió el acceso a la independencia política.⁶¹

En este sentido la Constitución de Cádiz se pronunció respecto al esquema de defensa, por lo que es importante la relación que se atribuye a esta con las provincias como rasgo fundamental de la composición de los cuerpos de defensa a las cuales dio el nombre de milicia; con relación en lo anterior el Título VIII *De la Fuerza Militar Nacional*, Capítulo II *De las Milicias Nacionales*, indica:

Art. 362. Habrá en cada provincia cuerpos de milicia 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 solo 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 Cortes⁶².

De los anteriores artículos se expresa la preocupación por contar con un sistema militar que aunque no define el objeto del mismo sí establece que estarán a cargo de las provincias de acuerdo a proporción y

⁶¹ Benson, Natie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, 3 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México – UNAM, 2012, p. 47.

⁶² Constitución de Cádiz de 1812. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf fecha de consulta 18 de septiembre de 2019.

circunstancias. Además indica que las milicias solo serán activas cuando las circunstancias lo requieran, y dan la posibilidad al Rey de disponer de estas con la salvedad del permiso correspondiente de las Cortes, lo que implica que si bien existe un ejército permanente también habrá un sistema de defensa paralelo que recae en las milicias pues tan solo ubicar ejército y milicia en capítulos distintos es indicio que son instituciones con finalidades diversas, además la idea del control depositado en las Cortes infiere a la milicia como una institución ajena al control del poder del Rey, todo ello resulta en un ejercicio de control del poder y de la constitución misma en donde se busca la descentralización del mismo y de quien pudiera ejercerlo de manera unitaria, estas lecciones servirían en 1824 para la primer Constitución de la República Mexicana.

En otro orden de ideas, una de las primeras acciones al consumarse la independencia en 1821 fue la conformación de una Junta de Gobierno la cual deliberó nombrar a Iturbide como presidente de la Junta Provisional de Gobierno y de la Regencia, circunstancia que hizo posible que Iturbide concentrara la mayor parte del poder político como presidente de la Junta y de la Regencia.⁶³ Sin embargo, la Junta consideraba que el modelo monárquico no debía imperar en México,⁶⁴ lo que provocaba el desconocimiento del Plan de Iguala ideado por Iturbide.

La falta de experiencia en la política sobre Iturbide dificultó transitar sobre la cordialidad para llegar a acuerdos con el Congreso, lo que hizo fracasar toda negociación para la continuidad monárquica, de por si la nación

⁶³ Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*,... p. 91.

⁶⁴ El imperio iba de California a Panamá y sobre él reinaba Iturbide, pero sobre éste se encontraba el Congreso en cuyo seno un hombre como el padre Servando Teresa de Mier criticaba a la monarquía y defendía la instauración de una república. Poco a poco el enfrentamiento entre monarca y Congreso iría resquebrajando y debilitando al efímero imperio...En Solares Robles, Suarez de la Torre y Briseño Senosiáin Lilian, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*, Ciudad de México, ed. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991, p. 33.

había nacido en la escasez económica y con las intenciones centralizadoras por parte del primer Emperador así como con los intereses de las élites provinciales y del ejército,⁶⁵ Iturbide decide disolver el Congreso, por lo cual ordenó que se formara una nueva junta para convocar a un nuevo gobierno.

En este sentido la fractura ocasionada por Iturbide dentro del Congreso dio pie a la elaboración del Plan de Casa Mata que desconocía la monarquía de Iturbide y decantaba por una nación republicana, además *“el significado militar fue de importancia pues daba la posibilidad de que las tropas imperiales y los rebeldes podían pactar, quedando unidas las divisiones de ejército que comandaban ambos bandos para avanzar hacia el centro del Imperio.”*⁶⁶ Con este instrumento Antonio López de Santa Anna, joven militar hacia su aparición en el terreno político mexicano logrando su firma el 1 febrero de 1823 solicitando el restablecimiento del Congreso disuelto previamente por Iturbide. Finalmente el primer Imperio terminó por derrumbarse el 19 marzo de 1823⁶⁷ cuando Iturbide abdica el trono.

Ante la movilización de Santa Anna y el Plan de Veracruz, Iturbide emite un discurso al Ejército de las tres Garantías, advirtiéndole a los soldados de la traición de Santa Anna refirió la importancia de preservar la independencia nacional de la siguiente forma:

Debéis apoyar la Religión cristiana, mantener la independencia de nuestro país y preservar la unión entre sus habitantes. Debéis también jurar defensa la monarquía constitucional limitada, puesto que conforma el deseo unánime del pueblo Mexicano...Ni un padre anciano, ni ocho tiernos niños, ni una

⁶⁵ Vázquez, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo mexicano (1821-1827)*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2003, p. 16.

⁶⁶ Serrano Migallón, Fernando, *Las Constituciones en México*,...p. 151.

⁶⁷ Las fechas correspondientes a la firma del Plan y la abdicación de Iturbide son en Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*,... p. 93-94.

amante esposa, ni ninguna otra me impedirán actuar de acuerdo con mis principios. Por el contrario, de todas esas queridas promesas de la naturaleza, mi honor recibe nuevo estímulo.⁶⁸

No se pasa por alto que en el aspecto militar Iturbide impulsó un sistema de recompensas hacia los soldados que se enrolaran bajo la bandera del Ejército de las tres garantías, este sistema de estímulos llegaron de manera anterior al plan de Casa Mata, a los mexicanos otorgaba dentro de los 6 meses posteriores a su enrolamiento dos bueyes y un pedazo de tierra de labranza, mientras que a los europeos de las filas realistas si dejaban México se les gratificaba con cantidad proporcional de dinero, mientras para aquellos que deseaban incorporarse al ejército y servir a la causa de la independencia serían remunerados con caballos y equipo militar. Resulta revelador que se dispuso que a los civiles que se incorporaran al Ejército serían protegidos (no podrían ser expulsados del territorio) además de recomendados ante el nuevo gobierno.⁶⁹

Mientras tanto el Congreso nuevamente reunido en marzo de 1823 ordenó que hasta nuevas elecciones el gobierno se transfiriera a un consejo ejecutivo compuesto por tres miembros, el primer triunvirato conformado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, además se expidió un decreto mediante el que se declaraba sin validez el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba.⁷⁰

⁶⁸ Spence Robertson, William, *Iturbide de México*, Traducción de Rafael Estrada Sámano, Ciudad de México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 329

⁶⁹ Ibidem, p. 142-143.

⁷⁰ En junio de 1821 Juan O'Donojú llegó a Veracruz, cuando el movimiento de Iguala ya se había extendido en el virreinato, por lo que decidió entrevistarse con Iturbide, con quien firmó los Tratados de Córdoba en los que reconocía la independencia y el establecimiento de un Imperio Mexicano, pero que salvaba la unión con España al ser encabezado por un miembro de la dinastía reinante. En Escalante Gonzalbo, Pablo, *Nueva Historia mínima de México*, 2 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2018, Colección: Historias Mínimas, p. 148.

Esta serie de sucesos generó una sensación de segregación iniciada por la provincia de Guadalajara a la que sumó inmediatamente Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, pues buscaban un régimen federal y por supuesto la emisión de la Constitución Federal. En el mismo sentido el 21 de mayo de 1823, el Congreso resolvió convocar a un segundo Constituyente para que se expidiera la Constitución que el primero no pudo concretar, por lo cual pasaron un par de días para que la convocatoria se hiciera efectiva y se citara a un nuevo Congreso, en ella se citaban a veintitrés provincias que tendrían representación política.⁷¹

En este sentido el nuevo Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823, procediéndose a la elaboración del Acta Constitutiva, misma que finalmente se aprobó el 31 de enero de 1824, teniendo en consideración que a lo largo de 1823 y parte de 1824 las provincias decretaron su autonomía y se erigieron como Estados. Como refiere Zoraida Vázquez:

Las 12 intendencias y tres gobiernos que existían al momento de la independencia se convirtieron en 17 estados y dos territorios que, al momento de la aprobación de la Constitución de 1824, aumentaron a 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.⁷²

En el tema militar se expidió un reglamento provisional de milicias cívicas en 1822 que entró en vigor al año siguiente, mismo que tuvo propósito similar a la creada en 1812 en Cádiz, movilizaba a los hombres entre 10 y 50 años y el objetivo de la misma era defender la ciudad donde radicaban, así como perseguir desertores y malhechores, *“los reglamentos concebían a las milicias como cuerpos de ciudadanos mandados por ciudadanos, que se movilizaban a petición de las autoridades civiles y que elegían a sus*

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 40 e., México, ed. Porrúa, 2016, p. 109.

⁷² Vázquez, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo mexicano (1821-1827)*... p. 31

*mandos democráticamente... las constituciones estatales pusieron las milicias al mando de los gobernadores y se consideraron garantía de autonomía estatal”.*⁷³

Por su parte el referido reglamento emitido por el Congreso en agosto de 1822, previo al inicio a la Constitución de 1824, refería una clara posición respecto a la dependencia de las milicias a los gobiernos locales, además de especificar que éstas estaban conformadas por ciudadanos, al mismo tiempo del juramento que daban ante la iglesia también fue notable la mención respecto a la protección de la Constitución del Estado que las había conformado, lo anterior en los términos siguientes:

Artículo 1. Se compondrá de todos los ciudadanos de la edad de diez y ocho a cincuenta años.

...

Artículo 11. Las milicias cívicas que subsisten hasta hoy, se arreglarán luego a esta ley, y procederán a nueva elección de oficiales y gefes, pudiendo reelegir a los que hoy tiene y sin precisar con pretexto alguno a que continúen de milicianos a los jornaleros y demás exentos que no quieran continuar.

...

Artículo 29. La milicia cívica estará bajo las órdenes de la autoridad superior política local, quien en todo caso grave obrará de acuerdo con el ayuntamiento.

...

Artículo 34.

...

“¿Juráis a Dios nuestro señor emplear las armas que la Nación pone en vuestras manos, en defensa de la religión católica, apostólica, romana, conservar el orden interior del Estado, obedecer y hacer obedecer lo sancionado por el Congreso nacional, guardándole la mas acendrada fidelidad, como a depositario de la soberanía, obedecer exactamente a las autoridades locales y cívicas y guardar la debida consideración a las demás ciudadanos?”

⁷³ Cosío Villegas, Daniel, et al., *Historia general de México. Versión 2000*, Ciudad de México, e. El Colegio de México, 2000, p. 563.

...

Artículo 37. Los Gefes de esta milicia se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos.⁷⁴

Sin embargo ya en la Constitución de 1824 el tema de la defensa resultó ser de gran relevancia, siendo incorporada la idea de una milicia, como lo refiere Medina Peña:

El sistema miliciano fue establecido por la Constitución de 1824, al momento de la implantación del federalismo, como un mecanismo para salvaguardar la soberanía de los estados... la Constitución de 1824 había previsto la facultad de dar reglamentos para organizar y disciplinar a la milicia local de los estados, reservando a las autoridades estatales el nombramiento de jefes y oficiales.⁷⁵

Finalmente la Constitución de 1824 en materia de milicia, dispuso lo siguiente:

Artículo 49. Las Leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

- I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación de sus relaciones exteriores;
- II. Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.
- III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución;
- IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

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

⁷⁴ Reglamento de la Milicia Cívica. Decreto de 3 de agosto de 1822. En González Oropeza, Manuel, *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*, Torreón, e. Editora Laguna, 2008, p. 374-385.

⁷⁵ Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 90.

...

XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y ejercicio;

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de los oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.⁷⁶

Por su parte el artículo 50 contiene un mecanismo de control para el presidente de México el cual implica que la milicia local podrá ser movilizada por él solo con el permiso del Congreso General, sin soslayar que la misma Constitución refiere la posibilidad de nombrar al personal de una milicia activa, sin embargo el modelo que se legisló en los Estados fue el de las locales, mientras que las activas eran un brazo del ejército.

De esta forma los mencionados artículos de la Constitución de 1824 dejan establecida la importancia constitucional de respetar y preservar el pacto federal, indicando que las leyes que expida el Congreso se avocaran a tal fin, no es minúscula la importancia de preservar la independencia nacional como punto de partida de desarrollo nacional, el cual se hará conservando la unión con los Estados y su independencia en un equilibrio de obligaciones y derechos ante la ley. Además el artículo 49 establece que el régimen interior del Estado se compondrá esencialmente de las entidades federativas como parte importante del pacto y con tal elemento es inevitable que la unión entre ellas deba preservarse para garantizar la independencia nacional.

Por otra parte la Constitución de 1824 contempló requisitos previos para el uso de la milicia hacia del Presidente, los cuales refieren:

⁷⁶ Constitución de 1824. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada el 19 de septiembre de 2019.

Artículo 110. Las atribuciones del presidente son:

...

VI. Nombrar a los gefes (sic.) de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado y en sus recesos del consejo de gobierno.

...

X. 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 calificara la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestara el consentimiento y hará la expresada calificación.⁷⁷

De esta manera previo a la incorporación constitucional de este primigenio esquema de fuerzas armadas, debe señalarse que su implementación derivó de los esquemas previos de defensa no institucionalizados de los que por ejemplo utilizó José María Calleja con el sistema de milicias durante la revolución de independencia y que sirvieron para contener a la guerra insurgente en los años previos a la consumación. El legado de estas milicias no prosperó debido a la falta de normas que regularan su actividad.⁷⁸

En consecuencia, previo al inicio de la era federalista con la Constitución de 1824, se destaca que ni todos los estados formaron milicias ni todas las milicias se crearon bajo los mismos criterios, en esta medida las unidades que se formaron en los estados se constituyeron en una serie de pequeños ejércitos locales alternativos al permanente, que llegaron a usarse contra

⁷⁷ Constitución de 1824. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada el 19 de septiembre de 2019.

⁷⁸ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825 dispuso en su artículo 106 las prerrogativas y facultades del Gobernador en donde la fracción V refiere que “*podrá disponer de la milicia cívica y de la fuerza de policía del Estado según la ley*”. En Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones Federales (1825-1917)*, México, ed. Porrúa, 2010, p. 29.

la federación,⁷⁹ sin embargo la posibilidad de quedar bajo el mando estatal es una circunstancia que se heredará unos años más adelante para la organización e institucionalización de una Guardia Nacional.

A la par de lo anterior en diciembre de 1827 son expedidas las disposiciones relativas al arreglo de la milicia local, mismas disposiciones ya fueron acordes al sistema federal implantando con la Constitución de 1824, en lo conducente refieren:

Artículo 1. Todo mexicano está obligado a concurrir a la defensa de la patria, cuando sea llamado a la ley.

Artículo 2. Los individuos de que habla el artículo anterior, forman la milicia nacional local.

Artículo 3. La milicia nacional local estará sujeta respectivamente a los gobernadores de los Estados y al Presidente de la República.

Artículo 4. La milicia local está obligada a sostener la independencia nacional y la Constitución de la República.

...

Artículo 31. Las legislaturas procederán a reglamentar la milicia local en sus respectivos territorios, con arreglo a las bases establecidas por esta ley...

Artículo 32. Los estados tendrán organizada su milicia local a los seis meses de publicada esta ley, siendo el mínimo de su fuerza el uno por ciento de su población.

Artículo 33. La milicia local que esté dependiente del gobierno federal, desde el día que se ponga a su disposición hasta el en que llegue a su pueblo de regreso, gozará por el erario nacional...⁸⁰

En este sentido parecido a lo que aconteció con el reglamento de 1822, esta nueva disposición vuelve a contemplar la dependencia de las milicias en los Estados y de manera extraordinaria al Presidente de la República,

⁷⁹ Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*,...p. 90

⁸⁰ Disposición relativa al arreglo de la milicia local. Diciembre 29 de 1827. En González Oropeza, Manuel, *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*, Torreón, e. Editora Laguna, 2008, p. 386-390.

pues la misma disposición contempla normatividad específica para las milicias que dependan del presidente, circunstancia que se complementa con las relativas al artículo 110 de la Constitución de 1824, sin embargo es notable la labor que realizó el legislador para dotar a los Estados de una milicia, siendo enfática con su propósito de defender la patria, así como sostener la independencia y la Constitución de la República.

Con esta normatividad es posible afirmar que el decreto de 1827 que se analiza dotó a la milicia de un carácter más integral para corresponder a los intereses tanto de la federación pero principalmente de los Estados y además de contemplar disposiciones relativas a la Constitución en términos de las facultades presidenciales para movilizarla también es relevante que su integración quedó a disposición de los Estados para movilizarla, equiparla y llamar a su conformación.

Por otra parte, un punto importante respecto a este periodo resulta la gestación del principio de *soberanía* como rasgo fundamental del Estado. Este principio fue coyuntural durante la conformación de la Constitución de 1824, sin embargo, el antecedente se arrastró desde la conformación de la Constitución de Cádiz en 1812 y su aplicación en la Nueva España, por una parte el vacío de poder que ocurre ante la deposición de Carlos IV y su Hijo Fernando VII ante la invasión napoleónica (estudiada en el subcapítulo precedente) si bien fue uno de los motivos que impulsa el movimiento independentista en España, también debe señalarse la importancia del poder que auto asumieron las autoridades provinciales locales para conformarse en Juntas Supremas Provinciales en virtud del derecho de la comunidad para ejercer el poder⁸¹ y en estos términos trasladarlo a la Junta Nacional Gubernativa que con poder de Congreso Nacional –soberano- daría vida a la Constitución de Cádiz.

⁸¹ Serrano Migallón, Fernando, *Las Constituciones en México*,...p. 31-33.

Por ello en México el tema de la soberanía está íntimamente ligado al concepto de federalismo, no se podría entender un fenómeno sin la existencia del otro, es difícil asentar una explicación sobria respecto al germinación del federalismo mexicano pues la época de coyuntura política en 1823 a 1824 causó que muchas de las provincias aprovechando el contenido del Plan de Casa Mata adelantaran su política y lograran su autonomía convirtiéndose en estados.

La teoría de los Estados preexistentes converge en este punto de 1824 con la teoría de un Estado *primitivamente* centralizado, ambos referidos por Tena Ramírez⁸² como elementos de creación de un sistema federal, pues no fue hasta el Acta Constitutiva de 1824 que se declara la existencia y reconocimiento de los Estados –como entidades federativas- en la participación del pacto, esto pese a la existencia en términos de autonomía que habían procurado éstas desde 1823 en el marco del Plan de Casa Mata.

En el mismo sentido el nexo entre el federalismo y la soberanía encontró un punto de concurrencia que se dio tanto en la Constitución de Cádiz a través de las Juntas Supremas Provinciales, así como con las diputaciones provinciales mexicanas durante 1823 y hacia la Constitución de 1824. El componente fundamental de la sociedad que es representada a través de las autoridades para encaminar las labores políticas que identifiquen la forma de Estado, en términos del artículo 4° de la Constitución de 1824 estableció que: *la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*. Es el elemento popular que a la postre resulta ingrediente fundamental del andamiaje democrático del Estado; considerando al pueblo como el depositario original de la soberanía y en consecuencia se le reconoce como Poder Constituyente.

⁸² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*,... p. 113.

Finalmente, el pensamiento de Lee Benson recuerda la importancia de las diputaciones como punto de anclaje del Federalismo mexicano y sobre todo de la concurrencia de las entidades federativas en la indispensable construcción del pacto federal como pieza clave de este al referir:

Al convertirse en Estados, las provincias mexicanas habían conservado su deseo y voluntad de luchar por un gobierno nacional unificado, antes bien que convertirse cada una en una pequeña nación, como ocurrió con la Provincias Unidas de América del Centro. En este sentido la lucha por la autonomía provincial hizo posible que la diputación provincial restaurada de la Nueva España desempeñara un papel de capital importancia en el rápido triunfo del movimiento de independencia bajo el Plan de Iguala y el derrocamiento del imperio de Iturbide bajo el Plan de Casa Mata, plan este último que, a su vez, hizo posible que las intendencias y provincias adquirieran el dominio de sus regiones a través de sus diputaciones provinciales y establecieran un nuevo sistema de gobierno en México.⁸³

En 1828 se llevaron a cabo las nuevas elecciones presidenciales en las que contendieron Miguel Gómez Pedraza y el General Vicente Guerrero, resultando victorioso Gómez Pedraza y el General Anastasio Bustamante como vicepresidente. Sin embargo, Gómez Pedraza es acusado de fraude electoral por lo que en enero de 1829 el Congreso declara sin validez la elección y confirma a Guerrero como próximo presidente y a Bustamante como Vicepresidente.⁸⁴ Sin embargo para 1830 el mismo Congreso declara a Guerrero como imposibilitado para ejercer el cargo con lo cual Bustamante ocupa la presidencia.

⁸³ Benson, Natie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, 3 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México – UNAM, 2012, p. 300.

⁸⁴ Mientras esto acontecía en la Ciudad de México, en junio llegaban a Tampico cerca de 3000 efectivos españoles a cargo del General Barradas para iniciar la reconquista de México., sin embargo Guerrero capitula y es Santa Anna y Mier y Terán los que hacen frente al General Español obligándolo al retiro de sus tropas en septiembre del 1829. En Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*,... p. 93-94.

En esta nueva época de convulsión política los contrarios al federalismo acuñaban a éste los males de la economía del país y causante de que el país no lograra la estabilidad deseada con una bancarrota hacendaria, además la intervención entre las logias que buscaban el poder sin alcanzar a detentarlo,⁸⁵ amén de sucesos como el fusilamiento de Guerrero en febrero de 1831, el fraude electoral de Gómez Pedraza y los ánimos centralistas de Bustamante fueron clave para que en 1832 el ejército federal enfrentara una coalición de los Estados de Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas, quienes pedían la destitución de Bustamante quien había asumido la presidencia en enero de 1830, aunque la federación soportó el embate por poco más de dos años, la derrota de las milicias coaligadas de los Estados le abrió paso al centralismo de 1836.⁸⁶

Ante las divisiones y convulsiones experimentadas en el breve periodo federalista despertó la necesidad en el Legislativo de adoptar un nueva fórmula acorde a una vertiente más conservadora, por ello en diciembre de 1836 prepararon la Constitución de cuño centralista pero de corte liberal pues esta preservaba la división de poderes aumentando un cuarto, el Supremo Poder Conservador encargado de vigilar a los otros, además los Estados se convierten en departamentos y su sistema de elección corría a cargo del Poder Ejecutivo Nacional en un terna que le prestaban las Juntas departamentales.

Estas reformas de 1836 tuvieron como principal objetivo que todas las actividades de gobierno estuvieran vigiladas y aprobadas por el gobierno central, por lo tanto las actividades en el tema militar fueron ubicadas en

⁸⁵ Vázquez, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones: en busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, Ciudad de México, e. El Colegio de México – Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, p. 15.

⁸⁶ Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*,...p. 91.

la Ley Sexta, la que impuso la siguiente restricción a los gobernadores de los departamentos:

15. Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

...

II. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para este objeto, o en el que se les ordene por el gobierno general.⁸⁷

...

No obstante del precepto mencionado en el que se advierte el claro poder del centro hacia los departamentos como medio de control también la Ley Cuarta establecía las atribuciones del Presidente de la República que respecto a la milicia activa conservó la facultad de nombrar a los oficiales.⁸⁸ Cabe recordar que acorde al modelo que mantuvo la Constitución de 1824 la milicia depositada en los Estados era la milicia local, esto marcó la imposibilidad de movilizar a las milicias dejando solo como fuerza de combate al ejército permanente.⁸⁹

Conforme a la administración centralista el tema de la milicia no ocupó el epicentro de la actividad del estado,⁹⁰ pues en ella se veía un legado

⁸⁷ Constitución de 20 de diciembre de 1836. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1836.pdf fecha de consulta 19 de septiembre de 2019.

⁸⁸ Para 1835 Santa Anna opera una reforma sustancial para la reducción de las milicias, que algunos Estados desafiaron porque consideraban a esos cuerpos armados como garantes de la autonomía, sin embargo el argumento del gobierno fue que las milicias cívicas estaban destinadas a ser utilizadas por los Estados cuando fueran invadidos por una fuerza extranjera, no contra el gobierno nacional, pero el Gobierno de Zacatecas mantuvo su actitud y en una medida inconstitucional nombro a comandantes de la milicia para oponerse al decreto. En Vázquez, Josefina Zoraida, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, 2ª e., Ciudad de México, ed. Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 1998, p. 27.

⁸⁹ Ibidem, p. 246.

⁹⁰ Existieron movimientos que a manera de sublevación demostraban el rechazo por el régimen centralista implantado; en abril de 1837 el Teniente Coronel Ramón García Ugarte se levantó en San Luis Potosí contra el gobierno central, siendo secundado por

federalista que se intentó alejar conforme a la Constitución de 1836. Sin embargo para el año de 1846 el tema de las milicias se reincorpora debido a la necesidad ingente de brindar seguridad a la sociedad en el marco de la invasión Estadounidense con motivo de la anexión de Texas a su territorio, por ello el tema de la milicia cobra un nuevo sentido con la administración del Presidente Interino Mariano Salas, esta vez ante la preocupación de desestabilizar el régimen político y democrático da pie a una nueva conformación de unidades militares teniendo como base ideológica a las milicias. Este nuevo modelo de operación fue la Guardia Nacional.

Esta Guardia Nacional estará estrechamente relacionada con la nación, la preservación y el orden democrático del país, a la par de ello el propósito de su conformación derivó del mismo ánimo que impulsó a las milicias disciplinadas desde Carlos III, un legado que se resistió a fallecer con el ejército insurgente y que se consolidó con el Ejército de las Tres Garantías que a su vez fue ocupado con motivo del Plan de Casa Mata para que las intendencias se conformaran en entidades y en breve aportaran al federalismo, teniendo en esta milicia una razón esencial para la preservación no solo del orden interno sino también de la autonomía de los estados que permitiera equilibrar la balanza entre los poderes.

I.4 La institucionalización de la Guardia Nacional.

El centralismo no había logrado impulsar la economía en el país y debido a los constantes enconos políticos que la misma despertaba como la inconformidad de los departamentos, para 1845 se replantea la vigencia

varios Estados que mostraban su inconformidad a someter sus decisiones y sus recursos a una autoridad central. El país había cambiado de normas de derecho pero, en la práctica, algunos de los ahora departamentos buscaban hacer uso de su antigua autonomía estatal, otorgada por el sistema federal acorde a la Constitución de 1824...también Veracruz, Zacatecas y Chiapas se pronunciarían desmintiendo la paz nacional. En Solares Robles, Suarez de la Torre y Briseño Senosiáin Lilian, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*, Ciudad de México, ed. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991, p. 33.

del federalismo, no obstante la guerra injusta contra Estados Unidos por los territorios texanos estaba en puerta lo que representó el primer reto para el nuevo federalismo mexicano.⁹¹

En este sentido en 1846 año en que ocurre la invasión al territorio mexicano por las tropas de Estados Unidos, el General José Mariano Salas en su calidad de Presidente interino, convencido de que la nación debía ser defendida por sus habitantes y ante las circunstancias de un invasor extranjero emite mediante decreto del 11 de septiembre de 1846 las disposiciones relativas para la creación de la Guardia Nacional.

No obstante el Estado de Guanajuato, días antes había apresurado el dictamen de un reglamento provisional de las guardias nacionales, pues aprovechando la vigencia del federalismo y de la autonomía que este les daba en el marco de la movilización de las milicias encontraron en la institución de la Guardia Nacional a *“un cuerpo consustancial al sistema federal. Su organización serviría para recobrar Texas, detener el avance de las tropas norteamericanas, y sobre todo, sería la garantía más eficaz de cuantas han podido inventar la inteligencia humana para asegurar a las naciones los inapreciables bienes de la libertad”*.⁹²

La ideología detrás del Decreto que ocupó Mariano Salas, guardaba relación con un diverso de la nación francesa de 1793 en donde identificaba a la patria con nación mediante un aparente reclutamiento de la sociedad con fines defensivos ante el cerco de los demás regímenes

⁹¹ Sin embargo al encontrarse restaurado el federalismo, el encono político por parte de moderados y radicales volvió a causar estragos entre ambos, sin embargo a consecuencia de la grave situación economía que se vivía en el país, ambos bandos coincidían en la Iglesia como única salida para conseguir financiamiento para la guerra, a la par de lo anterior el ala radical de los federalistas impulsaba a la movilización del pueblo a través de la Guardia Nacional para ganar la guerra. En Vázquez, Josefina Zoraida, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, 2ª e., Ciudad de México, ed. Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 1998, p. 27

⁹² Ídem, p. 252.

monárquicos y antirrevolucionarios, de esta manera se entiende que la nación francesa dotó de un deber al ciudadano de defender al Estado.⁹³

En este sentido el Decreto expedido por Mariano Salas contempló, diversas disposiciones, haciendo hincapié en la conformación de estas unidades que si bien se encontraba prevista para los Estados en términos de la Constitución de 1824 se debía ahora a la necesidad de hacer frente a la invasión de Estados Unidos, en estos términos expresaba necesidad de hacer uso de las facultades reservadas a las entidades para atemperar la invasión, dicho decreto expresaba:

Que sin embargo de ser atribución del Congreso General, según el artículo 50, parte 19 de la Constitución del año de 1824, dar reglamento para organizar, armar y disciplinar la milicia nacional, la excéntrica posición de la República exige que use de esta facultad el Ejecutivo de la Nación; y considerando que en las circunstancias en que ésta se encuentra, una de sus primeras necesidades es la de armarse para resistir a sus enemigos interiores y exteriores, he venido a decretar el siguiente...⁹⁴

En el mismo sentido el contenido del Decreto contiene disposiciones para su implementación como lo fueron:

⁹³ Medina Peña transcribe las ideas de aquel diputado Francés, Bertrand Barrere, en su calidad de relator de la Comisión de Salud Pública, este precisó en el decreto en 1793 el espíritu de las guardias nacionales, de la siguiente forma: *Los jóvenes combatirán, serán los encargados de vencer; los hombres casados forjarán las armas, transportaran la impedimenta y la artillería, y prepararán las subsistencias; las mujeres que por fin tomaran su lugar y seguirán sus destinos dentro de las revoluciones, olvidarán los trabajos inútiles; sus manos delicadas producirán los uniformes de soldados, harán tiendas de campaña, y aportaran sus atenciones en los hospitales en donde los defensores de la patria recibirán el cuidado a sus heridas; los niños convertirán los trapos en vendajes: es por ellos que se combate; los niños, los que están destinados a recibir todos los frutos de la revolución, levantarán las manos al cielo...*en Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*,... p. 93-94

⁹⁴ Reglamento para la organización de la Guardia Nacional. Septiembre 11 de 1846. En González Oropeza, Manuel, *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*,...p. 397- 409.

Artículo 1. La Guardia Nacional es inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo subsistirá permanentemente en la República mexicana.

Artículo 2. El objeto de la Guardia Nacional es sostener la independencia, la libertad, la Constitución y las leyes de la República, para lo cual estará obligada a prestar el servicio que se le designe por las autoridades constituidas.

...

Artículo 4. La Guardia Nacional puede estar en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña. En los dos primeros casos quedará a las órdenes de los gobernadores, y en el último a las del Presidente de la República, conforme a la Constitución.⁹⁵

A lo largo del documento se contempla la caracterización de la institución que nombraron Guardia Nacional como instrumento del Estado para defender la independencia, la libertad y la Constitución, sin embargo, cabe señalar que ésta guarda una estrecha relación con la figura de la milicia local contemplada en reglamentos anteriores, siendo así este nuevo reglamento llega a referirse a la guardia de manera indistinta a la milicia (artículo 79), también el juramento que deben observar las guardias nacionales (artículo 43) es el mismo que daban las milicias locales, además de que las facultades entre los gobernadores y el presidente se corresponden a lo largo de todo el documento.

Importante resulta la Sección Cuarta del Decreto relativa a las prerrogativas de los individuos de la Guardia Nacional (artículo 50 al 54 del decreto); en este apartado se contemplan el fuero por delitos graves cometidos así como la posibilidad de ser recomendado y con prioridad en trabajos que esté buscando quien haya servido en la guardia, se establece la posibilidad de ser premiados y condecorados, así como la utilización del montepío en caso de tratarse de viudas e hijos.

⁹⁵ Ídem.

La Guardia Nacional fue considerada como garante de los derechos individuales de las personas y además protectora de los intereses de los Estados frente al gobierno nacional.⁹⁶ También las guardias nacionales hacían referencia al orden democrático que debía prevalecer en el país y como las unidades encargadas de su protección. Pese a la invasión que precipitó la conformación de la Guardia Nacional no llegó a ser considerada por el Gobierno de Mariano Salas para su inmediata implementación, los Estados sí hicieron uso de las atribuciones conferidas de manera Constitucional por lo que en ejercicio de su autonomía llamaron a la conformación de su Guardia Nacional, refiere Medina Peña que: “*el Decreto de 1846 no llegó a ponerse en vigor por que la toma de la Ciudad de México por el ejército estadounidense lo dejó sin propósito inmediato, pero constituyó la base para la legislación definitiva*”.⁹⁷

Asimismo cuando el federalismo recobró su vigencia en el país y con motivo de la guerra contra Estados Unidos, los estados recobraron su autonomía, lo que implicó que estos depositaran la confianza en la Guardia Nacional como institución encargada de la protección constitucional de las Entidades y también del país. Por ejemplo el Estado de México para 1846 modificó su sistema legal por un federalista además de llamar a la conformación de la Guardia Nacional, no obstante al inicio de la intervención extranjera se mostró reacio en brindar su apoyo a la federación, para finales de 1846 llamó a sus ciudadanos a unirse a la Guardia Nacional así como a sostener las instituciones federales en contra de la invasión. El Estado de México finalmente logró armar su Guardia con 6 mil hombres de infantería y 4 mil de caballería.⁹⁸

⁹⁶ Vázquez, Josefina Zoraida, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*,...p. 252

⁹⁷ Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*,... p. 99.

⁹⁸ Cabe resaltar el permiso que solicita al Congreso el Gobernador del Estado de México, Francisco M. de Olaguíbel en junio de 1847 para salir del Estado al frente de algunas fuerzas para combatir contra Estados Unidos, permiso que se le niega en virtud de que

Asimismo Melchor Ocampo tuvo la importante tarea de alistar a las guardias nacionales del Estado de Michoacán, de las cuales el batallón Matamoros estuvo compuesto de 605 elementos,⁹⁹ se organizó en 10 días y partió a la Ciudad de México a defenderla contra de la invasión norteamericana en mayo de 1847 y con un breve pero conmovedor discurso¹⁰⁰ el Gobernador Ocampo despidió a sus tropas al frente del Coronel Ortiz, congresista del Estado.

Por su parte en 1846 en plena invasión norteamericana el Estado Puebla a cargo del Gobernador Domingo Ibarra apresuró los trabajos para que recobrara vigencia la Constitución Federalista del Estado proclamada en 1824, la administración de Domingo Ibarra respondió con rapidez en la conformación de la Guardia Nacional, movilizand o a 3800 hombres enviando refuerzos a San Luis, Tuxpan y Veracruz.¹⁰¹

De la misma forma la Guardia Nacional en 1848 pasa a la jurisdicción de la Secretaría de Guerra, se procedió a federalizar como método de acotar el poder entre los Estados y a la vez de fortalecer a la Federación. En este sentido fue mediante decreto de julio de 1848 emitido por el Presidente Constitucional José Joaquín de Herrera,¹⁰² que se expidió la Ley Orgánica

como Coronel de la Guardia Nacional dependía de las órdenes del Gobierno Federal, sin embargo concluyen por darle permiso ante la necesidad de hacer frente al invasor. En Vázquez, Josefina Zoraida, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*,...p. 220.

⁹⁹ Los gastos para su manutención se obtuvieron de la renta del tabaco y de las contribuciones voluntarias, se fundieron piezas de cobre para obtener material de artillería, las señoras distinguidas realizaron colectas de prendas como vendas, telas, etc. Ídem, p. 324.

¹⁰⁰ “Os considero en este momento como mis hijos. Grave pena me causa sepárame de vosotros, en cuya compañía quisiera marcharme; pero os debo decir como las espartanas: volved con el escudo o sobre el escudo. El astro de México aún brilla, aunque empañado. La constancia será su horizonte; no permitáis que tras de ella se oculte”. Ídem, p. 323.

¹⁰¹ Ídem, p. 395.

¹⁰² Los primeros pasos de su gobierno se encaminaron a crear un clima de seguridad y orden. Se empeñó limpiar los caminos de homicidas y ladrones, disponiendo que estos fueran juzgados brevemente y en proceso verbal, persiguió el alcoholismo, se ocupó de establecer escuelas y hospitales, así como de mejorar el sistema penitenciario. Redujo los

de la Guardia Nacional compuesto por 76 artículos en 14 secciones para quedar de la siguiente manera:

Sección	Contenido ¹⁰³
I	De la Guardia Nacional y su objeto
II	Del registro y alistamiento
III	De las excepciones del servicio
IV	División de la Guardia Nacional
V	De la organización militar
VI	De la formación de la guardia
VII	De la organización de los cuerpos
VIII	Del servicio y haber de la Guardia Nacional
IX	Del mando de la Guardia Nacional
X	De la instrucción, disciplina, armamento y fondo de la Guardia Nacional
XI	Subordinación, corrección y penas de la guardia
XII	Prerrogativas de la Guardia Nacional
XIII	De la manera de acreditar el registro y sus efectos
XIV	Disposiciones generales

Es importante destacar entre las secciones los artículos que refieren la forma de funcionamiento de la Guardia, además es correspondiente con el proyecto realizado por Mariano Salas dos años antes, en lo conducente refiere:

...

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.

...

gastos públicos suprimiendo empleos y reduciendo el ejército. En Cosío Villegas, Daniel, et al., *Historia general de México. Versión 2000*,...p. 585.

¹⁰³ Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 15 de julio de 1848. En González Oropeza, Manuel, *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*,...p. 410-422.

Artículo 11. La Guardia Nacional se divide en móvil y sedentaria. Cada Estado, el Distrito y territorio, organizaran 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 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 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 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 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 del artículo 110 de la Constitución y entonces quedará exclusivamente a sus órdenes.

Artículo 47. La Guardia Nacional aprenderá la táctica, y usara el mismo armamento que el ejército.

...

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 ciudadanos, 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 infringen esta disposición, podrán ser separados del servicio hasta por un año, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56.

...

Artículo 76. Quedan derogadas las leyes de 11 de septiembre 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 dudas, y expedirán los reglamentos y órdenes convenientes para que la Guardia Nacional se organice a la mayor brevedad, sin perjuicio de las disposiciones legislativas que crean oportuno dictar respectivamente el Congreso general y los de los estados.¹⁰⁴

A la par de lo anterior se debe considerar la labor patriótica que se realizó con las guardias nacionales, no solamente en el esquema de movilización como fuerza armada por parte de los ciudadanos, también el propósito de la Guardia acompañó el proyecto de dar arraigo territorial al ciudadano y consecuencia de ello proteger su lugar de origen, no obstante el contemplar como derecho del ciudadano el formar parte de la Guardia Nacional le permitía identificarse con los demás derechos que la Constitución de 1824 otorgaba, por lo que la institución de la Guardia consolidó el proyecto de ciudadano como depositario de una identidad política arraigada con la Constitución y sobre todo con la soberanía nacional.

En el caso de Puebla, con el antecedente de 1824 que se abordó anteriormente, la Guardia llegó a ser norma vigente hasta la Constitución de 1861 y en el artículo 101 refería que el propósito de estas era “*conservar las instituciones democráticas y el orden y la tranquilidad interiores del Estado se establecerán en el mismo la Guardia Nacional*”.¹⁰⁵

De esta manera la Guardia al recaer en las entidades federativas propició una colaboración y participación de los ciudadanos más activa en ella pues el poder de convocatoria era más amplio al ser los estados los que

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones Federales (1825-1917)*...p. 76.

controlaban a los ayuntamientos, por lo tanto el tránsito hacia una mayor participación incluyó que los ciudadanos en armas se comprometieran en los periodos de coyuntura política acorde a las necesidades que la misma requería,¹⁰⁶ entonces la institucionalización de la Guardia Nacional trajo como consecuencia ciudadanos más comprometidos con su país, con la nación y conscientes de la realidad política lo que les instaba a participar en la defensa institucional estatal o federal.

Por lo tanto los periodos de coyuntura política que acompañaron a México durante las décadas posteriores a la invasión de Estados Unidos en 1846¹⁰⁷ fortalecieron la idea de una institución ligada y comprometida a la preservación de los intereses republicanos y democráticos, por lo que el ideal federalista adjudicó este compromiso a la institución de la Guardia Nacional, y con el éxito representado en entidades federativas como Michoacán o el Estado de México fue incorporada por la federación como brazo de reserva del ejército permanente posteriormente (durante el Porfiriato). La naturaleza híbrida en su conformación tuvo relación con que las entidades federativas siempre participaron en su conformación, pues la institución era fruto del federalismo.

¹⁰⁶ La afinidad política entre los integrantes de la Guardia Nacional se fue depurando políticamente durante los enfrentamientos en que participaban lo que les permitió consolidarse como partido político regional y nacional en defensa de la república federal y liberal, por lo tanto estas convulsiones sociales de los conflictos armados impulsaron a la ciudadanía armada y al ejército republicano en su conjuntos hacia un sentido de identidad nacional republicana, federalista y liberal. En Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República...* p. 49.

¹⁰⁷ Primero: entre 1847 y 1848 en combate contra el ejército de los Estados Unidos; Segundo, en su desarrollo hacia 1855, cuando los liberales defienden en combate, las reformas, como la desamortización de bienes del clero y la separación Iglesia-Estado...; tercero entre 1861 y 1862, cuando defienden la república contra el Ejército Imperial Francés; y cuarto, en 1876 por su apoyo a Porfirio Díaz y el Plan de Tuxtepec. Ídem, p. 47.

A la par de lo anterior, se debe destacar que la Guardia Nacional tuvo una actuación fundamental pero también compleja, a veces ambivalente¹⁰⁸. No siempre fue identificada como republicana, sino que se subdividió bajo múltiples liderazgos e ideologías liberales y conservadoras¹⁰⁹, precisamente por ser de adscripción estatal, estuvo sujeta a los intereses políticos territoriales,¹¹⁰ así como una vez armada por la federación también respondió a intereses de esta.

Al mismo tiempo el efecto de la institucionalización de la Guardia y cumplimiento de los compromisos por parte de los ciudadanos que tomaban las armas también forjó en ellos un ánimo de exigencia por haber colaborado en las milicias y en las guardias nacionales, esto a la par de los derechos ciudadanos que la Constitución contemplaba y que también eran exigidos, por lo tanto la ciudadanía se empoderó a través de la Guardia Nacional pues esta institución permitió acceder y conquistar derechos junto con la posibilidad de hacerlos exigibles, con ello la interrelación de las filas de la Guardia permitió la conexión entre los líderes¹¹¹ y visionarios que compartían el mismo sentimiento por el federalismo, así como de la

¹⁰⁸ La Guardia Nacional encontró un encono político con otro grupo de *voluntarios* que de ideología conservadora apoyaban a Santa Anna y causaron resistencia en los frentes de la Guardia, ellos fueron Los Polkos, tal como lo refiere Lomelí Vargas: *el 22 de enero de 1847 la conspiración se hizo pública al estallar la rebelión de los polkos, batallón de jóvenes voluntarios acaudalados que se sublevaron contra el vicepresidente y exigieron el regreso del Gral. Santa Anna*. En Lomelí Vargas, Leonardo, *Historia Breve de Puebla*, 2 e., México, Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 2011, p. 116

¹⁰⁹ Como los gobernadores de los estados no podían disponer ni de las tropas de línea ni de las reservas de éstas, se servían para el logro de sus propios intereses de la milicia local, que de esta manera contribuyó a innumerables insurrecciones e inició muchas revueltas. En Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*,... p. 235.

¹¹⁰ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 31.

¹¹¹ Para la década de 1880 la desmovilización de las guardias nacionales provocó serias resistencias entre los batallones de las guardias formadas por artesanos y campesinos de cada pueblo así como entre generales desplazados. La interrelación del soldado-campesino o soldado-ciudadano de la Guardia Nacional desató y fortaleció en diversas regiones de la naciones movimientos comunales, de autonomía municipal popular y por restitución de tierras. En Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 66.

necesidad de defensa de las instituciones democráticas que junto con el ejercicio de sus derechos permitió que el sistema de representación se fortaleciera.

Años más tarde el Presidente Álvarez correspondiendo con el contenido del Plan de Ayutla,¹¹² expide en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario. Ignacio Comonfort pronunció el discurso de apertura el 18 de febrero de 1856, la Constitución tendría como base los postulados del Plan de Ayutla que contemplaba en su artículo 5 la conformación de una nación bajo la forma de república representativa y popular. Asimismo de gran importancia fue incluir un capítulo dedicado a las garantías individuales y los derechos del hombre además de un sistema jurídico de protección de los derechos.¹¹³

Cuando los trabajos se comenzaron a preparar hacia la nueva Constitución, Gómez Farías tuvo una participación encomiable por parte de Álvarez, quien hacia 1854 resultó electo Presidente en el marco del Plan de Ayutla, asimismo Melchor Ocampo fungió como vicepresidente y Benito Juárez como secretario.¹¹⁴ El idealismo radical de los últimos dos los llevaron a impulsar las medidas que restringían la intervención del clero en la actividad del Estado, lo que provocó un nuevo encono político, situación que se sumó al deterioro de la salud del Presidente Álvarez por lo

¹¹² El Plan de Ayutla reprobó los actos del General Santa Anna por conspirar en contra de la independencia y libertades de los mexicanos, además de haber pactado la pérdida de territorios del norte, por lo cual llamaban *al cese de las funciones del poder público que ejercicio Santa Anna* (art. 1); *cuando el plan haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas armadas convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos, elijan al presidente interino de la República...* (art. 2); *a los quince días de haber entrado en sus funciones el Presidente interino convocará a un congreso extraordinario ... el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular...* (art. 5). En Labastida, Horacio, *Reforma y República restaurada, 1823-1877*, 2 e., Ciudad de México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 157-160.

¹¹³ Cosío Villegas, Daniel, et al., *Historia general de México. Versión 2000*,...p. 595.

¹¹⁴ Solares Robles, Suarez de la Torre y Briseño Senosiáin Lilian, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*,...p. 280.

que en noviembre deja el cargo y Comonfort ocupa la presidencia en diciembre de 1855, también Gómez Farías dejaría su encargo en el Consejo de Gobierno.

Además la Ley Lerdo y la Ley Iglesias posibilitaron el camino para que la Constitución tuviera vigencia, el 12 de febrero de 1857 se juraba la nueva Constitución Federal, debido al rencor político ocasionado por los efectos de las leyes Lerdo e Iglesias el Congreso decide darle facultades extraordinarias a Comonfort por lo que en noviembre de 1857 expide un decreto suspendiendo varios artículos de la Constitución relativos a garantías, autorizando providencias necesarias en materia de economía y guerra, así como disponer de 20 mil hombres de la Guardia Nacional. Lamentablemente el 17 de diciembre de 1857 Félix Zuloaga adopta el Plan de Tacubaya desconociendo la Constitución al cual se adhiere Comonfort; sin embargo las resistencias de los Estados ante la sublevación hacen cambiar de parecer a Comonfort regresando a la postura liberal para hacer frente a Zuloaga con la Guardia Nacional.¹¹⁵

Por su parte la Constitución contempló las siguientes disposiciones relativas al funcionamiento de la Guardia Nacional:

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821.

...

Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.

...

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

¹¹⁵ Cosío Villegas, Daniel, et al., *Historia general de México. Versión 2000*,...p. 597.

IV. Tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

II. Alistarse en la Guardia Nacional.

Artículo 39. La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

...

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

...

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

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

...

Artículo 74. Son atribuciones de la Comisión permanente:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción XX. (Fracción reformada en noviembre de 1874 se pasa de la denominación Diputación permanente de 1857 a Comisión permanente en 1874).

...

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del artículo 72.¹¹⁶

...

¹¹⁶ Constitución Política de la República Mexicana. Promulgada el 12 de febrero de 1857. Documento disponible en el vínculo: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

En este sentido la Constitución de 1857 incorporó la Guardia Nacional bajo un esquema federal más avanzado en donde a la luz de los reglamentos incorporados previamente, siendo el más importante el de 1827, dejó establecida la capacidad de los Estados para movilizarla y conformarla, por lo tanto la Constitución de 1857 sin ser enfática como su predecesora con relación a la competencia Estatal fija la competencia de la Guardia en materia federal sin soslayar la facultad del Congreso para dar los reglamentos para organizar, armar y disciplinar la guardia, de esta forma se incorpora una mejor organización y técnica del sistema federal para distribuir la competencia entre Estado y Federación.

Asimismo resulta importante que la Constitución consolidaba la posibilidad de que fuera el Presidente de la República el que pudiera disponer de las milicias, sin embargo esta facultad estaba supeditada al permiso que otorgue el Congreso o bien de la Diputación permanente, posteriormente llamada Comisión permanente, para que la Guardia Nacional pueda ser movilizada a cargo de la federación y de la misma forma la responsabilidad del ciudadano de la república para defender la independencia, el territorio y el honor de la República a través de la Guardia Nacional así como para tomar las armas en el ejército o la Guardia para la defensa de la República y de sus instituciones, esto último en relación a la federación.

A la par de lo anterior una línea paralela de análisis que se debe señalar es la ambivalencia de las milicias y de las Guardias en el pensamiento político liberal y conservador de la época independiente hasta 1857, pues los principios que enarbolaron la integración de las milicias fueron los que la hicieran subsistir al menos hasta 1857 cuando adquirió el nombre de Guardia Nacional, de esta forma la milicia llegó a ser considerada radical y junto con el clero se presumía eran los peores males de la nación, la

milicia se hizo de un prestigio nada deleznable para los propósitos encomendados durante la búsqueda de un modelo de estado que no vio la luz hasta 1824, ello permitió que la milicia fuera depositaria de los principios constitucionales más altos del Estado, por lo tanto: independencia, soberanía, integridad territorial y honor fueron los pilares que estuvieron siempre ligados a estas formas de organización miliciana como el órgano garante encargado de su protección.

Aun así el contenido de documentos importantes para el constitucionalismo mexicano como el Plan de Casa Mata, la Constitución de 1824 y el mismo Plan de Iguala, legado de Iturbide, dieron una connotación de representatividad nacional a las milicias que hizo posible que la protección de la independencia republicana estuviera en manos de los estados, este fue un legado del que no se logró escindir de sus propósitos de movilización y conformación posteriormente, por ello la milicia trascendió pese a la coyuntura política embestida de liberalismo o conservadurismo, manteniéndose ampliamente vigente en los periodos más aciagos de México y posteriores a la consumación de la independencia, durante el primer federalismo, así como el centralismo.

A la par de lo anterior, se debe agregar la lucha que los Estados realizaron a costa del derrocamiento de Iturbide hacia 1823 y que el Plan de Casa Mata permitió para declarar su autonomía como Estados independientes, todo ello en el marco de la conflagración política que resultó en la primera Constitución de corte federal y liberal que ha tenido México, ésta en el reconocimiento de un sistema político federal permitió a los estados mantuvieran el control de sus milicias como una atribución enfáticamente necesaria para hacer transitar el modelo político liberal que fortaleciera a la unidad del composición política y permitiera un equilibrio en el ejercicio del poder.

No obstante, los episodios centralistas de 1835 fueron sucesos que recordaron que la consolidación republicana y constitucional a la par de la independencia, soberanía y federalismo podían fracturarse por lo más delgado –la coyuntura política- sin embargo aquella etapa en donde México encontró el encono más álgido de la política nacional resultó ser piedra angular para la conquista de libertades y derechos así como necesarios para el mejoramiento del esquema federal que vendría posteriormente.

Pese a que una parte de la historiografía mexicana evita el periodo centralista en sus estudios, lo cierto es que su vigencia permitió perfeccionar la técnica política, logró atemperar el pensamiento político liberal y con ello el federalismo avanzó en una suerte de segunda generación, si bien la primera resultó de 1824 a 1835, la segunda a partir de 1857 cuando se logró el triunfo sobre mas libertades y derechos, estos fueron el reducto de esa lucha frenética por una hegemonía política federal que logró consolidarse en 1857.

Asimismo la soberanía fue colocada en el cenit constitucional reconociendo al ciudadano como depositario de la soberanía originaria, tal vez como un tributo a quienes habían luchado y sacrificado para alcanzar esas libertades, quienes enlistados en las milicias y en las guardias nacionales se encargaron de proteger los documentos que permitieran una vida posible sin que ningún tipo de gobierno o de intervención pudiera perturbar el anhelo de un nuevo Estado.

I.5 El ocaso de la institución de la Guardia Nacional y posterior reincorporación en 1917.

El legado de la utilización de la Guardia Nacional no solamente se prestó a la integración nacional y defensa territorial, así como a los principios que sustentaba el orden constitucional, también el esquema de la Guardia

posibilitó que existieran liderazgos y alianzas regionales por parte de los comandantes de las guardias nacionales, esto aportó en buena medida a la imagen del caudillo que en armas defendía la patria, por lo tanto este sistema de seguridad se consolidó en los distritos y en los municipios a través de un vínculo de representatividad.

Posterior a la restauración de la República, la institución de la Guardia Nacional entró en declive en cuanto a su movilización, encontrando en el régimen Porfirista su punto de inflexión que llevó a dismantelar paulatinamente este esquema de defensa, al ser pieza clave dentro de una etapa de coyuntura había sido probada también como una herramienta estratégica de desestabilización política por parte de quienes bajo sus propios intereses regionales buscaban crear fractura política en México.

Con el Plan de Tuxtepec,¹¹⁷ la brecha política permitió el ingreso de Porfirio Díaz al escenario nacional mediante el cual gobernaría de 1876 a 1911, su proyecto de gobierno se centró en el crecimiento económico y el factor bélico pasó a un segundo plano.¹¹⁸ En este sentido es a partir de 1884 que el desarrollo económico adquiere un efecto prioritario en el quehacer político a través de la tecnocracia representada por los científicos.¹¹⁹

¹¹⁷ A la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocupa la silla presidencial, para 1876 intenta la reelección de su puesto lo cual encuentra una oposición política encabezada por Porfirio Díaz quien en conjunto con otros Jefes militares proclaman en Plan de Tuxtepec, el cual entre otras cosas desconocía el gobierno de Lerdo y reprobaba los fines de reelección además de nombrar a Díaz, Jefe del Ejército Regenerador. En *Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano*, Ciudad de México, ed. INERHM, 1990, p. 14-16.

¹¹⁸ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 57.

¹¹⁹ Se trataba de profesionistas destacados integrados por personas como Justo Sierra, Francisco Bulnes, José Ives Limantour, entre otros que pertenecían a familias acaudaladas reunidos en torno a Manuel Romero Rubio, y fundadores de la Unión Liberal, quienes concordaban con ideas positivistas que consideraban que el método científico debía aplicarse al estudio de la sociedad y a la resolución de problemas, esto permitiría comprender las leyes que regían el funcionamiento de la misma y conducir las al progreso social. En Escalante, Pablo, et al., *Nueva historia mínima de México*, 2 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2018, Colección: Historias Mínimas, p. 239-

Cabe resaltar que el grupo de militares que habían combatido por México hasta la restauración de la República habían sido en su mayoría actores fundamentales en las guardias nacionales, esto dio posibilidad a que éstos mismos fueran los precursores de la institución del Ejército Nacional,¹²⁰ concomitante a ello también desempeñó un papel central la autonomía de los Estados que posibilitó la existencia de estos liderazgos regionales.¹²¹

En el periodo de las intervenciones (1846 a 1876) la Guardia Nacional tuvo un papel protagónico, en ella se vislumbró al Ejército Nacional y además logró movilizar a grandes sectores de la población. Planes como el de la Noria (1871) encabezado por Porfirio Díaz reunió a distintos jefes de la Guardia Nacional que, posteriormente, en 1876 posibilitaron la entrada de Díaz a la Presidencia de la República,¹²² en tanto éste pudo comprobar la fuerza con que las guardias podían crear un encono político y ser utilizada como arma de disuasión y desestabilización de los gobiernos.

Por ello cuando Díaz toma la decisión de ir disolviendo los cuerpos de la Guardia Nacional durante el periodo de 1879 a 1893, las poblaciones que tenían arraigo a esta forma de organización en defensa de su territorio encontraron en la disposición de Díaz un punto de discordia, por lo tanto los contingentes de las guardias se convirtieron en el sector de oposición

240. Además el positivismo comteano impulsó un plan de rehabilitación educativo que tenía como propósito la ideología nacional conforme a los intereses de la clase gobernante, sin embargo esta fórmula científica incluye también en los planes de gobierno mexicano la libertad como medio, el orden como base y el progreso como fin. De esta forma el positivismo es la fuerza reguladora que ajusta los actos individuales a los principios científicos del Estado. En Monsiváis, Carlos, *La Cultura Mexicana en el siglo XX*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2010, Colección: Historias Mínimas, p. 21-24.

¹²⁰ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 60.

¹²¹ En Jalisco: Pedro Ogazón, Ramón Corona, Ignacio L. Vallarta y Bernardo Reyes; Zacatecas: Trinidad García de la Cadena; Coahuila: Evaristo Madero (abuelo de Francisco I. Madero), Francisco Z. Treviño y Jesús Carranza (Padre de Don Venustiano Carranza); Puebla-Ciudad de México y Guerrero: Juan Álvarez, quien comandó a grupos de Guardias Nacionales de estos tres Estados; Oaxaca: Porfirio Díaz, Francisco Meixueiro, Fidencio Hernández (Félix Díaz). Datos interpretados de Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 65-66

¹²² *Ibidem*, p. 65.

pues la medida adoptada por el Gobierno Federal había sido de dar impulso a la nueva institución del Ejército Federal¹²³ controlada por el gobierno central y reubicando a las guardias en las filas del ejército como fuerza auxiliar, circunstancia a la que se rehusaban las guardias nacionales.

Por otra parte el sistema de seguridad que mantuvo vigencia en el Porfiriato fueron las policías rurales, que ya habían sido incorporadas durante el centralismo de 1835 como una medida para desplazar a la milicia de corte federalista además de tener como propósito combatir el bandolerismo al interior de los departamentos o Estados.¹²⁴ Debe señalarse que este modelo también tuvo trascendencia en la época Juarista, de modo distinto a lo que acontecía con la Guardia Nacional, la policía rural estaba dedica al ámbito de seguridad interna, por lo que mientras a la guardia se le relacionaba con propósitos de preservación de la soberanía y del territorio enfáticamente durante el periodo de las intervenciones extranjeras, la policía era identificada por su labor al interior de las ciudades para combatir el crimen.

Contrario a lo que sucedió con las guardias nacionales y su paulatina desmovilización, Díaz encontró en los rurales una institución con fortaleza política, estas alcanzaron su apogeo hacia 1876,¹²⁵ precisamente coincidiendo con las medidas para disolver a las guardias nacionales, sin embargo, refiere Vanderwood que: *“cuando se logra consolidar la fuerza*

¹²³ No obstante desde 1860 a 1887 se da la movilización de las Guardias para integrarse como una fuerza auxiliar del Ejército. Asimismo durante la década de 1880 el impulso al ejército adquiere un carácter científico dotando de conocimientos técnicos-especializados al cuerpo que conforma la institución porfiriana, se desarrolló un sistema de carrera distinto a lo que había sido hasta entonces en el ejército, la iniciación en la Escuela del ejército duraba siete años y el sistema escalafonario para quien deseaba una carrera militar se extendía de 25 a 30 años para alcanzar los grados de jefes o generales, en ella se formaron personajes como Ángel García Peña, (Secretario de Guerra con Francisco I. Madero) y Victoriano Huerta. *Ibidem.* p, 47-48.

¹²⁴ Vanderwood J. Paul, *Los Rurales Mexicanos...* p. 24-25

¹²⁵ *Ibidem*, p.46.

policíaca tuvo que seguir enfrentando problemas administrativos y de operación, seguir muchos fracasos, pues la verdad es que su realidad nunca estuvo a la altura de su reputación”,¹²⁶ en el mismo sentido Hernández Chávez indica que la institución de las policías rurales se ha sobrevaluado al indicar que:

...Estos contaban con ocho cuerpos formados por 200 guardias cada uno, 1600 en total, acantonados en unas diez villas clave de cada entidad de los estados centrales de la República, donde se apostaban pequeños destacamentos de 10 a 15 hombres... fungían como grupos de información de y apoyo armado en caso de cualquier movimiento anormal o intento de oposición... si se requería sofocar un brote rebelde, los pequeños destacamentos de rurales se incorporaban bajo el mando de oficiales del ejército auxiliar o regular...¹²⁷

Por otra parte resulta importante que a la caída de la dictadura de Díaz el esquema que había preservado la Guardia Nacional, el mismo que permitió se depositara en liderazgos regionales fue el mismo que hizo frente en contracorriente a la dictadura y al ejército federal, esto también derivado del descontento que provocó su desmovilización, por lo tanto el impulso del maderismo se concentró en el apoyo de las fuerzas rebeldes, donde nuevamente recibieron ayuda por parte de las fuerzas rurales locales, esta vez para combatir en contra del golpista Victoriano Huerta.

Con la muerte de Madero y ascenso de Huerta el Constitucionalismo adquiere un nuevo coto de poder en manos de Venustiano Carranza en el norte del país, específicamente en Coahuila, es a través del Plan de Guadalupe¹²⁸ que se desconoce al gobierno de Huerta, esta coyuntura

¹²⁶ Ídem.

¹²⁷ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 65-66

¹²⁸ Plan de 26 de marzo de 1913, tenía como propósito desconocer al Gral. Victoriano Huerta como Presidente de la República (art. 1), desconocer a los Gobiernos de los Estados que reconocieran al Gobierno de Huerta (art. 3), depositando en Carranza el

política marca el ascenso de personajes importantes como Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, todos ellos de Sonora, así como del Duranguense Pancho Villa.¹²⁹

De esta forma el ejército conformado para desconocer el régimen Huertista se identificó por estar estructurado por ciudadanos en armas, además los pronunciamientos Carrancistas fueron clave para este movimiento,¹³⁰ los cuales a la usanza de las guardias nacionales se relacionó a los jefes militares con el poder político local mediante el apoyo de la causa del Ejército Constitucionalista, refiere Hernández Chávez: “*de hecho, con la revolución, se descentralizó y se reintegró la vida política con fundamento en*

encargo del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (art. 4), encargando el poder Ejecutivo Federal a Venustiano Carranza además de que los Jefes de los Ejércitos Constitucionalista de los Estados que hubieren reconocido a Huerta, quedaran encargados provisionalmente del Gobierno y convocarán a elecciones (art. 7). En *Venustiano Carranza, Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1913-1917*, Ciudad de México, ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013, p. 19-20.

¹²⁹ Sus lugartenientes eran líderes secundarios, además de que pertenecían a sectores populares, una de las principales contribuciones del movimiento antihuertista fue aportar al constitucionalismo un protagónico contingente de origen popular, por lo tanto esos grupos comandados por Villa no solamente eran de campesinos, sino también de jornaleros, aparceros, rancheros pobres además de vaqueos, mineros, ferrocarrileros y obreros. En Escalante, Pablo, et al., *Nueva historia mínima de México*,... p. 239-240.

¹³⁰ El 19 de febrero de 1913 siendo Gobernador Venustiano Carranza emite el Decreto 1421 que contiene el pronunciamiento realizado por el Congreso del Estado, que en lo conducente refiere: “*artículo II. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la Administración Pública para que suprima los que crea convenientes y proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la República. Excítese a los Gobiernos de los demás Estados y a los Jefes de las Fuerzas Federales, Rurales y Auxiliares de la Federación para que secunden la actitud del Gobernador de este Estado*”; en esa misma fecha el propio Carranza emite una circular a los Gobiernos de los Estados para sumarse al movimiento, el cual refiere en la parte conducente: “*...el Gobierno de mi cargo en debido acatamiento a los soberanos mandatos de nuestra Constitución Política Mexicana, y en obediencia a nuestras instituciones, fiel a sus deberes y animado del más puro patriotismo...invitando a los Gobiernos y a todos los Jefes de los Estados de la República a ponerse al frente del sentimiento nacional...y desplegar la bandera de la legalidad, para sostener el Gobierno Constitucional...*” en *Venustiano Carranza, Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1913-1917*, Ciudad de México, ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013, p. 29-30.

las regiones y estados donde residía la base del poder político real de la nación".¹³¹

En este sentido la labor del Constituyente de 1917 resaltó la importancia de preservar a la Guardia Nacional en el ordenamiento jurídico, así los pronunciamientos realizados por los Diputados en las asambleas dan cuenta de la trascendencia de que la Constitución mantenga a la Guardia como institución garante de la soberanía, idéntica en su propósito y funcionamiento que había tenido durante décadas pasadas y sobre todo a cargo de los Estados.

De esta forma, se trae a colación la exposición de motivos expresados por los Constituyentes que se pronunciaron respecto a la Guardia Nacional, para que dicha institución quedara fija en la nueva Constitución de 1917, por una parte el Diputado Alberto M. González (Distrito de Atotonilco, Estado de Hidalgo), refirió lo siguiente:

... cuando se instituya la Guardia Nacional, que se provoque una corriente de simpatía entre los civiles armados y los no armados, puesto que todos vamos a reconocer esa obligación de defender de una manera efectiva la integridad nacional en caso de un peligro; solamente así se justificará la institución del Ejército y se justificarán también las necesidades de dar garantías a la sociedad. Esa Guardia Nacional forzosamente estará sujeta al Código Militar, estará sujeta a la Ordenanza Militar reformada, suprimiendo todo aquello que tenga de denigrante para la dignidad humana; y se tendrá a esa agrupación de ciudadanos que formen la Guardia Nacional sujetos a un principio general y a la confianza federal...

Siendo, pues, la institución del Ejército una corporación bien definida, que no se puede confundir con el elemento civil, porque está llamada a desempeñar otras funciones mucho más altas y nobles, puesto que el que es militar tiene

¹³¹ Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*,... p. 84.

que renunciar desde luego al amor a la vida, tiene que estar dispuesto a sacrificarse, a dar cuanto posee, a dar su propia existencia en defensa de los demás...

...la idea de la Guardia Nacional, para que los Estados podamos tener una fuerza que, en un momento dado, pueda dar su contingente en toda la República. Estas guardias nacionales, una vez establecidas en los Estados, deberán sujetarse al Reglamento que el mismo Estado determine, porque cada gobernador y cada Entidad conocen su fuerza, sus elementos y sus economías. Fijará el número de soldados que deba tener, designará a los jefes que deban mandarlos, tal vez no con el nombre de jefes, y cuidará de todo lo relativo a la organización, sin tratarse precisamente de la disciplina militar, porque ella no es necesaria en estos casos, y formará a los ciudadanos armados que necesite la nación para un caso de peligro...

Hay que distinguir entre la Guardia Nacional, que es una institución netamente democrática, que se forma de hombres libres, y los soldados del Ejército, que no son más que verdaderas máquinas o autómatas que sirven a determinado principio disciplinario y que sólo requieren la fuerza o la agilidad, pero nunca iniciativa. Si pues, al Congreso le vamos a dejar la organización y reglamentación del Ejército Nacional, que es enteramente distinto, en su esencia, a la Guardia Nacional, no le dejemos el poder de reglamentar la Guardia Nacional; primero, porque sería centralizar demasiado esta idea, que es netamente democrática y que debe de centralizarse administrativamente...¹³²

Por su parte el Diputado Salvador González Torres (Distrito de Oaxaca, Estado de Oaxaca) en contra sentido a lo propuesto, refiere lo siguiente respecto a la Guardia Nacional:

...existen razones poderosas por las cuales se debe hacer a un lado todo lo que el señor González ha argumentado y aceptar la federalización y la reglamentación de las guardias nacionales...

¹³² *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, 2 e., Ciudad de México, ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015, p. 734-736.

Si se permitiera a cada Estado la libertad de organizar sus milicias o sus guardias nacionales conforme ellos quisieran, es seguro que no sería uniforme el procedimiento en toda la República y, por cuestiones de organización, por razones de administración, es necesario que el funcionamiento de toda la Guardia Nacional sea idéntico, disciplinariamente...

¡A cuántas dificultades no se prestaría, hasta para hacer papeletas para los haberes, y para todo!... sería completamente imposible que hubiera disciplina y armonía en el conjunto...¹³³

Apoyando el dictamen que se presenta, el diputado Jorge E. Von Versen (Diputado por Monclova, Coahuila), refirió lo siguiente:

Nosotros, señores diputados, dadas nuestras condiciones económicas, no podemos mantener un gran Ejército y, sin embargo, para adquirir nuestra independencia y nuestra soberanía, necesitamos de un Ejército grande y poderoso...

La Federación, señores, no puede, de ninguna manera, sostener un ejército poderoso y grande, y es preciso que los Estados atiendan a sus respectivas guardias, pero en tales condiciones, que puedan servir en un momento dado, para que formen parte del Ejército Federal...

...¿Pero por qué cada una de las entidades federativas no debe colaborar? Sí, señores, sí deben colaborar y deben hacerlo uniformemente, y de esa manera tendremos un Ejército grande que oponer. Repito que se trata del porvenir y del aseguramiento de la independencia nacional, y por esto es que yo vengo a suplicar a ustedes que voten a favor del dictamen. Necesitamos un gran Ejército, para tener una patria grande...¹³⁴

¹³³ *Ibidem*, p. 736- 737.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 737- 738.

En un sentido crítico y no del todo convencido con el dictamen el Diputado Israel del Castillo (Distrito de Zimatlán, Estado de Oaxaca) hizo la siguiente intervención:

Yo he podido observar prácticamente grandes dificultades en los Estados. Desde luego que un individuo es jefe en su pueblo y tiene a sus órdenes determinado número de hombres, empieza a adquirir, a hacerse de cierta influencia y a entronizarse de tal manera en su cacicazgo, que llega a constituirse en una verdadera amenaza y así se irán duplicando esos peligros, hasta que lleguen a ser una amenaza para el gobierno federal...

...Es muy peligroso, pues, dejar aisladas esas fuerzas, necesitamos buscar medidas que nos aseguren que efectivamente hagan una fuerza útil para estar a las órdenes de la Federación...

...Yo temo, pues, que si dejamos de una manera aislada las guardias nacionales tengan que hacerse multitud de cacicazgos, y quién sabe si en estos momentos hasta fuesen una amenaza para el Gobierno federal...¹³⁵

Una intervención que se sumó al debate fue la postura del Diputado Esteban B. Calderón (Distrito de Colotlán, Estado de Jalisco), quien comentó lo siguiente:

Los principios, la organización fundamental de obediencia y disciplina, deben ser los mismos, porque, en un momento dado, tendrá que convertirse en Ejército de línea. Por el contrario, si esos soldados, si esos civiles armados no tienen la férrea disciplina militar, la Ley Militar, el Código Militar, pueden constituir un peligro, porque serán agrupaciones indisciplinadas y armadas.

De lo que se trata es de que el principio de organización sea el mismo para la guardia civil y para el ejército de línea; pero entonces la cifra del ejército de línea...¹³⁶

¹³⁵ *Ibidem*, p. 738- 739.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 739.

De lo anterior, se observa que los diputados constituyentes expresaron la necesidad de que la institución de la Guardia Nacional se preservara como mecanismo que pudieran accionar las entidades federativas como la forma idónea de preservar la Constitución y la soberanía de la nación, pese a que también existió un pronunciamiento resaltando el riesgo que pudiera generar la conformación de cacicazgos en las Guardias, no obstante a ello la institución en el temperamento del Constituyente logró preservarla para las entidades federativas, sin embargo no se debe soslayar la intención para que este esquema de Guardia Nacional tuviera una normatividad aparejada a la del Ejército, circunstancia que heredó de las disposiciones del Porfiriato cuando pasan a formar parte de las fuerzas auxiliares.

De esta manera se rescata el propósito del Constituyente del 17 para comprender la importancia de preservar las guardias nacionales como una institución dedicada a la protección de la república, de las instituciones y del territorio, tal como fue el legado en la Constitución de 1857, además de ello el papel que desarrollan las entidades federativas en el pacto federal es preponderante para el sostenimiento de los principios depositados en la Constitución, por ello la Guardia es el componente fundamental para que el Estado democrático que caracteriza a la República se garantice pese a las coyunturas políticas y las divisiones ideológicas que pudieran generar división en la sociedad.

Lo anterior da cuenta de que la Constitución Política de 1917 contempla una serie de derechos y de garantías pero también contempla un instrumento para la preservación del mismo documento que es depositario de los derechos y garantías de la sociedad mexicana, pese a la coyuntura política observada durante los periodos que atravesó, la Guardia Nacional se logró identificar con los propósitos de unión nacional y de salvaguarda de la independencia, de la soberanía, donde siempre se tuvo en cuenta que

el núcleo de la actividad política de la nación recae en las entidades federativas.

Finalmente el proceso legislativo de los artículos relativos a la Guardia Nacional en la Constitución de 1917¹³⁷ quedó de la siguiente manera:

Artículo 10.

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de Policía.

Lectura	18 de diciembre de 1916
Se aprueba, sin discusión	19 de diciembre de 1916
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	25 de enero de 1917

Artículo 31.

Son obligaciones de los mexicanos:

...

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

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el lunes 5 de febrero de 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

...

Lectura	16 de enero de 1917
Se aprueba, sin discusión	19 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	27 de enero de 1917

Artículo 35.

Son prerrogativas del ciudadano:

...

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes

...

Lectura	23 de enero de 1917
Se aprueba, sin discusión	26 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	26 de enero de 1917

Artículo 36.

Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

...

Lectura	23 de enero de 1917
Se aprueba, sin discusión	26 de enero de 1917

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

...

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

...

Lectura	8 de enero de 1917
Discusión y aprobación de las fracciones VII a IX, XI a XVI...	15 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	27 de enero de 1917

Artículo 76.

Son facultades exclusivas del Senado:

...

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

...

Lectura	11 de enero de 1917
Discusión	15 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	27 de enero de 1917

Artículo 79.

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;

...

Lectura	11 de enero de 1917
Discusión	15 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	27 de enero de 1917

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...

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

...

Lectura	16 de enero de 1917
Discusión y aprobación.	18 de enero de 1917
Se aprueba minuta de la Comisión de Corrección de Estilo	27 de enero de 1917

De esta forma constitucionalizar la Guardia Nacional devolvió a los estados la prevalencia de la preservación del pacto federal y de los principios que sustentan al país, asimismo la trascendencia de la institución se tradujo en la vigencia del mismo pacto y de la capacidad para preservar el orden institucional como elemento del federalismo.

Por estas circunstancias la Guardia Nacional al igual que la milicia mantuvo un vínculo indispensable durante el desarrollo político del país, por ello es la institución que permite forjar una identidad nacional sobre la base de la protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ubicando al ciudadano de la República como núcleo de unidad y al estado como base de su estructura.

CAPÍTULO II

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER: INTERVENCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

La Guardia Nacional se gestó a partir del ideal de defensa del territorio y de la búsqueda de una identidad nacional para consolidar el Estado Nación, de esta manera desde la insurgencia observamos como las milicias disciplinadas defendieron los ideales de defensa en sus territorios, que estuvo presente desde el periodo de la Conquista de México.

Pese a que existieron programas políticos muy distintos posteriores a la consumación de la Revolución de Independencia en 1821, centralistas y federalistas o conservadores y liberales, la esencia para las milicias fue la misma. Posteriormente durante la etapa de consolidación nacional la Guardia Nacional abrevó en los sentimientos nacionales pero además en los jefes políticos que se inspiraron en el proyecto francés en donde la Guardia Nacional tenía una labor importante para con su territorio: la defensa del Estado.

Tal como se analizó en el capítulo que precede debemos recordar que fruto de esas fracturas políticas hizo posible que al momento de que las entidades se unieran en un pacto federal hacia 1823-1824 también reservaran para sí un mecanismo reactivo de protección constitucional y a este se le llamó milicia, misma que había heredado el esquema de organización y disciplina de Carlos III durante las Reformas Borbónicas.

Por lo tanto, hacia el nacimiento del federalismo mexicano las entidades reservan esta facultad, pues así lo referimos en el ejemplo de Puebla y de Nuevo León, y con el mismo carácter durante la gestión del José Mariano Salas en 1846, vinculando a la Guardia Nacional como un cuerpo inherente a las instituciones democráticas. No obstante de perecer

operativamente ante la invasión norteamericana la Guardia demostró ser importante para el control de la soberanía. En este sentido es necesario relacionar el sistema de las milicias disciplinadas y la Guardia Nacional con la defensa del territorio y de las instituciones que van surgiendo a la par de la consolidación nacional.

De esta manera en el presente capítulo abordamos lo relativo a la supremacía constitucional como elemento primordial en la soberanía del estado federal y en orden de su preservación encontramos en ella el rasgo fundamental para la protección constitucional y el desarrollo de nuevos mecanismos de control que permitan anclar al constitucionalismo moderno la institución la Guardia Nacional.

Por lo tanto el control del poder federal es un punto angular para reflexionar en torno a los mecanismos en que este pueda ser controlado y sobre todo a los tramos del orden normativo en que se delegaría tal labor, por ello se parte de las ideas de la supremacía constitucional como elemento a preservar y con ello la soberanía que recae en el pueblo como pieza importante de aquella.

En este sentido, en el apartado referente al control estatal de la constitución federal señalamos la importancia que delegaron las entidades en términos de soberanía en la conformación del pacto federal además de preservar para sí una porción de esta para su régimen interior. Además se debe señalar que la constitución federal contempla los derechos humanos y sus garantías para hacerlos valer, pero no prevalece en ella ningún elemento que consideramos destinado a proteger la integridad de la constitución política de los estados unidos mexicanos y con ello la unidad política, la integridad territorial y la soberanía nacional.

La pieza clave del ejercicio interpretativo aquí expuesto consiste en reconocer por una parte y anclar por otro un mecanismo de control destinado a evitar la concentración de atribuciones y facultades que puedan detentar un órgano de poder en sus distintas ramas de organización federal centralizando el poder, acorde a ello debe mencionarse que la descentralización administrativa no implica un concentración facultativa. Por ello resulta importante comprender el alcance de los mecanismos de control que se orienten a desconcentrar y dismantelar cualquier intento de centralización del poder, garantizando el equilibrio y la armonía del poder del centro a la periferia y de la periferia al centro.

Por ello la existencia de la Guardia Nacional surge a colación de la importancia de varias perspectivas que se someten al análisis de manera decidida, provocativa y hasta coyuntural. En primer término se debe reconocer la existencia de mecanismos que permitan garantizar la vigencia de la Constitución Federal como depositaria de los derechos y garantías de los ciudadanos de la República, además de ser el documento que da identidad a la Nación Mexicana.

Por otra parte el modelo de control que se busca ha sido fruto de la labor histórica por parte de los creadores del modelo federal en que descansa nuestra Carta Magna, por ello el ejercicio interpretativo de las posturas liberales y conservadoras en los procesos de configuración del Estado llevaron a incluir un modelo de protección a cargo de las entidades federativas para la protección del pacto federal.

En estas circunstancias habríamos de dar plena vigencia al contenido normativo que emergió a la vida al mismo tiempo del Estado Mexicano, pues en él fueron depositados los principios, instituciones y mecanismos para echar a andar el modelo de Nación. Ante ello la coyuntura no escapa

a los propósitos de creación de una Guardia Nacional, sin embargo no atender al llamado del propósito del pacto federal puede resultar en un ejercicio grave de subordinación política de una institución que desconoce al pacto y obedece más a la coyuntura política, por esta circunstancia debemos ajustar el diseño de la Guardia Nacional en su marco justo y natural so pena de caer en despropósitos que ocasionen destruir la obra acumulada por los sucesivos cuerpos constituyentes todo ello en aras de la protección del pacto.

Además de lo anterior los tramos de control constitucional vigentes apuntalan al reparto, organización y desconcentración de funciones de los poderes federal y estatal, cada uno en su marco de constitucionalidad autónomo donde ciertamente existen tramos de control constitucional capaces de revirar la actividad judicial, administrativa y legislativa, sin embargo estos senderos están delimitados en términos de la Constitución Federal y los consideramos un acierto por ello las medidas de cualquier carácter que impone el poder federal sobre el estatal es resultado del ejercicio pleno de lo mandado por la Constitución. Sin embargo, la división de poderes constriñe a que la actividad de control estatal tenga sede principalmente de federación hacia las entidades y pocas veces al revés.

De esta forma es necesario que la labor interpretativa del texto constitucional nos ayude a determinar que los controles puedan ser ubicados en escalas distintas, ante ello debemos acudir al pacto federal como principio de Estado y a la Guardia Nacional como institución para anclar los nuevos modelos de control constitucional que permitan ubicar a las entidades federativas como pieza estratégica de preservación del pacto, de la Constitución y de los principios que sustentan al Estado Mexicano.

II.1 La Supremacía Constitucional

La importancia de entender la supremacía de una constitución federal radica en la trascendencia de conocer el legado que las constituciones estatales heredaron a esta, por una parte debemos recordar que el proceso revolucionario en el que se gestó la Constitución Federal hacia 1917 fue fruto de múltiples convulsiones políticas, en las que más de una vez se observó que jefes políticos interrumpían la vida nacional para desconocer a algún gobierno legítimo, esto nos obliga a plantear los escenarios respecto a acontecimientos de los que pueda ser víctima la vida democrática del país y con él las instituciones nacionales con el objeto de desconocer la constitución federal y el orden normativo del Estado Mexicano.

La supremacía constitucional es un elemento que prevalece en las constituciones modernas y que da cuenta de la independencia respecto a otras naciones, asimismo la soberanía es la cualidad que encierra por una parte a la supremacía y por otra a la independencia, circunstancias que permiten transitar en el marco de un estado de derecho a las naciones que incorporen estas calidades específicas en sus constituciones. De esta manera Tena Ramírez nos explica que existen dos condiciones o presupuestos inescindibles para que pueda configurarse la supremacía que son; que el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y por otra que la constitución es rígida y escrita.¹³⁸

Sin embargo, a este proceso de consolidación federal que hemos estudiado en el capítulo anterior debemos situar a las entidades federativas como los elementos primordiales en que descansó el sentimiento federalista para erigir una nueva nación y en este mismo sentido conviene recordar el pensamiento de Tena Ramírez respecto a la fuerza centrípeta a la que

¹³⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 40 e., México, ed. Porrúa, 2016, p. 12

denomina “pacto de Estados preexistentes”, el cual refiere que los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes.¹³⁹ Cabe recordar que en estos términos la facultad residual que hoy descansa en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da importancia y hace trascender la posición de las entidades federativas en el construcción del pacto, dicho artículo refiere:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

...

Por otra parte, nuestro sistema federal hace descasar la soberanía en términos de los artículos 39, 40 y 41 de la misma Constitución que dicen lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

...

El mencionado artículo constituye la garantía primordial para la conformación de un Estado independiente y soberano, por ello resalta la importancia del componente de la unidad nacional que recae en el pueblo, pues en virtud de la voluntad y organización de estos es posible que el

¹³⁹ *Ibidem*, p. 113.

poder constituyente del pueblo transite hacia poderes constituidos que regulen la vida en sociedad a través de la emisión de normas necesarias para tal fin, no obstante a lo anterior resulta importante también indicar la prerrogativa que la Constitución Federal recoge en la capacidad de transformar el rumbo de un Estado y es el derecho inalienable para que el pueblo pueda modificar la forma de su gobierno, en cualquier tiempo.

Por otra parte, cabe destacar el contenido de los artículos 40 y 41 que refieren lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Asimismo,

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

En este sentido como parte del ejercicio de una soberanía que está depositada en el pueblo, el artículo 40 recoge para la Constitución Federal el rasgo que determina la forma de gobierno de la nación pues refiere que será una República representativa en términos de la libertad popular para designar a sus representantes políticos; democrática con base en el ejercicio realizado por la sociedad en donde se pueda expresar la voluntad

para dar legitimidad a un proceso político y a sus representantes; laica pues el ejercicio democrático y la función de gobierno de la República será sin tener alguna forma ideológica o creencia religiosa y además garantiza la separación entre la función del clero en la política de Estado; el carácter federal obedece al pacto que las entidades federativas realizaron para preservar la unidad nacional y garantizar el carácter homogéneo en el ejercicio de las funciones que las mismas le deleguen tal como lo justifica el artículo 124 de la misma Constitución.

También cabe señalar que el artículo 40 plantea el origen de la doble soberanía; estatal y federal. No obstante, se debe colegir que la voluntad del pueblo hizo trasladar la soberanía depositada originalmente en las entidades federativas, tal como aconteció en 1823 y 1824 hacia la construcción del pacto federal para que pudiera conformarse el Estado Federal, por ello la importancia de entender que la soberanía reside en el pueblo y con ello el derecho de transformar la forma de su gobierno como reconocimiento a la esencia que tiene el poder popular como ente transformador y por haber dado origen al pacto federal a través de los Estados miembro.

Por lo tanto la soberanía que salvaguardan los Estados miembro es el resultado de una actividad fundamental para la conformación del Pacto Federal, ya que la preservación de su soberanía es indispensable para el funcionamiento solo de su régimen interior y para ello ha de determinar las leyes estatales que con fuerza de supremacía dirija a la sociedad y a la organización popular para que se acate.

La relación con el régimen federal no significa que ambos sean disímbolos y entes indisolubles, más bien el que los Estados miembro hayan cedido una parte de su composición original significa que el Estado Federal se

fortalece de los Estados miembro, por lo tanto se encuentran en una perpetua e inseparable unión de correspondencia, colaboración y control.

Para robustecer lo anterior resulta útil el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la tesis aislada de 2011, pues la misma reconoce una esfera de soberanía estatal pero solo en cuanto al régimen interior de los Estados y con relación a la Federación indica que prevalece el carácter de autonomía, dicho criterio refiere lo siguiente:

CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y

por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.¹⁴⁰

De la misma forma resulta importante establecer los artículos que contienen a la supremacía de las leyes de la Nación como aspecto primordial de la soberanía del Estado, en este sentido al artículo 133 de la Constitución Federal refiere:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

...

La interpretación derivada de los artículos colige que indudablemente la Constitución constituye el máximo ordenamiento nacional en donde son depositadas las garantías y reconocidos los derechos humanos de las personas, además comprende la exigencia que todas las leyes se subordinen a ella, en tanto la Constitución Federal emana de un proceso inspirado por la necesidad de una identidad nacional, ésta también derivó de un sentimiento del pueblo mexicano de erigirse en una nación. En tanto

¹⁴⁰ Tesis: 2a. CXXVII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página: 1471

si en el pueblo reside el derecho de alterar la forma de su gobierno, misma que estará depositada en el instrumento Constitucional ex profeso, se deduce que también el pueblo deba tener mecanismos de defensa depositados dentro de la Constitución Federal para preservarla, por ello representa capital importancia la existencia de la Guardia Nacional.

En este sentido el Estado Federal por el que se delineó la Constitución que hoy nos rige tiene como rasgo primordial la descentralización de las funciones del Estado, busca la emancipación de modelos unitarios de gobierno que podrían concentrar el ejercicio de las atribuciones en menoscabo de la población, de modo que el federalismo mexicano está dirigido a romper con el control de los poderes que de manera centralizada los ejercen, siendo así que el control constitucional se convierte en una actividad importante para regular los fenómenos internos o externos que puedan causar un menoscabo a la actividad de las entidades federadas pero también de las personas.

Es contrastante el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a la Supremacía de la Constitución, encontrada en una tesis aislada de 2007, pues indica que la Supremacía se construye con la labor del Congreso de la Unión el cual destina ordenamientos jurídicos dirigidos a todos los niveles de gobierno que integran el Estado, posteriormente indica que la Supremacía se compone de la Constitución Federal, las Leyes Generales y los tratados internacionales mismos que deben estar acordes a la primera, si ello sucede entonces se constituye la Ley Suprema de la Unión, por lo que en orden de subordinación se advierte un claro propósito de hacer prevalecer a la Constitución Federal en la parte más alta de jerarquía normativa, por encima de los tratados y leyes generales, dicho criterio contiene lo siguiente:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.¹⁴¹

No obstante se trata de un criterio de 2007 y el cambio de paradigma en materia de derechos humanos aun no alcanzaba la realidad jurídica mexicana pues en 2011 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos el análisis, tratamiento y efectos jurídicos cambiaron completamente, lo que le permitió al Estado Mexicano transitar en nuevos modelos de control constitucional y reconfigurar la jerarquía del orden normativo constitucional.

En este sentido resulta relevante un criterio de 2015 pues esclarece la nueva ideología en que descansa la supremacía constitucional con motivo

¹⁴¹ Tesis: P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, Página: 6.

de la entrada en vigor de dicha reforma, con fuerza de jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal refiere en lo que interesa que los tratados y la Constitución Federal no se relacionan entre sí en términos de subordinación; indica que ambas normas integran un parámetro a las que las autoridades deben acudir para determinar el contenido y alcance del derecho humano, favoreciendo la protección más amplia a las personas, dicho criterio refiere lo siguiente:

DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.

Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al

ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.¹⁴²

En este sentido el tratamiento constitucional cambió a partir de la Reforma en materia de derechos humanos, pues como se advierte de los criterios emitidos por el Alto Tribunal antes de 2011 la jerarquización normativa estaba anclada a lo que dispusiera la Constitución Federal ubicada por encima de los tratados internacionales, no obstante con la entrada en vigor de la Reforma Constitucional de 2011 este tratamiento modificó la forma de pensar y analizar el derecho constitucional pues se incorporaron a los derechos humanos como epicentro de la actividad del Estado.

Con ello la interpretación antigua en materia de la supremacía se modificó para permitir que los tratados internacionales también tuvieran fuerza vinculante si es que también contienen derechos humanos y no obstante esto le indica a las autoridades que deberá siempre favorecer la interpretación más amplia para las personas, lo que pone en el tintero la relevancia que un tratado pudiera ubicarse incluso por encima de la Constitución, pues como se ha referido, el ser humano está colocado en el centro de la actividad estatal y son sus derechos los que deben ser prevalecidos sobre el ordenamiento jurídico.

En este sentido encontramos que los artículos 39, 40, 41, 133 y 135 dan fundamento a la función del Estado Federal, que como se advierte la entidad federativa ha tenido una participación importante para dotar de los mecanismos indispensables para la conformación del Estado Mexicano, respetando al pueblo como depositario original de la soberanía, la forma republicana del Estado y el régimen interior de los Estados, además la supremacía en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la misma

¹⁴² Tesis: 1a./J. 29/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, Página: 240.

Constitución el cual tiene ha ido cambiado su tratamiento a partir de situar a los derechos humanos como pieza clave del sistema constitucional mexicano. En la construcción de la supremacía nacional también encontramos la importancia de hacer prevalecer el pacto federal y sin el cual la federación no encontraría la fortaleza y la unidad nacional o estabilidad política. Empero, esta importancia a que hacemos referencia debe prevalecer también de manera perpetua en las entidades federativas.

De esta manera la Supremacía Constitucional es pieza clave dentro del federalismo y sobre ella, no debe prevalecer voluntad jurídica ni política que pueda destruir las fórmulas para las cuales fue creada. Asimismo la Supremacía es el componente estratégico del que se vale la Constitución para poder dirigirse a la soberanía nacional como elemento inescindible del Estado, además la supremacía implica la subordinación de los Estados Federados a ella mediante el llamado pacto federal las atribuciones indispensables para el funcionamiento de la Federación.

En este sentido, la entidad federativa es un elemento importante en esta relación, toda vez que al delegar parte de sus atribuciones da certeza de la calidad federal del que no puede prescindir la federación, en tanto la federación se encuentra soportada por el cúmulo de facultades correspondientes que le han sido delegadas por las entidades, y esto no quiere decir que el pacto federal concentre atribuciones distintas provenientes de cada Estado, más bien intenta corresponder a esa unión federal a través del ejercicio de las facultades que sean comunes a todas las entidades y que por su importancia y debida vigilancia para toda la unión deban ser trasladadas a la federación.

Los Estados como parte importante de esta unión también gozan de un ámbito de autonomía de *jure* y de *factum* en este sentido un componente de la soberanía nacional aparte de la supremacía es la independencia,

misma que guarda relación con la autonomía que prevalece hacia las entidades federativas; por una parte la idea de independencia nos indica el carácter autónomo hacia otras naciones, por otra lo traemos a colación como característica de las entidades federativas pues la autonomía y consecuente independencia se da en un primer momento en ellas, las lecciones en 1823 y 1824 señalan un periodo importante en la consolidación de entidades federativas independientes dentro del Estado Mexicano, por ello la herencia nacional que consolidaron como Estados miembro fue posteriormente para hacerla depositar a la Federación a través del pacto.

II.2 El control del poder en la Constitución Federal

El control de la Constitución es una de las actividades más importantes que ha dado origen a nuevas formas de desarrollo de la teoría constitucional. El control de la Constitución supone un elemento de subsistencia del federalismo nacional y en este encontramos a todos los instrumentos e instituciones de carácter político, social, económico y jurídico que tienen por objeto limitar el poder y lograr que los titulares del ejercicio del mismo encuentren una frontera a sus atribuciones y se sometan a lo mandado por la Constitución, estos controles pretenden el funcionamiento armonioso y adecuado no solamente de las instituciones nacionales sino también de toda la rama del orden público y de los propios poderes,¹⁴³ por lo tanto los límites al ejercicio del poder que comprenda una Constitución Federal es correspondiente a la subsistencia de las garantías fundamentales y consecuentemente del federalismo.

Tal como lo refiere Loewenstein; *“el hombre político ha aprendido que la sociedad justa, que le otorga y garantiza derechos individuales, depende de*

¹⁴³ Fix- Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, Ciudad de México, ed. Porrúa, 1984, p. 17.

la existencia de límites impuestos a los detentadores del poder en el ejercicio de su poder... la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer en un sistema de reglas fijas".¹⁴⁴ Al respecto refiere dos tipos generales de control de la constitución; *horizontal y vertical*. Respecto a la existencia de los primeros encontramos de dos tipos de técnica de control; cuándo las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador de poder son designados como *controles intraórganos*, por otra parte cuando funcionan entre diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como *controles interorgános*.¹⁴⁵ Los cuales son aplicados de manera transversal en el ejercicio del poder indistintamente por los órganos de gobierno.

De esta manera el control intraórgano está dirigido principalmente a la desconcentración del poder por parte de aquellos que de manera absoluta lo pueden controlar, tales como formas monárquicas de gobierno y además muestra de este tipo de poder también lo podemos localizar en países tales como Corea del Norte o China, donde a pesar de que existe una división de poderes son controlados por un partido mayoritario y que además responden al titular del ejecutivo, de manera que el poder se ejerce de manera unitaria y no dividida como ocurre en la mayor parte de los países occidentales, en consecuencia los controles intraórgano favorecen a una redistribución del poder y a buscar que el epicentro del mismo se reparta, en este sentido el control intraorgáno es aplicado en los distintos niveles de poder pero siempre en el ámbito de las respectivas competencias de estos, de esta forma este tipo de control se generaliza en la aplicación y ejercicio de funciones de los poderes –legislativo, ejecutivo y judicial- pues es el caso de que cada uno de estos poderes cuenta con controles

¹⁴⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2da. e., traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, ed. Ariel, 1976, p. 149.

¹⁴⁵ *Ibidem*,...p. 222.

específicos dados en el seno de su propia organización y con fundamento en su normatividad aplicable, de esta manera el poder legislativo cuenta con órganos de dirección y de coordinación que distribuyen las funciones de la Cámara de Diputados.

La muestra más confiable de este control es en la división bicameral con que cuenta el poder legislativo: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados cada uno con atribuciones específicas en el marco de los artículos 50, 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito del Ejecutivo, la figura del primer ministro¹⁴⁶ es un componente de ruptura de concentración del poder hacia el titular del ejecutivo, no obstante que esta figura está bien implementada en democracias parlamentarias como en Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania en Europa o en democracias socialistas moderadas como China, en este sentido el propósito de la desconcentración del poder por parte de una figura como el primer ministro es la autonomía para la designación de los miembros del gabinete que colaboren con el titular del ejecutivo, lo que podría implicar una mayor fortaleza del centro en contra de las actividades de la oposición política y de contrapesos hacia los demás poderes, por ello resulta importante decantar sobre el nombramiento de miembros que tengan la misma filiación política, pues si bien resultaría tediosa la conformación del gabinete con distintos miembros pertenecientes a la misma ideología política.¹⁴⁷ Finalmente la figura del primer ministro en

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 235-239.

¹⁴⁷ En nuestra opinión las alianzas políticas que resultan en gobiernos de coalición no caben en este tipo de control político, no obstante de que fusionan intereses políticos debemos tener en cuenta que la agenda política solo cambia en términos de prioridades legislativas y ejecutivas, lo anterior derivado de los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha contraído con la comunidad internacional para hacer frente a los problemas nacionales. Lo anterior permite que las agendas de las facciones políticas se distingan en el fondo por avanzar sobre la base de los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, consecuencia de ello tenemos la celebración del Tratado de

estas latitudes permite equilibrar la balanza del poder permitiendo que el mismo se desconcentre al intervenir activamente en el nombramiento de los titulares del gabinete.

En México dicha circunstancia acontece de manera distinta, podemos anotar que el control intraórgano se asienta en el constitucionalismo mexicano, porque la figura de primer ministro es inexistente, nuestro modelo de república carece de un elemento semejante que pueda inspirar ese modelo de atomización del poder. Lo más parecido ciertamente es el presidente Constitucional, no obstante el control intraórgano en México lo encontramos con mayor claridad en el sistema bicameral, principalmente en el marco del ejercicio de facultades para el nombramiento de funcionarios federales;¹⁴⁸ circunstancia esta que permite una mejor distribución del poder impidiendo que se concentre en un mismo depositario. Sin embargo, dentro del esquema propuesto por Loewenstein cuando se involucran diversos detentadores del poder en el ejercicio de

Libre Comercio de América del Norte en 1994, instrumento de mayúscula importancia pues ha permitido una estabilidad democrática alejando intereses políticos que puedan fracturar los intereses regionales. En el Capítulo III de la presente investigación dedicamos un apartado a la trascendencia que han tenido diversos acontecimientos a escala global y su repercusión en las democracias de América Latina.

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73 fracción XXIX (magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de sus Salas Regionales); 74 fracción III (aprobar el nombramiento del Secretario de Hacienda); designar al titular del Órgano Interno de Control del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión de Competencia Económica (artículo 28 párrafo vigésimo primero, fracción XII); por su parte el Senado de la República designará a los ministros de la Corte, propuestos por el presidente de la República (artículo 76 fracción VIII); también nombra a los Comisionados del INAI (artículo 76 fracción XII); integra lista de candidatos, nombra y en su caso objeta al Fiscal General de la República (artículo 76 fracción XIII); ratifica los nombramientos de los Comisionados del Instituto Federal de Comunicaciones y de la Comisión de Competencia Económica así como nombrar al Presidente de cada uno de estos (artículo 28 párrafo vigésimo segundo); remueve a los Comisionados de ambos órganos (artículo 28 párrafo vigésimo primero, fracción XI); asimismo el Senado designa previa terna remitida por el Presidente, a los titulares de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y aquellos de la Comisión Reguladora de Energía (Apartado Décimo Tercero transitorio, párrafo segundo del Decreto de fecha quince de septiembre de 2017); también aprobará los nombramientos de los cuatro miembros independientes de un total de siete del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo Energía (Apartado Décimo Quinto transitorio, párrafo segundo del Decreto de fecha quince de septiembre de 2017)

una distribución menos concentrada refiere a la técnica de control interórgano.

Asimismo, respecto al control intraórgano del Poder Judicial podemos apuntar que el mismo lo encontramos en la conformación colegiada de los mismos, desde los tribunales estatales a los tribunales federales y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en que la naturaleza es colegiada por parte de los magistrados y ministros que la integran, esto favorece a que el margen de error en la aplicación de la ley se disminuya y exista un rango menor de violación de ley. No obstante, se debe señalar que una porción de aplicación normativa todavía corresponde a la función de un juez unitario, sin que sus decisiones puedan ser controladas por otro tipo de mecanismo, a la vez que fortalece la independencia del juzgador de primera instancia estatal o federal también puede ser terreno propicio para dar pie a un ejercicio desmedido de ese control de poder jurisdiccional, de esta manera podemos observar que este mecanismo de control se da al interior de las funciones del propio tribunal, es decir, la propia naturaleza colegiada de los tribunales, evita que el mismo se concentre en una sola persona.

Por cuanto hace a la segunda técnica referente al control interórgano, al respecto este proceso radica en que *“las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal”*,¹⁴⁹ con ello se establecen cuatro formas de control respecto a los principales detentadores del poder (ejecutivo, legislativo, judicial y el electorado) estos son: 1) el control de la asamblea frente al gobierno; 2) el control de gobierno frente a la asamblea; 3) el control de los

¹⁴⁹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, ...p. 252

tribunales frente a la asamblea y el gobierno; y 4) el control del electorado frente a los otros detentadores de poder.

El primero de ellos guarda relación con la independencia funcional del parlamento, asegurando mecanismos que eviten la interferencia de influencias externas gubernamentales para la elección de los miembros parlamentarios, para el desahogo de las sesiones o de los temas y eliminar cual forma de presión que pudiera menoscabar el ejercicio autónomo de la actividad parlamentaria; respecto al segundo se infiere la imposibilidad de la independencia funcional de un gobierno frente al parlamento, tanto como si se requiere en el primer supuesto por lo tanto *“la completa independencia del gobierno frente al parlamento significa autoritarismo y autocracia”*.¹⁵⁰

No obstante se asumen cuestiones como el carácter de elaboración del presupuesto¹⁵¹ o bien respecto a la existencia total del parlamento como detentador del poder llamado como disolución parlamentaria cuestión inexistente en nuestro régimen democrático; por su parte, el tercer control *alude a la independencia funcional de los tribunales y la calidad de autonomía que debe prevalecer en la toma de decisiones jurisdiccionales alejadas de la intervención del gobierno*; finalmente el cuarto tipo de control interórgano descansa en la importancia que tiene el electorado para hacer depositar la voluntad de gobierno a través de la elección de representantes, por lo tanto la totalidad del pueblo participa libremente en

¹⁵⁰ *Ibíd*em, p. 267.

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74 fracción IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(...)

el proceso de poder por lo que adquiere la categoría de detentador supremo del poder.

Como parte de nuestro análisis en el Poder Legislativo Federal encontramos una pieza importante, pues cuando hablamos de los controles interórganos establecemos la necesidad de la intervención de varios detentadores del poder que en ejercicio de sus atribuciones puedan controlar los efectos de poder de otro, en este sentido cobra sentido poner de relieve al poder que detenta el Legislativo como la institución encargada crear los controles interórgano expidiendo las leyes necesarias para que la contención del poder sea posible. Por ello el Legislativo preserva una labor fundamental al depositar en el máximo ordenamiento la norma indispensable para ello y con esto dar cuerpo a nuestra Guardia Nacional como una institución que tenga como propósito la preservación de la identidad nacional, el pacto federal y nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además es indispensable que cuenten con un esquema de colaboración con las entidades federativas bajo supuestos de seguridad interior.

Por otra parte, resulta importante tener en cuenta los controles verticales que hemos referido en el marco de la obra de 1965 por el mismo Loewenstein, estos controles recaen principalmente en los niveles de gobierno, principalmente el estatal. Este control está inmerso en “el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente, en este sentido la existencia de fronteras federales limita el poder del estado central sobre el estado miembro y a la inversa”¹⁵², al respecto la tarea del federalismo se vuelve encomiable para la preservación de un control constitucional que a la fecha no es de explorado derecho, pues la mayor parte de la labor de

¹⁵² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*,...p. 353.

control constitucional recae en el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, los controles verticales están pensados como un mecanismo de limitación al poder del Estado, estos guardan una especial trascendencia pues se encuentran depositados en los miembros que han cedido su soberanía original hacia el Estado, en donde el ente central de poder y en el marco de los límites constitucionales (facultad residual) ha absorbido las atribuciones de aquellos miembros, por lo tanto aquí establecemos que la soberanía originaria fue de los Estados, cedida a la federación en función del pacto federal, por lo tanto aquella debe ser indivisible, no obstante el argumento de la existencia de las dos soberanías mencionada por Lowenstein cuando refiere el momento en que ambas se fusionan en el pacto federal, es la autonomía que trasciende para el régimen interior en favor de los Estados lo que prevalece.

Por su parte, Fix-Zamudio nos trae importantes cuestiones que debemos retomar para la idea que se desarrolla en este documento, en este sentido la protección de la Constitución propuesta tiene por objeto no solo el mantenimiento de las normas fundamentales sino también que su evolución se haga acorde a las nuevas realidades sociales y políticas, en este aspecto este autor refiere que la defensa de la Constitución comprende dos elementos importantes: justicia constitucional y protección de la constitución.¹⁵³

Respecto a la justicia constitucional a pesar de que no es un tema de estudio para el presente brevemente indicaremos que son aquellos medios de control derivados de la actividad de las autoridades que importan violaciones a los derechos humanos de las personas o de alguna

¹⁵³ Fix- Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*,... p. 16.

colectividad y pueden ser controlados vía jurisdiccional, no obstante también existen entidades federativas como Veracruz que contemplan salas constitucionales capaces de conocer de juicios de protección de derechos humanos¹⁵⁴, además, la figura de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo es una herramienta fundamental para la protección de potenciales agresiones a los derechos fundamentales pues se brinda la posibilidad a las autoridades jurisdiccionales de detener los actos que se reclamen con la finalidad de evitar que los mismos se consumen o que causen un daño irreparable a la víctima o bien se puede solicitar con la finalidad de prevenir que los actos comiencen a ejecutarse.

Por su parte la existencia de la Controversia Constitucional se refiere como un “proceso encaminado a preservar los ámbitos de competencia previstos en la Constitución en favor de los poderes públicos y niveles de gobierno”,¹⁵⁵ es un juicio que hace prevalecer la autonomía entre las entidades federativas y la federación en el marco del ejercicio de sus atribuciones, por otra parte la acción de inconstitucionalidad es un medio de defensa que realizan los poderes de la unión, las organizaciones civiles, los organismos autónomos para impedir la emisión de una ley o aun una porción de ella derivado de que los preceptos ahí contenidos no se ajustan a parámetros adecuados de protección constitucional o internacional de derechos humanos y por lo tanto bien se reformule la porción normativa o

¹⁵⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz la Llave señala en el Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve y reparar, en los términos que establezca la ley respectiva, las violaciones a dichos derechos provenientes de: a) El Congreso del Estado;

b) El Gobernador del Estado; y

c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado.

(...)

¹⁵⁵ Salgado Ledesma, Eréndira, “Manual de Derecho Procesal Constitucional”, 2 e., Ciudad de México, ed. Porrúa, 2011, p. 99.

bien se anule su expedición, Salgado Ledesma refiere: “*es un procedimiento seguido en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene por finalidad preservar la supremacía de la Constitución mediante la derogación de leyes y tratados internacionales que la contraríen*”.¹⁵⁶

Por otra parte debemos ser cuidadosos para afirmar que en las funciones del gabinete de la Presidencia de la República exista algún tipo de control constitucional, lo anterior, pese a que dentro de la misma estructura existen medios de contención de la actividad burocrática, pero, ninguno de ellos va más allá de la anulación o contención administrativa de los actos entre ellos, por ejemplo el servidor público que ha cometido una infracción al Código de Ética y una infracción administrativa por una indebida diligencia en el desempeño de su trabajo que lo llevó a no cumplir de manera eficiente con su encomienda derivado del encargo conferido recaerá alguna sanción a través del procedimiento *ex profeso* a cargo de las unidades de control interno de la Secretaría de la Función Pública.

En el mismo sentido si escalamos el problema a las secretarías, por ejemplo en un tema de desvío de recursos y uso indebido del mismo, indudablemente intervendrá el Poder Judicial por los delitos cometidos; investigará, sancionará y separará del cargo al servidor público, en ambos casos se interpondrá el juicio de amparo por estimar vulnerado su derecho humano de debido proceso o de certeza jurídica, y en caso de que se trate de un alto funcionario de la federación será el Congreso de la Unión el que también intervenga a través del juicio político.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 129.

¹⁵⁷ No obstante referimos brevemente a la inconsistencia grave para la procedencia del juicio político en términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su párrafo primero señala quienes podrán ser sujetos de juicio político, indicando para ello a los miembros de ambas cámaras, tanto diputados federales y senadores. Sin embargo, en el tercer párrafo que dice: “...Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de

Por su parte la Protección Constitucional que es el elemento que más interesa dentro de los fines de la presente investigación se compone de cuatro grandes grupos: 1) la protección política derivada de la división de poderes; 2) la regulación de recursos económicos y financieros; 3) la institucionalización de los factores sociales relativos a grupos sociales, de presión y partidos políticos; y 4) de técnica jurídica relacionado con Supremacía Constitucional y proceso de reforma.¹⁵⁸ De esta manera este bloque está integrado por instrumentos protectores de los preceptos constitucionales, por su parte la protección política mencionada por Fix-Zamudio comprende un rasgo fundamental al ubicar en él un esquema de división y de defensa propuesto por Stefani, en éste deposita un elemento de control a través de la denominada división vertical o federativa, que refiere a *“la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales y en el mismo sentido implica la tendencia hacia la descentralización territorial del poder con el objeto de establecer o vigorizar las entidades autónomas...”*¹⁵⁹

Por otra parte, en lo referente a la regulación de recursos financieros que tiene relación con las facultades distributivas del ingreso de los detentadores del poder, que vimos en párrafos anteriores respecto a la atribución del Ejecutivo para proponer y del legislativo para aprobar, Fix-Zamudio ubica en este mismo control a las funciones de las auditorías del estado mexicano, bien estatales o federal, que en términos del análisis de

haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado...”, éste refiere que para la procedencia del juicio político se necesita la mayoría absoluta de la acusación respectiva que haga la Cámara de Diputados al Senado, en este sentido no habría problema cuando se tratara de algún miembro del Poder Ejecutivo o Judicial, sin embargo si el acusado es un miembro de la cámara baja bastaría con que manifestara su deseo de que no se le formule acusación para que el procedimiento quede insubsistente y además para los miembros del Senado el texto constitucional es parco. Véase en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

¹⁵⁸ Fix- Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa...* p. 15-41

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 21-23.

las cuentas públicas podrán determinar responsabilidades sobre el uso indebido del mismo ante las autoridades respectivas, por otra parte hace hincapié al carácter coyuntural que pueden forjar los grupos de presión y los grupos sociales para la intervención en las agendas de los partidos políticos, además de la importancia que tienen estos últimos para trazar los proyectos ideológicos que caractericen su filiación política de cara a la sociedad, finalmente los aspectos técnicos de supremacía y de reforma se relacionan con las actividades del legislativo para diseñar el texto constitucional y además se incluye la posibilidad para que no toda iniciativa llegue al pleno o más aun a reformar la Constitución, al mismo tiempo menciona la importancia de las comisiones que componen la actividad del primer frente podríamos decir para que las iniciativas y el trabajo legislativo vaya adquiriendo el rumbo deseado.

Encontramos un punto de anclaje en las ideas de Loewenstein, asimismo en la Defensa de la Constitución de Fix- Zamudio y en la Supremacía Constitucional de los Estados, que refiere Barceló Rojas, que en breve analizaremos. Lo anterior lo consideramos indispensable para brindar una reconfiguración normativa a los esquemas de control constitucional para que de ésta interpretación se coliga la necesidad para que las entidades federativas sean depositarias de un mecanismo de control constitucional que en orden de la preservación del pacto federal y de la Constitución como máxima institución garante de los demás controles tenga como propósito la contención de la autoridad federal y la colaboración hacia la autoridad federal y estatales; que es la finalidad primordial de la nueva Guardia Nacional.

Si se reflexiona respecto a lo anterior ningún tipo de control constitucional de explorado derecho cuenta con la potestad para frenar a quien puede

detentar de manera concentrada al poder,¹⁶⁰ si recordamos que el propósito del control es el funcionamiento armonioso y adecuado no solamente de las instituciones nacionales sino también de toda la rama del orden público además de los propios poderes tal vez el control necesario para esa contención del poder lo encontremos en la interpretación de los preceptos constitucionales de la mano de los antecedentes del federalismo mexicano, sin soslayar que la materia de protección constitucional no se trata esta vez de derechos humanos de las personas, sino en una escala superior, esto es la preservación del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del pacto federal, el cual nuestra Constitución Federal se erige como máximo depositario de guarda y custodia digna de protección.

Ahora bien una de las premisas fundamentales de control dentro del pacto federal recae en la posibilidad del ejercicio de un poder desmedido por parte de quienes ostenten el poder, lo cual conlleva a una serie de circunstancias tendientes a romper el sentido del pacto federal, en este sentido parte de establecer una nueva organización con efectos de control del poder a cargo de una institución histórica como la Guardia Nacional es indicar que la construcción de esa intención parte de la base de entender la función de la entidad federativa como pieza importante del federalismo para incorporar este método de contención federal.

¹⁶⁰ Uno de los factores de poder que debe ser controlado es el ejecutivo federal esto sobre la base de diversos aspectos, uno de ellos es que tiene el imperio sobre el ejército, fuerza aérea y marina de México, además ha sido utilizado en forma desmedida en el marco de proceso de democratización de los países latinoamericanos donde México no es la excepción, por lo tanto la utilización de fuerzas armadas en tareas de índole públicas obedece a circunstancias de centralización del poder lo cual no es permisible bajo el pretexto de la inseguridad pública. Además de que exista una institución como la de Guardia Nacional que no corresponde al propósito original de la misma representa un atentado grave al Federalismo Mexicano. Esta y otras circunstancias son analizadas en el *Capítulo III. La Guardia Nacional en la Seguridad del Estado*.

Dicho lo anterior, consideramos importante reflexionar sobre la importancia y trascendencia en términos de autonomía que ostentan los estados federados a través de controles constitucionales hacia el centro, de *jure* y de *factum* como se anunció, en ello radica la idea del fortalecimiento de una autonomía de los estados además impacta sobre manera en un control de la constitución federal y que descansa en modelos de instituciones *ex profeso* para la preservación del pacto federal.

II.3 El control estatal de la Constitución Federal

En este proceso de consolidación federal debemos situar a las entidades federativas como los elementos primordiales en que descansó el sentimiento federalista para erigir una nueva nación y en este mismo sentido conviene recordar el pensamiento de Tena Ramírez respecto a la fuerza centrípeta a la que podríamos denominar al “pacto de Estados preexistentes”, el cual refiere que los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes,¹⁶¹ mismo que hoy descansa en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El control estatal conforma un elemento importante en nuestro andamiaje constitucional, para ello debemos establecer la importancia con que cuentan las constituciones locales como parte de sistema de normas en que se encuentra anclado el federalismo mexicano, ello es indispensable para determinar la importancia de los estados miembro en relación con el pacto federal. En este sentido tanto la autonomía estatal como la participación directa e indirecta en el pacto federal son los rasgos fundamentales que convierten a la entidad federativa en punto de partida del control constitucional de la periferia hacia el centro.

¹⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40 e., México, ed. Porrúa, 2016, p. 113.

Relativo al primero de ellos debemos señalar comparativamente que es distinta a la soberanía pues esta refiere a la “*autodeterminación plena y nunca dirigidos por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo*”.¹⁶² En consecuencia y con base en lo establecido por el artículo 41 la autonomía que prevalece dentro de las Entidades refiere a la capacidad de autodeterminación sobre los asuntos concernientes en su régimen interior.

Asimismo, la participación indirecta de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal como segundo rasgo del pacto federal reviste importancia en el esquema bicameral contenido en el Poder Legislativo, por su parte la Cámara de Senadores así como la Cámara de Diputados que representan los intereses de la población. Asimismo Tena Ramírez establece tres aspectos a destacar dentro de la formación de la voluntad federal: *una zona de materias retenidas por los Estados-miembro (en donde opera la autonomía constitucional), una zona de facultades delegadas en los Poderes Centrales y un sistema que garantice a los Estados la conservación del anterior status*,¹⁶³ no obstante que a nuestra consideración estas disposiciones las recoge la Constitución Federal en términos de los artículos 40 y 41.

En este sentido, Tena refiere que estos elementos son inalterables pues “*el legislativo central jamás podrá menoscabar la existencia y las competencias de las entidades federativas*”,¹⁶⁴ aseveración que nos parece debe ser

¹⁶² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*,... p. 131.

¹⁶³ *Ibidem.*, p. 140.

¹⁶⁴ *Ídem.*

reflexionada nuevamente, lo anterior como guisa de ejemplo el ejercicio cuestionable del poder central en 2019 en materia de seguridad pública y es lo que nos trae al estudio de la Guardia Nacional en un esquema de control constitucional del federalismo a cargo de los Estados-miembro del pacto y con ello la reorganización de la misma.

Por otra parte, la participación directa refiere a la potestad que tienen los Estados-miembro para la revisión y participación en las reformas y adiciones de la Constitución Federal en términos del artículo 135 de la Constitución Federal, de esta forma Tena Ramírez explica la importancia de esta participación cuando refiere:

...garantiza la persistencia del status federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados-miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese status, además agrega que ... si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere...precisamente lo que no pueden hacer los Estados, si tratan de conservar el sistema federal, es desprenderse de su facultad de intervenir en las revisiones constitucionales...¹⁶⁵

Tena Ramírez descarta la importancia de la participación en la construcción de un sistema federal, que al margen de la intervención del sistema bicameral del Poder Legislativo serán las entidades federativas las que conformen un vínculo inescindible dentro del propósito del Pacto Federal, ya que la facultad revisora y de modificación de la Constitución

¹⁶⁵ *Ibidem.*, p. 141.

Federal encierra la finalidad de que nada conduzca a la desmembración de la unión.

En este sentido la trascendencia con que cuentan las entidades federativas como elementos de unidad nacional que han aportado al esquema federalista la voluntad de mantenerse en unión perpetua al pacto federal debe mantenerse vigente, por ello es fundamental ubicar la importancia de las entidades en la construcción de nuevos mecanismos de control hacia el centro y con este propósito traemos a cuenta la necesidad de mantener la unión federal en términos del control constitucional que hemos referido en párrafos anteriores a cargo de la Guardia Nacional y de los Estados de la República Mexicana.

Con las ideas anteriores deben indicarse dos elementos importantes para establecer la importancia de la entidad federativa como sujeto trascendental en el desarrollo de una nueva organización de la Guardia Nacional, el primero de ellos refiere al origen de las constituciones estatales como construcción normativa con una poderosa base ideológica de poder popular de la sociedad. Al respecto, Barceló Rojas refiere que la constitución estatal es *“una norma jurídica que elabora y aprueba el pueblo para constituirse formalmente como sociedad política. Es la norma de origen de una sociedad política...”*,¹⁶⁶ en el mismo sentido al aspecto popular refiere al propósito de auto creación y determinación para constituir poderes, en este caso el poder del pueblo se refleja en la capacidad de auto determinarse y crear aparatos incorporados en la carta fundamental para regular su vida, dicha circunstancia enviste al pueblo en detentador del poder originario, es decir en poder constituyente.

¹⁶⁶ Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2016, p. 110

Además la constitución estatal representa una connotación importante pues el origen popular tiene como efecto primordial el reconocimiento de los derechos humanos que en una especie de primera línea de defensa corresponde a la identidad estatal proteger a través de su constitución, en este sentido también es indispensable reflexionar que la soberanía de las entidades respecto a su régimen interior requiere de una fuerza vinculante hacia sus conciudadanos tal como acontece en el pacto federal, y con el mismo propósito es fundamental la labor de este peldaño del orden constitucional pues se debe prevalecer el ejercicio de la actividad de gobierno estatal hacia el respeto por la dignidad humana como componente fundamental de los derechos humanos.

De esta manera debemos de reconocer el rasgo fundamental de unión que preservan las entidades de manera original en términos de nuestra historia federal, por ello se coincide con la importancia de que en los estados se encuentre depositado el tramo de control que haga prevalecer el pacto federal y los principios de unidad nacional del Estado democrático Mexicano, además es indispensable reconocer la existencia de este mecanismo de control que atiende a la preservación del documento esencial de la vida nacional y que es la fuente que garantiza los demás derechos, prerrogativas y atribuciones para hacer posible la vida de la sociedad dentro de la relación gobierno-pueblo.

Por lo tanto, es concomitante garantizar que la existencia de ese control esté depositado en la Guardia Nacional a cargo de las entidades federativas para que éstas en el ánimo de preservar la integridad territorial y la unión federal puedan conformar además de movilizar a la referida guardia y hagan acto de contención al poder desmedido que ejerza la federación, por ello creemos necesario el desarrollo de un nuevo esquema de organización de una Guardia Nacional del Estado Mexicano que esté acorde al propósito original de la misma institución y esté a cargo de las entidades federativas

bajo los términos de los modelos de control constitucional anotados en el presente capítulo.

Como se ha indicado previamente en el marco de los controles horizontales y verticales, así como las reflexiones en torno a la protección constitucional deben intervenir en una nueva forma de interpretación de los controles constitucionales sobre los cuales la fórmula establecida tradicionalmente de la división de poderes ya no es pieza única en el entramado de control constitucional y preservación de derechos humanos, de esta guisa los métodos que hemos estudiado anteriormente integran mecanismos de control que suponen la intervención entre los órganos de poder de manera horizontal y vertical, de esta forma si establecemos la importancia de reelaborar un esquema de control debe tener cabida la entidad federativa pues los efectos de la aplicación de los controles causarán repercusión tanto en entidades como en la federación, lo anterior en el entendido de que el propósito de estos controles es el funcionamiento armonioso y adecuado no solamente de las instituciones nacionales sino también de toda la rama del orden público y de los propios poderes.¹⁶⁷ Por lo tanto los límites al ejercicio del poder que comprenda una Constitución Federal son correspondientes a la subsistencia de las garantías fundamentales y consecuentemente del federalismo.

En este mismo sentido Barceló Rojas refiere la existencia de medios ordinarios de defensa que son los resultantes de actos de autoridad que incidentalmente transgreden las leyes. Estos actos no causan agravios por medios violentos a la Constitución, por lo tanto los procedimientos jurisdiccionales como el amparo son indispensables para corregir el acto y garantizar la subsistencia de la Supremacía Constitucional y de los derechos humanos. Sin embargo, establece la existencia de medios

¹⁶⁷ Fix- Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, Ciudad de México, ed. Porrúa, 1984, p. 17.

extraordinarios de defensa pues indica que existe un tipo de peligro extremo que se califica como *extraordinario*, pues el fin que persigue es desconocer la Constitución e imponer un nuevo orden jurídico, esto por la contundencia del instrumento que se utiliza para violar la ley suprema.¹⁶⁸

Por lo anterior, debemos de advertir que los actos con necesidad de control extraordinario guardan relación con la intención de abrogar el orden y vigencia de la Constitución en el que está inmersa nuestra calidad democrática y republicana federal, en consecuencia se debe señalar que nos encontramos ante situaciones no comprendidas en las formas ordinarias de control constitucional y que por su trascendencia e impacto pueden dañar no a una persona como en el acto reclamado que conoce, tramita, suspende y concede el amparo. En este caso los mecanismos extraordinarios de control hacen frente a situaciones que pueden ocasionar una fractura sistemática de las instituciones y de la forma de gobierno de todo el país, lo que conlleva a plantear escenarios situacionales en donde se atente contra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello a los principios que basan la actividad política del Estado.

Barceló Rojas refiere dos mecanismos de control extraordinario que dimanen de la Constitución; la suspensión de garantías y la Guardia Nacional.¹⁶⁹ Respecto al primero encontramos el mecanismo acoplado en términos del artículo 29 de la Constitución Federal, el cual operará en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en dicho artículo menciona la forma en que procederá dicha figura.

¹⁶⁸ Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2016, p. 37.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 38.

Asimismo, la Guardia Nacional requiere de dos componentes para hacer uso de ella, el primero debe ser de naturaleza objetiva y es la invasión, riesgo o amenaza a la seguridad nacional que sufra el Estado Mexicano, bien por parte de fuerzas militares de otro país, o bien por parte de alguna otra circunstancia que por su peligro requiera la movilización de las guardias, razón por la cual infiere; *“la Constitución configura un mecanismo reforzado de defensa militar en el que participan directamente los ciudadanos al lado del ejército”*,¹⁷⁰ por otra parte el segundo componente es de naturaleza subjetiva y deriva con la esencia que motiva la conformación de las guardias, esto es el ánimo de defensa de la unidad nacional, del orden democrático y de la calidad republicana federal depositada en nuestra Constitución; al respecto el presupuesto jurídico que conlleva a la conformación y movilización de la Guardia Nacional es la contención de actos que pretendan menoscabar la integridad nacional provenientes de otros países o bien del Poder Federal, *“...se considera el supuesto en el cual el Presidente de la República y los poderes Legislativo y Judicial violenten el orden constitucional, es decir, la Constitución considera el supuesto de que los golpistas sean los propios titulares de los Poderes Federales...”*¹⁷¹ y que a pesar de haber sido elegidos en la vía democrática ejecuten actos que vulneren el pacto federal menoscabando los instituciones democráticas, los derechos de las personas de manera grave y sistemática.

Es de advertir que los mecanismos de defensa extraordinarios son atemporales y están vigentes hasta en tanto no exista otra constitución que revoque el contenido de los artículos 39 y 40 en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el propósito que guarda la directriz para el funcionamiento de la Guardia Nacional en términos del Constituyente de 1917 trae aparejado el empleo

¹⁷⁰ *Ibidem.*, p. 39.

¹⁷¹ *Ibidem.*, p. 40.

de un mecanismo extraordinario en donde peligre la existencia y permanencia del Estado Mexicano, en donde al ejército que es un poder delegado al Ejecutivo Federal le corresponda hacer frente.

Bajo estos términos encontramos que la Guardia Nacional tiene un propósito exclusivo depositado a los ciudadanos de la República, pues los Poderes Federales ya cuentan con el cúmulo de facultades que la misma ciudadanía a través de las entidades federativas han cedido a ellos. De manera específica la Guardia Nacional es un mecanismo a cargo de los ciudadanos en términos del ejercicio de las facultades de preservación de las entidades federativas pues la Guardia es el único medio de protección constitucional con el que se podrá contar para contener el ejercicio arbitrario del poder.

Por lo tanto el control destinado a la preservación de la Constitución y su defensa debe descansar invariablemente en la institución de la Guardia Nacional conformada por el depositario de la soberanía que es el pueblo, la cual en virtud de su naturaleza debe estar legitimada en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos como único mecanismo para hacerla cuidar y preservar a través de una ley general que dicte el Congreso de la Unión e incluyendo un nuevo tramo de protección constitucional federal en las constituciones locales para que sea incorporado como un capítulo *ad hoc* para fundamentar su creación y consecuente movilización de las guardias nacionales a cargo de las entidades federativas.

Esta idea de reorganización debe tener otro punto de reflexión aparte del histórico y del constitucional que es el político. Si bien se ha establecido la importancia de la institución de la Guardia Nacional en el parte histórica de la Constitución y en el desarrollo del federalismo mexicano como una pieza inescindible para el desarrollo de un Estado democrático, además de

la importancia que anclar la institución de la Guardia Nacional en los modelos de defensa Constitucional que van más allá de la división clásica de los poderes que permita ampliar el rango de protección de nuestra carta fundamental por parte de los ciudadanos, si estos elementos nos dan certeza de la importancia para institucionalizar la Guardia Nacional como garante de todas las democracias mexicanas, y protector único de federalismo y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego entonces debemos tener en cuenta la realidad política en que se encuentra el Estado Mexicano.

-.-

CAPÍTULO III

LA GUARDIA NACIONAL EN LA SEGURIDAD DEL ESTADO

Después de haber analizado el propósito de creación que el Constituyente de 1917 tuvo para encomendar a la población la defensa de la Constitución, así como de la identidad nacional, y de ubicar a la Guardia Nacional en el esquema de un medio de protección de la Constitución, corresponde ahora analizar la función que tiene la seguridad como factor primordial que debe garantizar el Estado. En este aspecto resulta relevante la dinámica política que surge a partir de la Guerra Fría; por una parte implicó el desarrollo económico de los países de ambos bloques, capitalista y socialista, y por otra convierte al ejército en garante de la estabilidad política que permitió incorporar nuevos esquemas de desarrollo económico en los países europeos y latinoamericanos. Por lo tanto la lucha ideológica llevó a ocupar en la zona de influencia de los Estados Unidos al ejército como medio de contención del expansionismo soviético, esto brindó a las fuerzas armadas una visión centralizada respecto a la posibilidad de ejercer un control del poder político sobre actos de subversión social.

De esta manera en el marco de las acciones bilaterales que se dan con el vecino del norte, el Estado Mexicano implementó reformas que trascendieron de manera estructural en el aparato del Estado y en el marco normativo en todos los niveles de gobierno; por ejemplo, la Iniciativa Mérida ha marcado una época en el tratamiento de la política pública en materia de seguridad y de las estrategias encaminadas a erradicar la inseguridad, el narcotráfico, la corrupción, así como fortalecer el estado de derecho, la cultura de la legalidad, y la protección a los derechos humanos. Sin embargo, el reflejo de estas prácticas tuvo al ejército como principal protagonista en lo referente al tema de seguridad pública y combate al narcotráfico.

En el mismo sentido en 2018, la alternancia política vislumbró la creación de un nuevo modelo institucional en materia de seguridad pública al que se denominó *Guardia Nacional*, por ello la necesidad de entender a este nuevo modelo de seguridad resulta relevante, pues como se advierte tanto del proyecto como de la Ley de la Guardia Nacional de 2019, es una institución que combina al ejército con policía y fuerza civil, ello a la par de las reformas que sufrió la Constitución en materia de Guardia Nacional dan pie a considerar que la nueva política en materia de seguridad fractura al sistema federal y a la Constitución, despojando a ésta de la única institución dedicada por el Constituyente del 1917 para protegerla, no menos de ello es la ocupación del ejército en estas labores de seguridad civil que si bien se trae a cuentas de un pasado bélico de los Estados Unidos además de un marco en estrategias bilaterales en materia de seguridad, también lo es la indispensable comprensión de la naturaleza en la función de seguridad que se le ha delegado a los ejércitos como institución de control en el Estado Mexicano.

Por lo anterior, en qué medida los sucesos políticos de América Latina de las últimas décadas han repercutido en la consolidación de las democracias en donde el ejército ha tenido un papel protagónico en la disuasión de formas democráticas alternas, no obstante de que México alcanzó un nivel de madurez democrático en cuanto a su infraestructura institucional fue la creciente inseguridad y una reconfiguración en materia de seguridad que se dio en los Estados Unidos de América durante los atentados del 11 de septiembre de 2001, que el papel de los ejércitos en tareas de seguridad volvió a cobrar relevancia dando paso a que estos fueran ocupados como fuerza de prevención, reacción y disuasión en el orden civil.

Dicha circunstancia a la par de los compromisos regionales con Estados Unidos en materia de seguridad nacional para abatir la criminalidad, ha

dejado como experiencia que la intervención de los ejércitos en funciones de seguridad pública es reprobable pues poco aporta a la actuación de estos se dé en el marco del respeto a los derechos humanos, no obstante la lógica implementada con los programas de desarme nuclear de las Naciones Unidas que abona a la paz y al entendimiento entre las naciones y consecuentemente a la mínima intervención de los ejércitos, por lo tanto la propia reflexión en torno a la ocupación del ejército a la vez que es desmedida y desproporcional que no encuentra justificación en los Estados democráticos pese a la coyuntura política en términos de inseguridad que pueda vivir el Estado Mexicano.

III.1 La función de los ejércitos en las democracias y su intervención en la seguridad de los estados.

El término de la Segunda Guerra Mundial marcó la incursión en la escena política de los países de la región un mayor intervencionismo de Estados Unidos. En este sentido se buscó afianzar el desarrollo de los países por medio de un modelo económico que brindara estabilidad a las democracias, por lo tanto un elemento trascendental se encontró en mecanismos de cooperación recíproca que permitiera a los estados intervenir entre sus pares para incentivar y potencializar las actividades económicas como forma de impulsar su desarrollo.

En este aspecto el fin de la Segunda Guerra Mundial supuso el fin de la supremacía europea, en especial de los países de corte fascista, por lo que las dos potencias que resultaron triunfadoras tomaron el relevo, los Estados Unidos y la Unión Soviética. No obstante, estos relevos se realizaron con los países que tenían alianzas, en donde la Unión Americana encabezaba la consolidación del modelo capitalista, es decir el bloque del occidental y el bloque del este encabezado por la Unión Soviética con la ideología comunista.

Hacia 1947 la Guerra Fría marcó una contraposición ideológica entre el socialismo y el capitalismo, la guerra interfirió en los procesos de desarrollo de forma constante durante varias décadas hasta los ochenta. Esta confrontación dificultó los procesos de integración tanto económica y social pero sobre todo democrática de América Latina, provocando la polarización y la inestabilidad de los gobiernos de la región.¹⁷²

Por una parte la Unión Soviética había configurado un bloque aliado afín con una ideología comunista, que era propia del desarrollo del modelo de estado socialista, el cual tenía como columna vertebral la organización de la producción en términos marxistas.¹⁷³ Dicho sistema acotaba diversas prácticas como modelo de desarrollo y estabilidad, en este sentido las fábricas basaban un sistema de producción con más insumos de los realmente necesarios, no solo con el fin de producir más, también buscaban acumular excedente y usarlo en el siguiente periodo como moneda de intercambio con empresas que tuviera ventajas comparativas.

Por su parte el sistema capitalista apuntó a un modelo desarrollista de las economías para impulsar lo que se llamó progreso, esta apostó por una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones basada en medidas de proteccionismo comercial, así como el aumento del proteccionismo estatal en el plano monetario y fiscal,¹⁷⁴ esto implicó concentrar los esfuerzos en la sustitución de las importaciones por productos elaborados de manera local y en diversificar dicha actividad

¹⁷² Pettinà, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2018, Colección: Historias Mínimas, p. 37.

¹⁷³ Además el sistema socialista basado en el bienestar del individuo tenía como objeto la satisfacción de los principales servicios que el Estado debería proveer, por lo tanto todo el ciudadano del sistema socialista se encontraba cubierto por seguridad social, asistencia médica, educación y renta. Asimismo la industria como principal motor de impulso de estabilidad económica y social hacia complicada el cierre de alguna de estas pues el socialismo no justifica el desempleo por una parte, y por otra había sectores enteros de población que dependían de la producción de la industria, el socialismo soviético lo denominó economía de almacenamiento. En Matos Franco, Rainer, *Rusia*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2017, Colección: Historias Mínimas, p.240.

¹⁷⁴ Pettinà, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,..., p. 37.

propiciando que el factor de exportación perdiera su carácter de estratégico, este modelo de desarrollo tuvo como principal instrumento de impulso a la economía la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El principal encono político que ocasionó la Guerra Fría fue el choque de las ideologías comunistas y capitalistas como medios de estabilidad y desarrollo de los Estados, en consecuencia fue indispensable la utilización de las fuerzas armadas para fines de preservación del orden nacional, por ello las fuerzas militares se vieron involucradas por primera vez en el mantenimiento del orden civil durante la Revolución Cubana,¹⁷⁵ esto puso de relieve la importancia de los efectos de preservación del orden nacional en el marco de una doctrina de seguridad nacional.

En este sentido la referida doctrina en materia de seguridad nacional elaborada en el contexto de la Guerra Fría a partir de 1948 fue la responsable de que el ejército se convirtiera en un instrumento de defensa del sistema político ligado al Estado, afines a las ideas capitalistas. De esta manera la conflagración política fue un arma de defensa en contra de lo que representaba la propagación del comunismo soviético en la región occidental, por ello el régimen militar encauzó la estabilidad que el desarrollo económico necesitaba para afianzar las democracias emergentes en el continente americano. En este sentido refiere Zapata respecto a la utilización de las fuerzas armadas que éstas: *“de una posición de subordinación al poder civil transitan a un esquema de intervención directa en los asuntos políticos”*.¹⁷⁶

Así, la Guerra Fría determinó una posición política regional de anticomunismo, a la par de ello se estableció la cooperación militar, política y económica a las naciones que buscaban la vía democrática como

¹⁷⁵ Zapata Schaffeld, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*, 2 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2016, p. 320-321.

¹⁷⁶ Ídem.

elemento del Estado y al sistema económico capitalista como medio de desarrollo, así lo refería la Doctrina Truman,¹⁷⁷ esta también aportó la estrategia del *Containment*¹⁷⁸ a los gobiernos para que ilegalizaran o contuvieran del panorama político a los partidos comunistas nacionales,¹⁷⁹ por ello se afirma que la doctrina en materia de seguridad nacional fue determinante durante la contención de las movilizaciones populares y los movimientos guerrilleros, sobre todo a partir de la década de los sesenta¹⁸⁰ y a raíz de la Revolución Cubana en 1959, esto generó un escenario propicio para los golpes de Estado, tales fueron los casos de República Dominicana en 1963, Chile en 1964, Brasil en 1964, Argentina en 1966, Bolivia en 1971, nuevamente en Chile y Uruguay en 1973 y uno más en

¹⁷⁷ La Doctrina Truman surgió del discurso pronunciado por el Presidente Harry Truman ante el Congreso el 12 de marzo de 1947, la razón inmediata del discurso fue posterior a la declinación que el gobierno Británico tuvo para dejar de proporcionar apoyo militar y económico al Gobierno Griego en su guerra civil contra el partido comunista de Grecia, lo anterior derivado de que el Gobierno de Estados Unidos creía que la Unión Soviética apoyaba al Partido Comunista de ese país, además la tensión de ambas potencias acontecieron desde 1946 entre los cuales destacan: 1) el fracaso de los soviéticos en retirar sus tropas del norte de Irán a principios de 1946, 2) los intentos soviéticos de presionar al gobierno iraní para que se les otorgaran concesiones petroleras, además 3) las acciones soviéticas sobre el gobierno turco para otorgarles derechos de base y tránsito a través del estrecho turco y 4) el rechazo del gobierno soviético para el control internacional sobre la energía nuclear y las armas de junio de 1946. Asimismo Truman justificó su solicitud pues la victoria comunista en territorio griego podría añadir inestabilidad política hacia Turquía e Irán lo que complicaría el escenario político en Oriente Medio, en el mismo sentido Truman indicó que la nación americana ya no podía mantenerse al margen y permitir la expansión deliberada del comunismo soviético en naciones libres e independientes, pues la seguridad nacional de Estados Unidos iba más allá que la seguridad física del propio territorio estadounidense, finalmente se destaca que la Doctrina Truman comprometió a los Estados Unidos a ofrecer asistencia para preservar la integridad política de las naciones democráticas cuando tal oferta se consideraba el mejor interés de los Estados Unidos. En *The Truman Doctrine, 1947*, documento disponible en el sitio <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine> (traducción propia).

¹⁷⁸ Fue una estrategia diseñada por George F. Kennan para “combatir” durante la Guerra Fría en el periodo que comprende ésta de 1947 a 1989, este modelo de combate durante la administración de Truman se dio a conocer a partir de la publicación de un artículo publicado en 1927 denominado “artículo X”, en el refería que el elemento principal de cualquier política de los Estados Unidos hacia la Unión Soviética debería ser *la contención a largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas*, esta estrategia planteaba una aplicación hábil y vigilante de una serie de puntos geográficos y políticos que podían incidir dentro de la maniobra política de la Unión Soviética. En *Kennan and Containment, 1947*. Documento disponible en <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/kennan> (traducción propia)

¹⁷⁹ Pettinà, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,...p. 42.

¹⁸⁰ Zapata Schaffeld, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*,... p. 322.

Argentina en 1976, en los cuales el componente fundamental para estos golpes fue el intervencionismo militar para desestabilizar y derrocar a gobiernos. Estas dinámicas fueron reflejo de la doctrina en materia de Seguridad Nacional.

Por su parte la Ley de Seguridad Nacional emitida en 1947 por el Congreso Norteamericano estableció un precedente mayúsculo en la forma de tratar el sistema de seguridad de los Estados Unidos pues es con esta y con las doctrinas, además de las estrategias implementadas, que se configura las políticas y líneas de acción con los países de Europa y de América Latina. La Ley de Seguridad Nacional contempló el funcionamiento coordinado por parte de las instancias que operan el sistema a través de un Consejo de Seguridad Nacional, a la par de ello la importancia en materia de seguridad nacional se refleja en términos de lo que dispone la Sección 101, apartado b, que dice:

(b) Además de desempeñar otras funciones que el Presidente pueda ordenar, con el propósito de coordinar de manera más efectiva las políticas y funciones de los departamentos y agencias del Gobierno relacionadas con la seguridad nacional, acorde a lo ordenado por el Presidente, será deber del Consejo:

(1) evaluar y valorar los objetivos, compromisos y riesgos de los Estados Unidos en relación con nuestro poder militar real y potencial, en interés de la seguridad nacional, con el fin de hacer recomendaciones al Presidente en relación con el mismo; y

(2) considerar políticas sobre asuntos de interés común para los departamentos y agencias del Gobierno relacionados con la seguridad nacional, y hacer recomendaciones al Presidente que tengan relación con ello.¹⁸¹

...

¹⁸¹ The National Security Act of 1947 – July 26. Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. Documento Disponible en <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf> (traducción propia)

En este sentido la Doctrina en materia de Seguridad nacional contemplaba diversos ejes estratégicos que incorporaban acciones acorde a la zona en que serían implementados. Sin embargo, la estrategia delineada en el ámbito de la seguridad nacional tuvo como enfoque primordial la contención del expansionismo soviético, por esto nos referimos a las *Políticas básicas del Programa de Asistencia Militar*,¹⁸² emitidas el 7 de febrero de 1949 y que en la parte conducente refiere lo siguiente:

Los objetivos militares se derivan de la política nacional de los EE.UU., expresados brevemente como la intención de los Estados Unidos, para salvaguardar completamente su propia seguridad, para ayudar a todas las naciones libres a proteger su soberanía.

...

Un factor adicional es el concepto del Programa de Asistencia Militar que produce una mejora en la situación de seguridad interna como resultado de la asistencia militar, y por lo tanto, aumenta la capacidad de los países receptores para oponerse a las técnicas de “guerra fría” que actualmente utilizan los soviéticos.¹⁸³

...

El mencionado documento contempla acciones para estados como Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Italia, Turquía, Grecia, Austria y Corea. En todos ellos se busca fortalecer la presencia y el adiestramiento militar para la reducción de amenazas externas para la defensa que puntos de infraestructura estratégica de los Estados. No obstante el 1 de julio de 1949 se expide el documento denominado *Relación del Programa de Asistencia Militar con los intereses estratégicos de EE.UU.*, el cual refiere en la parte conducente lo siguiente:

¹⁸² Si bien la Ley de Seguridad Nacional es de 1947, no se encontraron registros de documentos relacionados con las políticas de asistencia militar para los años 1947 y 1948 para alguna región del mundo.

¹⁸³ Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Objectives of the military Assistance Program*”. Documento disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d126> (traducción propia)

El programa de Asistencia Militar para el año 1950, se basa en una evaluación estudiada de los intereses estratégicos mundiales de los EE.UU., teniendo en cuenta los factores políticos, militares, económicos y psicológicos. En la mayoría de los casos, la consideración básica es el factor militar con la asistencia diseñada para fortalecer la postura militar de las naciones libres para resistir la agresión y así fortalecer la seguridad de los Estados Unidos. En otros casos, sin embargo, las consideraciones políticas son primordiales, lo que lleva a la provisión de ayuda militar para resistir los desórdenes internos inspirados por los comunistas y mejorar la estabilidad política.

...

En resumen, las implicaciones estratégicas del Programa de Asistencia Militar para el año 50 (1950) muestra que su mayor parte está dedicada a consideraciones de aspectos militares y psicológicos de la estrategia que contribuyen significativamente a la seguridad de los Estados Unidos tanto a corto como a largo plazo. El resto de la asistencia proporciona principalmente beneficios políticos que contribuyen indirectamente a la seguridad de los Estados Unidos a largo plazo a través de la mejora de la estabilidad política y el fomento de la voluntad de resistir la agresión¹⁸⁴

...

Los mencionados documentos, importantes en el marco de la estrategia de la Seguridad Nacional, perfilan la intervención por parte de los Estados Unidos hacia los países principalmente de Europa, aunque América ha sido su zona de influencia. Sin embargo, claramente se encuentra delineada la estrategia de contención del comunismo y además de expansión de los intereses norteamericanos como puntos clave del desarrollo económico y político de los países, los cuales hacen depositar una parte importante de la seguridad nacional en la intervención de las fuerzas armadas. Asimismo el 19 de julio de 1949 se expide el documento

¹⁸⁴ Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Relationship of the military Assistance Program to U.S. Strategic Interests*”. Documento disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d133> (traducción propia)

que contiene los *objetivos estratégicos del programa de asistencia militar* el cual busca:

Lograr la paz y la seguridad ayudando a crear condiciones mundiales que permitan a los Estados Unidos preservar y continuar desarrollando su estilo de vida... la asistencia militar no es más que uno de los cursos de acción que se deben seguir para alcanzar este objetivo. Su principal contribución para alcanzar nuestros fines será la medida en que sirva para disuadir la agresión y promover esa sensación de seguridad que es esencial para el establecimiento y mantenimiento de la estabilidad económica y política.¹⁸⁵

En el mismo sentido esta escala de contención mundial llega a América Latina hacia 1953, año en el que el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos elabora el plan de acción para la intervención de la región incluyendo México, así el 18 de marzo de 1953 expide el documento *Objetivos y cursos de acción de los Estados Unidos con respecto a América Latina*, dicho documento está estructurado por; Consideraciones Generales; Objetivos y 3 líneas de acción: militar, económica y política, en relación de las ideas expresadas acorde a la política de contención que requiere la presencia militar como punto clave de la estabilización económica y política el documento refiere en las partes conducentes lo siguiente:

Consideraciones Generales

1. Existe una tendencia en América Latina hacia regímenes nacionalistas mantenidos en gran parte por los llamamientos a las masas de la población. Al mismo tiempo, existe una creciente demandas popular de mejora inmediata en los bajos niveles de vida de las masas, con el resultado de que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos están bajo presiones políticas internas para aumentar la producción y diversificar sus economías.
2. Un enfoque realista y constructivo de esta necesidad que reconozca la importancia de mejorar las condiciones para la población en general, es

¹⁸⁵ Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Strategic objectives of the Military Assistance Program*”, documento disponible en el sitio: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d136> (traducción propia)

esencial para detener la deriva en el área hacia regímenes radicales y nacionalistas. El crecimiento del nacionalismo es facilitado por prejuicios históricos antiestadounidenses y explotado por los comunistas.

...

Objetivos

4. Los objetivos de los Estados Unidos con respecto al área de América Latina:

...

b. un desarrollo político y económico ordenado en América Latina para que los estados del área sean miembros más efectivos del sistema hemisférico y participantes cada vez más importantes en los asuntos económicos y políticos del mundo libre.

...

d. La reducción y eliminación de la amenaza de la subversión comunista interna u otra antiestadounidense.

...

g. La máxima estandarización de la organización militar latinoamericana, entrenamiento, doctrina y equipo según la pauta estadounidense.

Vías de acción.

Político.

5. Estados Unidos debería lograr un mayor grado de solidaridad hemisférica al:

...

b. Consultar con los estados latinoamericanos, siempre que sea posible, antes de tomar acciones que los afecten o para los cuales se desea el apoyo, explicando tanto como la seguridad lo permita las razones de nuestras decisiones y acciones.

6. Los Estados Unidos también deberán:

a. Fomentar mediante consultas, asistencia y otros medios disponibles acciones individuales y colectivas contra las actividades subversivas internas de los comunistas y otros elementos antiestadounidenses.

...

c. Alentar a los gobiernos latinoamericanos a continuar evitando los envíos directos de materiales estratégicos al bloque soviético y adoptar un certificado de importación así como un sistema de verificación de entregas para facilitar la prevención de envíos indirectos.

Económico.

7. Estados Unidos debe ayudar en el desarrollo económico de América Latina mediante:

a. Alentar a los gobiernos latinoamericanos a reconocer que la mayor parte del capital requerido para su desarrollo económico puede ser provisto por la empresa privada y que sus propios intereses requieren la creación de un clima que atraiga la inversión privada.

...

9. Los Programas de Información y Cultura de los Estados Unidos para Latinoamérica deben estar específicamente dirigidos a los problemas y la psicología de estados específicos en el área, con el objetivo de alertarlos sobre el peligro del imperialismo soviético y la subversión comunista y de otro tipo antiestadounidense, y convencerlos de que su propio interés requiere una orientación de las políticas latinoamericanas hacia nuestros objetivos.

Militar.

11. Los Estados Unidos debe alentar la aceptación del concepto de que cada uno de los estados latinoamericanos es responsable de maximizar su contribución a:

...

a. La seguridad interior de su propio territorio.

...

16. Cuando sea necesario, los Estados Unidos deberán ayudar en la protección de las fuentes y las instalaciones de procesamiento de materiales estratégicos y el transporte terrestre relacionado con ellos. Sin embargo, cada uno de los países latinoamericanos debe organizar su propia defensa civil.

18. Además, los Estados Unidos deberán:

...

b. Continuar y establecer donde sea apropiado, misiones de entrenamiento militar en naciones latinoamericanas.

c. Continuar brindando capacitación en los Estados Unidos a personal militar latinoamericano seleccionado.

...

e. Buscar la máxima estandarización a lo largo de las líneas estadounidenses de organización, entrenamiento, doctrina y equipo de las fuerzas armadas latinoamericanas.¹⁸⁶

En este sentido el documento expresa la consternación, respecto a la contingencia que causa la expansión de los intereses soviéticos no solamente anclados en Europa sino en América Latina también, donde cotos de disidencia política se ven alimentados por los bloques de participación comunista impulsados por la ideología política de la Unión Soviética. El documento que se ha referido fue la muestra de que la Guerra Fría había alcanzado el continente latinoamericano, lo que implicó una consecuencia directa en contra de los intereses nacionales de los Estados Unidos, tal como quedó expresado en el documento denominado *Programa de Asistencia Militar* de años previos, los *Objetivos y cursos de acción para Latinoamérica* de 1953, se amalgaman a la estrategia norteamericana para la contención del bloque socialista mediante objetivos políticos, económicos y militares.

¹⁸⁶ Statement of policy by the National Security Council. United States Objectives and Courses of Action with respect to Latin America. Documento disponible en el sitio: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v04/d3> (traducción propia)

No obstante antes de que la Guerra Fría hiciera presencia en el contexto geopolítico mundial, México tuvo una importante actividad política durante la II Guerra Mundial en el sexenio de Manuel Ávila Camacho y esta fue propicia para que las políticas de la Guerra Fría por parte de los Estados Unidos tuvieran una recepción muy en particular en comparación con toda la América Latina. La Unidad Nacional fue la consigna que disolvió las luchas sociales, y la que proscribió las demandas de justicia social, el Presidente Manuel Ávila Camacho refería con contundencia que “en México puede haber equivocados pero no hay traidores”. La unidad nacional y la búsqueda del progreso determinarían la política cultural del estado, que incorporó muy diversas tendencias intelectuales y artísticas, en las que, así impliquen una disidencia irreconciliable de izquierda o de derecha, participaran ambas en términos de la Unidad Nacional.¹⁸⁷

En el mismo sentido La Unidad Nacional se colocó como el estandarte ideológico que ayudó a la reconciliación de los intereses en todos los estratos de la sociedad mexicana. Ésta a la par de significar el fortalecimiento de alianzas y ampliar consensos necesarios en la construcción de un proyecto de nación también buscó alcanzar el control sobre las facciones políticas consideradas como obstáculo para la recomposición nacional.¹⁸⁸ Durante esta etapa en México no existen los denominados “martillos teóricos”,¹⁸⁹ por ello el apoyo que trajo consigo la

¹⁸⁷ Monsiváis, Carlos, *La Cultura Mexicana en el siglo XX*,...p. 228.

¹⁸⁸ Greaves L. Cecilia, *Del radicalismo a la unidad nacional, una visión de la educación en el México contemporáneo 1940-1964*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2008, p. 23.

¹⁸⁹ Monsiváis emplea este término para denominar a un conjunto de autores que desarrollan de manera pura el pensamiento de Marx y de Lenin, entre los cuales refiere están incluidos: Karl Kausty, Rosa Luxemburgo, Paul Lafargue, Georges Sorel, Antonio Labriola y Plejánov. Refiere el autor que “el triunfo de los bolcheviques en la URSS trae consigo la dogmática del marxismo-leninismo, con sus teorías de centralismo democrático, sus democracias populares y su autoritarismo totalmente represivo”, por su parte el Partido Comunista de México que se funda en 1919 acoge el dogma bolchevique en el aspecto de la Revolución y el hombre nuevo: el Ciudadano de la República, trabajador de fábrica, del campo e intelectual, este hombre nuevo es un luchador que debe remonta corrientes, destruir las supervivencias del pasado y edificar un movimiento

Segunda Guerra Mundial y la entrada a esta por parte del Estado Mexicano proporcionó el escenario necesario para un desarrollo económico y una estabilidad política de la mano de las medidas implementadas, pues la Unidad Nacional exigió la colaboración de patrones y trabajadores.

El papel casi marginal que desempeñaron los bloques socialistas en México permitió al país enfrentarse a las fuerzas centrípetas que se desencadenó con el inicio de la Guerra Fría, además la legitimidad conservada por el régimen revolucionario permitió que el conflicto bipolar fuera atemperado sin poder desarrollarse como factor de desestabilización en México,¹⁹⁰ esto logró consolidar de manera estratégica los intereses nacionales en la administración de Miguel Alemán Valdés con el proyecto industrializador, el cual “*supuso un cambio radical en la relación entre el gobierno federal y el problema de la distribución de la tierra... la concentración de tierras en algunas regiones del país, representó un fenómeno relacionado con la industrialización y no un repunte de poder de las viejas clases terratenientes prerrevolucionarias*”.¹⁹¹

En este sentido el proceso de coyuntura política al inicio de la Guerra Fría permitió que el proceso de consolidación del Estado se pudiera advertir por los grupos políticos mexicanos y actuaran para encauzarlas en favor del desarrollo económico de México ello en conjunto con la hegemonía política de la que gozaba el nacionalismo revolucionario,¹⁹² dichas circunstancias

social cuyos planes y materiales tiene en su poder. En Monsiváis, Carlos, *La Cultura Mexicana en el siglo XX*,...p. 243.

¹⁹⁰ Pettiná, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,...p. 82.

¹⁹¹ Ídem.

¹⁹² El nacionalismo revolucionario se identifica a la Revolución Mexicana y a la Constitución de 1917. Recuperación de las riquezas del subsuelo para la nación, educación para todos, inversión pública son elementos centrales de esta filiación política. Esta ideología es antiimperialista, anti oligárquica y persigue metas que lo oponen claramente al imperialismo, en este no se puede encontrar el enfrentamiento de clases como motor del desarrollo social, en este sentido el Estado se convierte en eje central del desarrollo capitalista, acto que realiza movilizándolo a los grupos populares y dando facilidades a los grupos capitalistas, este es un proyecto que supone la alianza de clases como su elemento motor, además la integración cultural desempeña un papel muy importante, asimismo las comunidades indígenas forman parte del proyecto nacional, con

favorecieron un terreno de estabilidad política interna que permitió el fortalecimiento de las capacidades de negociación de las políticas para América Latina que Estados Unidos implementó a partir de 1957.¹⁹³

Cabe señalar que México fue el único país que resistió la incorporación agresiva de estas políticas hasta la década de los ochenta con el mismo sistema político y el mismo sistema de desarrollo económico,¹⁹⁴ en comparación con el panorama de otros países latinos que vieron con el ingreso de las políticas en materia tanto de seguridad nacional y de desarrollo económico los cuales no son materia de la presente investigación.

Con Ávila Camacho y Alemán Valdés el Estado Mexicano atravesó un proceso de coyuntura política debido a la fractura del orden mundial provocado por la II Guerra Mundial y de la Guerra Fría, estos determinaron el mapa geopolítico mundial vigente hasta aproximadamente 1989 con la caída del muro de Berlín.

No obstante, repensando este capítulo de la historia política mexicana, si bien es cierto que los procesos revolucionarios ayudaron a la identificación de una Unidad Nacional y un proyecto industrializador como componentes primordiales para evitar una ruptura interna, no menos lo es que las estrategias implementadas en materia de seguridad nacional por los Estados Unidos, así como las políticas que se desprendieron marcaron el panorama en materia de seguridad por el cual en lo posterior se identificaría a los ejércitos como instituciones dedicadas restablecimiento del orden civil y no solamente al mantenimiento de la soberanía de la nación de cara a la existencia de un enemigo identificado ideológica o políticamente.

sus componentes desarrollista e integrador, concibe una sociedad relativamente unida y capaz de perseguir un proyecto unitario del desarrollo nacional. En Zapata Schaffeld, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*,...p. 37.

¹⁹³ Pettinà, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,...p. 83.

¹⁹⁴ Ídem.

A la par de ello se abría la posibilidad de la utilización del ejército como mecanismo de contención política y social ante procesos de subversión del orden establecido por el régimen político en turno ocasionado por facciones políticas adversas a la ideología del gobierno o bien por grupos radicales con clara oposición a las medidas del presidencialismo, de modo que la doctrina en materia de seguridad nacional que fuera utilizada como medida de contención política del anticomunismo dejó para la posteridad la posibilidad de incorporar a los ejércitos en las tareas de seguridad del orden civil como mecanismo de disuasión con el propósito claro del restablecimiento del orden interno, tal como lo refiere Pettiná:

Debido a que las fuerzas armadas eran el único actor en condiciones de garantizar estabilidad y gobernabilidad, la DSN proponía la necesidad de que el ejército tomara el control de las instituciones políticas de los distintos países y asumiera la responsabilidad directa de la planificación económica.¹⁹⁵

Asimismo, el movimiento estudiantil de 1968 hizo renacer el interés por el marxismo lo que propicia la intensificación de la formación especializada en la doctrina, esta circunstancia pareciera haber encontrado un punto de encono social a raíz de la Revolución Cubana de 1959, pues supuso el cumplimiento de un golpe al anhelo histórico de vencer al imperialismo norteamericano,¹⁹⁶ involucró a toda la sociedad cubana por la búsqueda de un modelo de Estado basado en la independencia de la nación y de la justicia social la cual encontró en el socialismo la respuesta al momento coyuntural tal como lo reiteró Fidel Castro en 1961 al declararse marxista-leninista, de modo que la convicción de la centralización del poder y la exclusión de la diversidad política resultaron ser el medio idóneo para el

¹⁹⁵ Pettiná, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,...p. 139.

¹⁹⁶ La meta de la implantación del socialismo en Cuba se vigoriza con la muerte del Che Guevara en Bolivia, y centenares o miles de jóvenes optan por la vía armada y en Argentina, Colombia, Venezuela, México acometen empresas suicidas, padecen torturas y desapariciones, van a la cárcel, son víctimas de la guerra sucia o, en el extremo, se transforman en movimientos autoritarios y delincuenciales. En Monsiváis, Carlos, *La Cultura Mexicana en el siglo XX*,...p. 246.

desarrollo de la nueva nación cubana en contra del imperialismo norteamericano.¹⁹⁷

Con el desarrollo de la política en materia de seguridad nacional, el sector político mexicano pareció temer un intervencionismo directo de las tropas americanas en el territorio, no obstante la doctrina resultó ser bien incorporada a finales de los sesenta, circunstancias que orillaron a Díaz Ordaz a enfrentarse a un tipo de insurgencia interna causada por la disidencia del movimiento estudiantil, sin esperar que Estados Unidos interviniera de manera directa en el problema.¹⁹⁸ Con un antecedente de represión estatal en 1962 de la muerte del activista Rubén Jaramillo y de su familia a manos del ejército se puso de relieve lo que el ejército podía realizar para, posteriormente, disolver el mitin estudiantil de 1968. No obstante el grado de represión también obedeció a la incapacidad del gobierno para impulsar la modernización económica en lugar del esquema desarrollista de las décadas pasadas, estos factores se sumaron a la desestabilización provocada por la Revolución Cubana.¹⁹⁹

Al término de la Guerra Fría en 1989, la estabilidad política en México llevó a considerar que los nuevos fenómenos de tensión y coyuntura que podían desestabilizar la gobernabilidad serían aquellos resultantes de nacionalismos y fundamentalismos, a la par de ello el narcotráfico, el crimen organizado y la inseguridad,²⁰⁰ al no existir cuerpos especializados para atender dichos fenómenos el ejército se convierte en mecanismo de contención y en consecuencia en su misión institucional.

¹⁹⁷ Zannetti, Oscar, *Cuba*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2013, Colección: Historias mínimas, p. 264-279.

¹⁹⁸ Acorde a Pettiná, Díaz Ordaz estaba convencido que detrás del movimiento estudiantil había un grupo comunista dispuesto a desprestigiar y desestabilizar al país de cara al compromiso de las Olimpiadas. En Pettiná, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*,...p. 147.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 146.

²⁰⁰ *La Seguridad Nacional Integral de México*, Ciudad de México, ed. Centros de Estudios Superiores Navales, 2013, p. 102.

Previamente, en diciembre de 1986 durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado se expidió la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que contempla en su artículo 1 las misiones de la misma, las cuales son las siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y;
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas.²⁰¹

Con estas directrices el ejército contempla tres planes de acción y de guerra para impulsar el despliegue de las fuerzas armadas: DN-I que es la preparación para la defensa externa (art. 1, fracción I); DN-II, para garantizar la seguridad interna y la paz social (art. 1, fracción II) y; DN-III, para proteger a la población en caso de desastres naturales (art.1, fracción III).²⁰²

En este sentido existió un suceso que marcó la acción por parte de las fuerzas armadas que fue la intervención respecto a la crisis de Chiapas en 1994, cuando al aparecer en Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el presidente ordena al ejército el repliegue y negociación con los insurgentes, a través de un despliegue disuasivo, es decir despliegue sin combate, esto en lugar de desarrollarse por medio de una contención

²⁰¹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada el 26 de diciembre de 1986. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf

²⁰² Hristoulas, Athanasios (Coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, Ciudad de México, ed. ITAM, 2002, p. 207.

militar activa.²⁰³ No obstante durante este periodo se observó una remilitarización principalmente para la ocupación de cargos vinculados con las labores de seguridad por parte de oficiales del ejército, además la crisis desatada por el EZLN obligó al poder civil a volver a emplear de manera estratégica a las fuerzas armadas como una manera de contención al ejército insurgente.²⁰⁴

A partir estos sucesos se desprende la revaloración de las fuerzas armadas como un recurso al que recurre el mando superior del Estado, por lo tanto el uso del Plan DN-II que tiene relación con preservación de la seguridad interna y la paz social se convierte en punto medular para la incorporación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad civil lo que permitió ampliar el radio de acción de las fuerzas armadas para el combate al crimen organizado y realizar labores en materia de seguridad pública.²⁰⁵

Por otro lado, uno de los grandes episodios en la era de la conformación política en materia de seguridad a nivel regional se encuentra en los atentados del 11 de septiembre de 2001 a Nueva York y Washington D.C., por un grupo de terroristas, que secuestrando aviones comerciales los hicieron estrellar en puntos estratégicos de la vida, social y política de los Estados Unidos. Estos sucesos reavivaron el debate respecto al modelo de defensa nacional y el papel de las fuerzas armadas.

Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos desarrolló el sistema de fuerzas armadas más poderoso del mundo, en donde la doctrina en materia de seguridad nacional había sido desarrollada en un principal eje ideológico; la guerra simétrica, que básicamente se traducía en la existencia de un oponente identificable en propósito, organización,

²⁰³ *La Seguridad Nacional Integral de México*,... p. 102.

²⁰⁴ Hristoulas, Athanasios (Coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, p. 206.

²⁰⁵ *La Seguridad Nacional Integral de México*,... p. 111.

filiaciones e intenciones.²⁰⁶ No obstante, durante los atentados a las torres gemelas la doctrina en materia de seguridad nacional puso de relieve la existencia de un nuevo enemigo que no ya no se podía identificar por sus propósitos o su estructura como había ocurrido durante la guerra contra comunismo soviético, este es el preludio para que los nuevos enemigos del Estado adquieran un nuevo tratamiento dentro de la doctrina en materia de seguridad nacional a través de la *guerra asimétrica*,²⁰⁷ con esta nueva directriz y ante las nuevas amenazas causadas por el *terrorismo*²⁰⁸ se pone a debate la intervención de las fuerzas armadas en las labores civiles de seguridad pública.

Sin embargo, debe señalarse que la estrategia de seguridad nacional que se gestó a partir de estos sucesos también hizo hincapié en la obligatoriedad que tiene el gobierno para incluir a las fuerzas civiles en la estrategia, pues como se ha dicho, los acontecimientos de septiembre de 2001 pusieron de relieve la necesidad de ocupar tropas en las labores civiles, teniendo como principal referencia la Guerra Fría. Esta circunstancia se tradujo en que los conflictos más probables de ocurrir se desarrollen en escenarios no tradicionales, lo que puso de relevancia una modalidad de conflicto asimétrico,²⁰⁹ en donde los enemigos no son identificables bajo el esquema del conflicto simétrico o tradicional. Este tipo de conflicto se caracteriza por que no cuenta con una organización específica, además de que posiblemente no comparta los mismos objetivos

²⁰⁶ Snow M., Donald, *National Security for a new era: Globalization and Geopolitics after Iraq*, 3rd e., United States, ed. Pearson Longman, 2008, p. 296. (Traducción propia)

²⁰⁷ Ídem, p. 298. (Traducción propia)

²⁰⁸ Esta es definida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como; una premeditada, violencia motivada políticamente perpetrada en contra de objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, usualmente con intenciones de influir en una audiencia determinada. en Ídem, p. 322. (Traducción propia)

²⁰⁹ Ídem, p. 294. (Traducción propia)

de su oponente, así como de que no cuente con una representación política, es donde se acota la existencia del terrorismo y la insurgencia.²¹⁰

De esta forma la integración regional en materia de seguridad que se dio a partir de estos sucesos tuvieron preponderancia en una reestructuración económica; un liderazgo global y una cooperación colectiva para hacer frente a los cambios y retos derivados del atentado del 11 de septiembre de 2001.²¹¹ En este sentido, la misma fuente señala que “la *reestructuración económica* estableció la renovación estatal que permitiera el desarrollo y un correcto flujo de efectivo a través de acciones como; el *liderazgo global* que impulsaría la imagen del país norteamericano utilizando herramientas técnicas necesarias para la realización de un proyecto de beneficio común, sobre todo en materia de seguridad internacional y orden mundial; por otra parte la *cooperación colectiva* refiere al establecimiento y la intensificación de las relaciones internacionales de los Estados Unidos, así como la búsqueda de alianzas estratégicas con las potencias emergentes con el objeto de un beneficio internacional.”

En este sentido esta reestructuración de defensa se incorpora para la estabilidad de las democracias en materia de seguridad pública en la región latinoamericana, a través del tema de *liderazgo global*,²¹² se incorpora como mecanismo de seguridad en México en el marco de la estrategia bilateral de seguridad a la que se le dio el nombre de Iniciativa Mérida.

²¹⁰ La Doctrina en materia de defensa nacional mexicana define al *terrorismo* a los procedimientos subversivos fundamentado en la violencia. Trata de cambiar un clima de temor e inseguridad capaz de neutralizar la resistencia de sus oponentes, sacudir a los indiferentes y facilitar la sumisión de las masas, por otra parte define la *insurgencia* como las acciones violentas producidas por una facción de un país con apoyo de otro y otros, los que explotando problemas de tipo político, económico o social, buscan producir cambios que no pueden obtener por medios pacíficos y ordenados. En *Manual para el procedimiento de la Seguridad Nacional*, Centro de Estudios Superiores Navales – SEMAR, 2000, p, 12- 28.

²¹¹ Rosas Cristina María (Coord.), *Repensando la Seguridad Nacional de México*, Ciudad de México, ed. CESNAV – SEMAR, 2013, p. 30-31.

²¹² Ídem, p. 31.

III.2 La seguridad pública como prioridad del Gobierno Mexicano

La seguridad pública como actividad de gobierno es una de las más importantes funciones que el Estado debe garantizar, cabe señalar que no se hace referencia a la seguridad pública derivada del artículo 115 de la Constitución Política como servicio que le corresponde brindar al municipio. Empero, es la expresada en el artículo 21 de la misma Constitución en la cual sin definirla si precisa que es una función que le corresponde a la federación, estados y municipios, de esta manera la entendemos como una actividad a cargo a los tres órdenes de gobierno de naturaleza vital para las entidades.

Como prioridad del Gobierno Mexicano debe decirse que actualmente la seguridad no pasa por su mejor momento, a esto derivan las nuevas respuestas por parte del nuevo gobierno. Sin embargo, para contextualizar el problema de la seguridad Guzmán Sánchez haciendo uso de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, reveló que: *“a nivel nacional ascienden a 20, 507, 937 de los delitos cometidos en los cuales no hubo alguna denuncia...en los que factores como deficiencias en la autoridad, pérdida de tiempo y desconfianza en las autoridades llevaban a no denunciar los eventos”*.²¹³

En este sentido debe ubicarse a la falta de seguridad pública como un elemento indispensable para el desarrollo de las áreas del país, y el cual a la falta de esta se generan brechas en la infraestructura crítica de todo el Estado, desde las áreas de gobierno, hasta las políticas públicas que no funcionan como deberían. La falta de seguridad genera la vulnerabilidad del Estado además de obstaculizar el desarrollo del mismo, estas

²¹³ Guzmán Sánchez, Rubén, La Seguridad Pública bajo la seguridad nacional: el eslabón roto de lo local y la desconexión con la seguridad ciudadana en Rosas, María Cristina (Coord.), *Repensando la Seguridad Nacional de México*. México. Ed. SEMAR- Centro de Estudios Superiores Navales, 2013, p. 65

vulnerabilidades ocurren de manera indistinta en la población y conforman el principal foco de atención de políticas públicas del Estado, en este sentido Silva Parada refiere tres circunstancias de vulnerabilidades del Estado que se convierten en detonante de inseguridad: pobreza, cohesión social entendida esta como la brecha que hay entre niveles sociales de la población, y la corrupción.²¹⁴

La falta de seguridad incide en la calidad de vida de las personas e impone obstáculos que hacen difícil a la población vivir en bienestar. Consecuencia de lo anterior lo contrasta Roniger cuando refiere que:

Las víctimas de la falta de seguridad personal se encuentran en todas las clases sociales. Las clases altas y medias-altas son objeto de robos, asaltos a mano armada, secuestros y vandalismo; las clases populares y bajas son objeto de violencia ligada a procesos de pérdida de fuentes de trabajo, la informalización del mercado de trabajo y la pauperización de la población; el auge en los mercados ilícitos y en especial el narcotráfico; y de la acción intermitente, contradictoria y selectiva de la intervención policial en sus barrios, villas y comunas.²¹⁵

En este sentido la inseguridad abarca amplios sectores del Estado, no solamente es el relativo a la persecución de los delitos como lo expresa de manera textual la Constitución, más bien se trata de la finalidad del Estado con el objeto de que los propósitos trazados en el marco de la planeación y desarrollo se cumplan, en tanto que la seguridad es una tarea inagotable de los tres niveles de gobierno, horizontal y vertical, pues con ella aseguran niveles de satisfacción y de bienestar que propician que la brecha social vaya acortándose.

De esta forma a partir del conflicto en Chiapas y el surgimiento del EZLN en 1994 el gobierno emprende una serie de reformas institucionales,

²¹⁴ Rosas Cristina María (Coord.), *Repensando la Seguridad Nacional de México*, ...p. 54-59.

²¹⁵ Roniger, Luis, *Los Derechos Humanos en América Latina*, México, ed. El Colegio de México, 2018, p. 247.

siendo la más importante la creación de una Coordinación de Seguridad Pública, que tenía como principal objetivo homologar las actividades de las instituciones de seguridad pública de todo el país,²¹⁶ en los tres órdenes de gobierno precisamente para que estas pudieran forjar una mejor calidad de colaboración en el combate a la delincuencia.

A la par de lo anterior el ejército refuerza el involucramiento de sus funciones en las tareas de seguridad en México, esto derivó en un componente fundamental del Estado para abordar el problema de la inseguridad, de esta forma los objetivos trazados por las fuerzas armadas fueron:²¹⁷ romper la corrupción, donde los civiles son más proclives y los militares tienen mecanismos “inmunológicos”; rehacer la estructura de mando; endurecer la contención policial contra el crimen y profesionalizar la actividad policial.

Asimismo para combatir al narcotráfico el Estado mexicano determinó elaborar estrategias en materia de seguridad que proporcionarían estabilidad y gobernabilidad, éstas tendrían dos componentes principales: uno que tenía que ver con acabar con la corrupción que había propiciado la fractura de la estructura del Estado y otro que era terminar con el control que podía tener la delincuencia sobre aspectos importantes de la impartición de justicia, estos factores justifican la ocupación de las fuerzas armadas en las tareas del orden civil las cuales se fundamentan en un instrumento de relevancia nacional: la Iniciativa Mérida.

Por otra parte, la relación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos y México ha contado con varios momentos, el primero ocupó los años sesenta en donde el gobierno de Richard Nixon solicitó al gobierno mexicano su cooperación en materia del combate a las drogas; en las

²¹⁶ La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue expedida en diciembre de 1995, misma que fue abrogada en enero de 2009.

²¹⁷ *La Seguridad Nacional Integral de México*,... p. 104.

décadas de los ochenta y noventa el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y el secuestro de Humberto Álvarez Machain terminó por polarizar la cooperación en materia de seguridad que se había alcanzado posterior a 1985,²¹⁸ de la misma forma en la década de los noventa el fenómeno de la delincuencia se afianza con la consolidación de cuatro grupos criminales en México: el cártel de Sinaloa, el de Juárez, Tijuana y el del Golfo. En 1996 en la administración de Zedillo se crea el grupo de contacto de alto nivel con Estado Unidos, para 2005 el Gobierno de Vicente Fox intenta establecer la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) sin embargo no contó el apoyo de las Cámaras de ambos países. Asimismo en un cercano 2006 las elecciones favorecieron a Felipe Calderón con la necesidad de hacer frente de una manera u otra a la delincuencia organizada.

Para 2007 el acuerdo bilateral de ambas naciones se eleva con la ya mencionada Iniciativa Mérida y con una inversión de 1400 millones de dólares para los próximos tres años, se pone énfasis en el combate a la corrupción dotando a México de equipamiento, tecnología y entrenamiento, a través de cuatro pilares fundamentales para su implementación que fueron:²¹⁹

1. Afectar capacidad operativa del crimen organizado. Tenía como propósito incidir en las estructuras de la delincuencia organizada, capturando a los líderes de los cárteles, afectar las ganancias producto del lavado de dinero, narcotráfico, trata de personas, a través del equipamiento y tecnología se

²¹⁸ En este sentido Jorge Chabat indica que posterior a 1985 se crearon múltiples grupos de trabajo bilaterales y la firma de muchos acuerdos de cooperación, sin embargo la colaboración material fue escasa, posteriormente el Gobierno de México durante 1992 rechazaría la ayuda que para el combate al narcotráfico daba el Gobierno de Estados Unidos. Chabat Jorge. La Seguridad en la Política Exterior de Calderón. En: Garza Elizondo, Humberto y otros (Editores) *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*. El Colegio de México, CIDE. México. 2014. Pág. 319.

²¹⁹ mx.usembassy.gov [internet]. USA. Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/>

establecerían investigaciones más eficientes, resalta la adquisición de cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235, además de nueve helicópteros Blackhawk.

2. *Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de Derecho.* Que tenía como propósito reestructurar todo el sistema de procuración e impartición de justicia, la prevención por parte de las autoridades policiales, la investigación por parte de fiscalías, la instrucción y el desarrollo del juicio por parte de los órganos judiciales así como la ejecución de las sanciones.

3. *Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.* La seguridad en el cruce fronterizo norte y sur, así como en puertos y aeropuertos fue materia sustantiva para la Iniciativa Mérida. Lo anterior se consolidó en la profesionalización de nuevas habilidades para en los controles migratorios así como de unidades caninas y de tecnología no invasiva para la detección de criminales.

4. *Construir comunidades fuertes y resilientes.* El componente social resultó el cuarto pilar fundamental de estrategia, este buscó difundir el mensaje del respeto a la ley y a la cultura de la legalidad, mermando la ideología que el poder a través de las armas era el incorrecto en un estado constitucional de derecho, además se buscó generar confianza en las instituciones públicas.

El panorama dentro de los primeros años de gobierno de Felipe Calderón vieron una relativa mejoría en la relación bilateral con Estados Unidos, sobre todo con la llegada de Barack Obama en 2009 a la Casa Blanca, esto pese a las declaraciones en ese mismo año por parte de Barry McCaffrey y de Condolezza Rice en el sentido de que México era un Estado fallido.²²⁰

²²⁰ Velázquez Flores R. y Domínguez Roberto. Balance de la Política Exterior de México en el Sexenio de Felipe Calderón: Límites y alcances, en: Garza Elizondo, Humberto y otros (Editores) *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*. El Colegio de México, CIDE. México. 2014. Pág. 69.

Asimismo para la versión final de la iniciativa se consideró un recurso de 400 millones de dólares para el ejercicio fiscal de 2008, más adelante el Congreso de los Estados Unidos aprobó 720 y 375 millones de dólares, para los años de 2009 y 2010 respectivamente.²²¹

Asimismo durante la administración de Felipe Calderón en junio de 2008 entró en vigor la reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública,²²² además en 2009 se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,²²³ de la misma forma se legisló en materia de extinción de dominio en 2009,²²⁴ una más en materia de prevención y sanción en delitos de secuestro en 2010.²²⁵ Desde el inicio del sexenio tanto la Sedena como la Marina tuvieron participación en las reuniones bilaterales relativas al monitoreo de aeronaves, su capacitación en los programas militares, así como en ejercicios de entrenamiento, los datos duros arrojan que pasaron de tres reuniones en 2009 a 26 en 2010, 52 en 2011 y 98 en 2012.²²⁶

En este sentido antes de la transición al gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), los resultados de capos abatidos, así como de delitos por habitante durante el sexenio de Calderón se mostraron en aumento respecto a las anteriores administraciones, pues mientras que con Zedillo y Fox el índice

²²¹ *Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012*. Sitio: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbrean.pdf>

²²² Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. Boletín Informativo. Disponible en <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/entradareforma.pdf>

²²³ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada el 2 de enero de 2009. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

²²⁴ diputados.gob.mx. [internet]. Cámara de Diputados. Leyes Federales de México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfed/LFED_abro.pdf misma que a la fecha se encuentra abrogada por una actual denominada Ley Nacional de Extinción de Dominio publicada recientemente en agosto de 2019.

²²⁵ Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en noviembre de 2010. Documento disponible en la siguiente liga: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsdms.htm>

²²⁶ Santa Cruz A. La Política Exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: crisis interna y redefinición de fronteras, en: Garza Elizondo, Humberto y otros (Editores) *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*. El Colegio de México, CIDE. México. 2014. Pág. 123-124.

de delitos por cada 100 mil habitantes osciló entre los 60 y los 100 actos, con Calderón incrementó la cifra situándose entre los 160 al inicio de su administración y 120 ya en la recta final de la misma, en contraste a lo anterior, durante la administración de Zedillo se detuvieron a 4 líderes de la droga, mientras que con Fox se detuvo a 7 capos y finalmente con Felipe Calderón la cifra registró un total de 26 líderes detenidos y 4 abatidos.²²⁷ Con la llegada de Barack Obama a la presidencia la iniciativa entró en una segunda etapa para el trienio de 2011-2013 para la cual se destinaron 800 millones de dólares, de los cuales en la parte de la prevención del delito, el Gobierno de los Estados Unidos destinó casi 60 millones de dólares en la construcción de comunidades fuertes y resilientes, Pilar IV de la Iniciativa Mérida.

Por su parte ya con EPN, la suscripción del Pacto por México, significó un reconocimiento para su gobierno, en el marco de las reformas estructurales,²²⁸ que aún estaban pendientes o inconclusas. Sin embargo, el papel que jugó Iniciativa Mérida en el sexenio de este presidente como pieza estratégica no se logró vislumbrar con suficiente claridad. En este sentido la idea de Olga Pellicer refiere la poca claridad respecto a la renovación y análisis del impacto positivo o negativo de las medidas, aunque hubo acciones que infieren la corresponsabilidad gubernamental en temas prioritarios como el de seguridad, como la captura de Joaquín Guzmán Loera que sugiere que la cooperación en materia de inteligencia fue exitosa.²²⁹

²²⁷ Estos últimos datos fueron recogidos en Guerrero Gutiérrez, Eduardo. La Estrategia Fallida. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>

²²⁸ Sumuano, Ma. Fernanda, “Aprobar al Presidente. Una comparación entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”, Revista Foro Internacional. COLMEX. Vol. LVIII,4 (234), 2018, Pág. 642. Disponible en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2548/2525>

²²⁹ Pellicer, Olga, “La política exterior de México bajo un nuevo presidente”, Anuario Internacional CIBOD, 2014, Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2014/la_politica_exterior_de_mexico_bajo_un_nuevo_presidente

De la misma forma en el sitio de la Secretaria de Relaciones Exteriores podemos encontrar un desglose de los avances que tuvo la Iniciativa Mérida a partir de 2012. Debe decirse que aunque son brevísimos resúmenes ejecutivos, los mismos no brindan información de carácter estratégico, sino más bien académico y de capacitación al gobierno de México por parte de EUA, su último registro es del mes de febrero de 2016.²³⁰

El balance es contradictorio, por un lado se procedió al combate frontal del crimen organizado tratando de impactar en las estructuras piramidales de la delincuencia organizada. En este sentido se debe establecer que uno de los propósitos principales fue la captura de los líderes de los cárteles, de esta forma Manaut refiere que 37 jefes del narcotráfico fueron abatidos de 2006 a 2012 de los cuales 26 fueron extraditados. Esta estrategia implementada derivada de la Iniciativa Mérida y del fortalecimiento a las instituciones policiales también trajo la desmembración de las estructuras de poder al interior de los carteles,²³¹ por ello durante este periodo se observó la fractura y la división de los grupos delincuenciales, circunstancia que además obedeció a la guerra que sostuvieron por el control del territorio los jefes de los cárteles. Asimismo uno de los efectos

²³⁰ Avances de la Iniciativa Mérida. Disponible para consulta en <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>

²³¹ Una de las principales actividades en torno al combate delictivo se derivó de la proliferación que a partir de 2007 se observó con los grupos del crimen organizado, de esta forma para 2007 en México se tenía registro de 6 cárteles de la droga, mientras que hacia 2011 se registró el punto de mayor presencia con cerca de 18 cárteles, sin embargo esto se debió al proceso de fractura en el seno de los líderes de los cárteles, tan solo el cártel de Sinaloa en 2008-2009 se divide en el *cártel de Sinaloa* y en el cártel de los Beltrán Leyva, para 2010 el de los Beltrán se divide en el cartel del pacífico sur y el cártel de la Barbie, para mediados de ese mismo año el cartel de la Barbie se divide en el Independiente de Acapulco y en el Cartel del Charro, por su parte el *Cártel del Pacífico* sur para 2010 se divide en el del Pacífico Sur, la mano con ojos y la nueva administración: en otra familia de cárteles destacamos la permanencia del *cártel del Golfo* que a inicios de 2010 se divide en éste y el de Los Zetas, siendo uno de los cárteles más activos hasta 2012, circunstancia similar tuvo la familia michoacana que hasta 2011 se divide en ésta misma organización, en los Caballeros Templarios, Los Incorregibles y La Empresa. Datos interpretados del cuadro 2. Cárteles en México (2006-2012) en *La Seguridad Nacional Integral de México*,... p. 109.

colaterales que derivó de la implementación de la estrategia en seguridad fue que durante el lapso de 2001 a 2006 la cifra de muertos relacionados con actividades criminales llegó a 8,901, según la CNDH, mientras que en el periodo de 2007 a 2011 sumaron 47,453 homicidios y en 2012 se estima la cifra de 9,913.²³²

En el mismo sentido, durante el Gobierno de Donald Trump las órdenes ejecutivas 13773 en materia de combate a la delincuencia transnacional además de la 13767 relativa a la seguridad fronteriza permiten dilucidar una nueva etapa de la Iniciativa.²³³ En el último bienio de EPN se sostuvieron reuniones con las áreas de seguridad de ambos países para centrar esfuerzos en el modelo de combate delincuencia y la manera en erradicar su comercio emergente de drogas opioides como el fentanilo, además de asegurar fronteras y puntos portuarios también se ha sostenido la capacitación forense para la recolección de evidencia y del relativo al lavado de dinero, como puntos estratégicos de la iniciativa.

Sin embargo, el bien conocido discurso antiinmigrante, misógino y discriminatorio de Trump, supone todo un reto para la diplomacia mexicana, así como el ejecutivo federal, pues desde las órdenes ejecutivas como el Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), que faculta la deportación de los jóvenes *dreamers* a México, hasta los intentos para continuar construyendo el muro fronterizo o la más reciente relativa al reforzamiento de la frontera con México apostando mayor número de elementos militares implica que la política exterior vive un momento de polaridad y de división.

²³² González G. y Pellicer Olga (coord.), *La Política Exterior de México: metas y obstáculos*, Ciudad de México, ed. ITAM – Siglo XXI, 2013, p. 129.

²³³ Congressional Research Service. Mexico: Evolution of the Merida Initiative, 2007-2019. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf> (traducción propia)

III.3 La estrategia nacional de seguridad pública 2018-2024 y el nuevo modelo policial

Por su parte la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en 2019 de la nueva administración federal para el sexenio 2018-2024 también contempla un esquema de colaboración de las entidades federativas y municipios con la federación. Esta estrategia parte de los problemas que inciden en el ámbito nacional como lo es la inseguridad, la delincuencia y la corrupción, elementos que conforman el núcleo esencial para el restablecimiento de la paz.

De esta manera la estrategia contempla centrar la actividad del Estado en la erradicación de la corrupción y reactivar la procuración de justicia; garantizar el empleo, educación, salud y bienestar; el pleno respeto y promoción a los derechos humanos; regenerar la ética de la sociedad; reformular el combate a las drogas; emprender la construcción de la paz; recuperar y dignificar los centros penitenciarios, así como la seguridad pública, seguridad nacional y la paz, mientras que las estrategias específicas que se implementaran son las relativas a un nuevo modelo policial; la prevención del delito; estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana; criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad; estrategia de combate al mercado ilícito de hidrocarburos; de combate al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada y la importancia de las unidades de inteligencia financiera; estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de bienes confiscados a la delincuencia; para combatir el robo de autotransporte y pasajeros en carreteras y estrategia para abatir el tráfico de armas.²³⁴

²³⁴ Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sspc/documentos/prueba-189523?state=draft>.

En este sentido uno de los puntos fundamentales de actuación de la Estrategia Nacional es el componente relativo a la *seguridad pública, seguridad nacional y paz*, refiere que la seguridad nacional comprende para su determinación de una perspectiva estratégica, porque intentará anticiparse a los riesgos y amenazas; será amplia, porque buscará dar protección a toda la sociedad; transversal porque involucrará a las instituciones y a sectores nacionales que deban participar en su gestión, así como integral, porque será supeditada a una sola doctrina y estrategia.²³⁵ Para ello es importante rescatar los objetivos que se desprenden de la estrategia nacional de seguridad pública:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno de México, a través del Consejo de Seguridad Nacional, el cual desarrollará acciones conjuntas de inteligencia de carácter estratégico y de atención, prevención, coordinación y seguimiento de los riesgos y amenazas.
...
- Fortalecer y mantener la Seguridad interior de país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.²³⁶
...

El documento refiere a la necesidad impostergable de que el ejército participe activamente en las tareas de seguridad pública del orden civil, por ello indica que es indispensable que se añada el componente de la seguridad interior. Sin embargo, la estrategia no define a ninguna de las tres, por lo que tampoco se especifica cual será el alcance de las funciones, solamente por la refiere como “*una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera*”.²³⁷ Lo anterior contrasta con el concepto que la Ley de Seguridad Nacional contempla, misma que refiere lo siguiente:

²³⁵ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018-2024, p. 33-34.

²³⁶ *Ibidem*, p. 35.

²³⁷ *Ibidem*, p. 33.

Artículo 3. Para efectos de esta ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.²³⁸

Situación que pone en evidencia por una parte la ambigüedad del concepto por parte de la estrategia al especificar que la Seguridad es *una condición*, sin que se precise la rectoría del Estado para ejercerlo, la competencia y las funciones que éste desplegara en el cumplimiento a las mismas. Además es preocupante que en el documento que contiene la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pese a contener referencias a la doctrina en materia de seguridad nacional como anclaje de las fuerzas armadas en las labores civiles de seguridad pública, no se contempla referencia alguna a la Ley de Seguridad Nacional que es la norma rectora en la materia y por la cual el Estado Mexicano sí desea añadir el componente de seguridad pública a la seguridad nacional debería considerar la aplicación directa

²³⁸ Ley de Seguridad Nacional, publicada el 31 de enero de 2005, disponible en el sitio: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

como matriz de actuación a la Ley de Seguridad Nacional, pues a partir de ella se determinan amenazas y riesgos que se deban asumir y en consecuencia la participación de los órganos del Estado para neutralizarlos, la preocupación es evidente por la proyección limitada que contiene la estrategia al margen de la Ley en la materia.

En el mismo sentido la estrategia contempla como factor de seguridad nacional a la seguridad pública, tal es la importancia de dicha circunstancia pues de esta manera se justifica la intervención del ejército en las labores civiles de seguridad pública. Lo anterior pese a que el documento no indica de manera categórica la dependencia de la seguridad pública a la seguridad nacional si se advierte en la redacción de las siguientes líneas;

1. El concepto de Seguridad Nacional debe ser entendido desde una perspectiva... amplia: que busca amparar a la totalidad del conjuntos social; transversal: porque involucrará a las instituciones y a los sectores nacionales que deban participar en su gestión.²³⁹
2. De los objetivos estratégicos:
Fortalecer y mantener la seguridad interior de país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.²⁴⁰
3. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras fuerzas armadas.²⁴¹
4. ... lo soldados y marinos no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad...²⁴²

²³⁹ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018-2024, p. 33.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 35.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 36.

²⁴² *Ídem*.

5. ...se sumarán el Ejército y la Marina al esfuerzo de garantizar la seguridad pública.²⁴³
6. ...dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla...²⁴⁴
7. ...nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.²⁴⁵

Como se advierte resulta indispensable la interpretación conceptual y teleológica de los enunciados para inferir que la doctrina en materia de Seguridad Nacional del nuevo gobierno añade el componente de seguridad pública para la nueva estrategia nacional, no obstante resultaba indispensable que se afirmara categóricamente la inserción de tales conceptos, pues de lo contrario se deja a la interpretación discrecional de quienes elaboren las políticas en materia de seguridad pública en el momento de la toma de decisiones críticas que impliquen prevención y contención.

Por otra parte el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que es el documento que refleja las acciones y objetivos que se plantea al gobierno para lograr los fines de su política durante el sexenio, establece como objetivo general: *transformar la vida pública del país para lograr un desarrollo incluyente*, este se planea a través de la proyección de tres objetivos generales; justicia y estado de derecho; bienestar y; desarrollo económico, mientras que los ejes transversales serán; igualdad de género, no discriminación e

²⁴³ *Ibidem*, p. 37.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 39.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 40.

inclusión; combate a la corrupción y mejor de la gestión pública y; territorio y desarrollo sostenible.²⁴⁶

De esta forma el punto importante de estudio es la materia de seguridad nacional, el cual se encuentra ubicado como objetivo 1.5 “Preservar la Seguridad Nacional” comprendido en el eje general “Justicia y Estado de Derecho”, en este caso resulta ilustrativo que el Plan Nacional de Desarrollo (PND en lo sucesivo) refiere que para garantizar la Seguridad Nacional se deben tener en cuenta “...una multiplicidad de riesgos diversos con impacto potencial en la vida de las personas y en el desarrollo pleno de la nación mexicana”.²⁴⁷ Además es enfático al referir que: “...México y el mundo enfrentan riesgos y amenazas en materia de seguridad nacional cada vez más complejos, transnacionales y sistémicos...”.²⁴⁸ De esta manera establece que las amenazas y riesgos que enfrenta México son las siguientes:

- Las condiciones políticas internas de las economías del mundo
- La tensión geopolítica
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Tensión de conflictos armados
- Tráfico de armas
- Aparición de armas autónomas y ciberataques
- Fenómenos que estén interconectados económica, tecnológica y medioambientales, entre los que se pueden encontrar;
 - Reconfiguración de vínculos comerciales
 - Crisis humanitarias
 - Desigualdades

²⁴⁶ Plan Nacional de Desarrollo, p. 29, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2019, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 61.

²⁴⁸ *Ídem*.

- Efectos del cambio climático
- Pérdida de biodiversidad
- Crisis energéticas
- Insuficiencia alimentaria
- Pandemias²⁴⁹

Dichas amenazas serán tratadas acorde al cumplimiento de los indicadores que establece el PND para el eje 1.5, que son: indicador 1.5.1: *Índice de acciones para preservar la seguridad nacional*, que se describe como el porcentaje de las acciones a realizar por las fuerzas armadas en relación a las operaciones marítimas, terrestres y aéreas, a instalaciones estratégicas y a la generación de inteligencia estratégica para la seguridad nacional; indicador 1.5.2: *Porcentaje de participación internacional de las fuerzas armadas*, que es descrito como la participación de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de la paz, mecanismos de coordinación internacional con organismos internacionales y fuerzas armadas de otros países, así como la presencia diplomática en el extranjero.²⁵⁰

Adicional a lo anterior el PND se plantea las siguientes estrategias en materia de seguridad nacional:

1.5.1 Fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad y defensa exterior.

1.5.2 Preservar la Seguridad Nacional y asegurar la independencia, la soberanía y la permanencia del Estado Mexicano.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 61-62.

²⁵⁰ *Ídem*.

1.5.3 Garantizar el adecuado cumplimiento del marco jurídico nacional y la integridad de los puertos, las costas, el espacio aéreo y las aguas nacionales.

1.5.4 Mantener la participación activa en programas y mecanismos de coordinación en materia de Seguridad Nacional con organismos internacionales en esa materia.

1.5.5 Fortalecer la generación e integración de inteligencia estratégica para garantizar la seguridad, defensa y desarrollo de la nación.²⁵¹

Por último se destaca que el PND establece los programas derivados del referido Plan, entre los cuales figura el Programa de Seguridad Nacional y el diverso Programa Nacional de Seguridad Pública. El primero de ellos no se encuentra publicado siquiera en una versión ejecutiva, mientras que el segundo es al cual nos hemos referido al inicio del subcapítulo. No debemos soslayar un precepto importante que marca la Ley de Planeación, lo anterior, pues en términos del artículo 21, quinto párrafo refiere que el Plan es un documento que:

... precisa los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de la política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.²⁵²

²⁵¹ *Ibidem*, p. 63.

²⁵² Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

De ahí la importancia del PND en el sentido de ser el documento base de las políticas que implementará el gobierno para el tratamiento de los asuntos que requieran su atención. De esta forma de capital importancia es lo referente a la seguridad nacional, por lo tanto debemos partir de la trascendencia que la Ley de Planeación deposita en el citado PDN, por ello dentro del análisis del mismo se representa a la configuración de la seguridad nacional como una circunstancia que posibilita la integridad y la soberanía para el bienestar de la población.

Sin embargo, una discrepancia grave dentro de la proyección de la política en materia de seguridad nacional es que por una parte la estrategia la refiere a la seguridad pública como un componente indispensable, tal como se ha indicado en los párrafos anteriores, esta circunstancia lleva a ubicar a las fuerzas armadas como la institución de máxima importancia en la construcción de la seguridad pública, además, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no hace alusión al Programa de Seguridad Nacional que en términos del PND debe existir. La situación es preocupante pues se advierte que la estrategia es una respuesta unilateral del Ejecutivo para conformar el escenario para tratar a la seguridad pública como prioridad en la agenda de la seguridad nacional.

A la par de lo anterior el PND contempla como factores de la seguridad nacional a las amenazas y riesgos que pudieran fracturar el orden interno, económico, social y político de México. Es cuestionable la lista que contempla el Plan, ejemplo de ello se desprenden *“las condiciones políticas internas de las economías del mundo”*, esta razón expresa una preocupación por el orden económico que pueda ser el impulso al desarrollo de un país. Sin embargo, pareciera una animadversión manifiesta que el Estado Mexicano pregona en su nuevo gobierno para advertir la intransigencia a las negociaciones con países que no compartan el mismo modelo de desarrollo y de pensamiento económico, algo que nos

recuerda lo estudiado en el primer subcapítulo de este apartado y las políticas de contención de la Guerra Fría.

En el mismo sentido, llama la atención que para el PND conforman riesgos y amenazas; la proliferación de las armas de destrucción masiva, la tensión por conflictos armado, y en general la tensión geopolítica. No obstante, en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública refiere: “...México no enfrenta amenazas militares externas: un conflicto armado con Estados Unidos es difícilmente imaginable...la misma situación... con los países del Sur...a diferencia de lo que ocurre en casi todas las naciones hermanas de Sudamérica, la nuestra no tiene disputas territoriales vigentes con ninguno de sus vecinos inmediatos ni con países próximos...”²⁵³. Además el PND incluye un apartado denominado “principios rectores de la Política”, el cual en su numeral 9 refiere *el respeto al derecho ajeno es la paz* que basado en el principio de no intervención y autodeterminación aboga por la solución pacífica de las controversias mediante el diálogo, rechazo a la violencia y a la guerra, y respeto a los derechos humanos,²⁵⁴ lo que resulta contrastante con la matriz de riesgos para la elaboración de políticas en materia de defensa nacional que contempla en PND, recordando el indicador del resultado relativo al *índice de acciones para preservar la Seguridad Nacional*.

Más preocupante es que la estrategia nacional refiere a la inseguridad, delincuencia y narcotráfico como un factor que amenaza la seguridad pública, por ello asume la importancia de ser tratado como aspecto de la Seguridad Nacional, sin embargo el PND, correspondiente al propósito de la Ley de Planeación, determina los riesgos y amenazas del Estado y no la contempla como tal. Tampoco la estrategia refiere a la seguridad pública como amenaza a la seguridad nacional, pues solo indica a la perspectiva

²⁵³ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018-2024, p. 37.

²⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo, p. 26-27.

amplia del concepto para entender que la delincuencia es un tema que deba ser abordado en la línea de la seguridad nacional y abarcar al ejército como institución para el restablecimiento del orden interno.

La Estrategia también soslaya lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional, respecto a las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional el cual determinará la Agenda Nacional de Riesgos, lo que pone de relevancia la amplia discrecionalidad que pudieran ejercer las autoridades en materia de seguridad pública, dado que no se establecen los tramos de control en términos de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley de Planeación. Por lo tanto con independencia del modelo policial que se implementa la estrategia conlleva un amplio margen de imprecisión técnica y normativa, que impacta en las instituciones involucradas en materia de seguridad nacional y de seguridad pública que pudieran trazar políticas sin rumbo definido.

III.3.1 El nuevo modelo policial

A la par de lo anterior representa una mayúscula importancia para la presente investigación el modelo policial que se incorpora con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual homologa su naturaleza a la Gendarmería Nacional Francesa y a la Guardia Civil Española pues refiere la Estrategia que son instituciones armadas encargadas de misiones de policía y seguridad pública.²⁵⁵ No obstante, la estrategia no las estudia o comenta su conformación, solamente se limita a nombrarlas, además producto de esta investigación no ha sido analizar los modelos policiales que acorde a la estrategia se ocuparon como modelo para la administración 2018-2024, por lo que no se analizaran.

²⁵⁵ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018-2024, p. 41.

Por lo anterior, además de las reformas constitucionales que en breve referiremos, la Guardia Nacional Mexicana representa un legado histórico para el constitucionalismo mexicano, inconfundible con algún otro mecanismo de protección, fruto del federalismo inspirado desde 1824 y que fue abordado en el Capítulo I de la presente, por ello convenimos en referirnos como *nuevo modelo policial* al implementado por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, 2018-2024, puesto que la Guardia Nacional tiene un lugar muy específico para la construcción del federalismo mexicano, circunstancia que soslaya la Estrategia Nacional pues todo el documento no hace alusión o referencia al modelo de Guardia que nació en 1846 y que se institucionalizó en la Constitución de 1857 como pieza fundamental para hacer preservar el constitucionalismo mexicano a través de un ejercicio activo y de contención de los integrantes del pacto federal. Este hecho es grave en cuanto a la metodología y a la doctrina que se persigue con el *nuevo modelo policial*, pues haber despojado a la Guardia Nacional en su modelo original se traduce en un atentado deliberado al federalismo mexicano y a la misma Constitución Federal.

Sin embargo el 27 de mayo de 2019 se expidió la Ley de la Guardia Nacional la cual contempla el *nuevo modelo policial* que señala la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de la cual pasamos un breve análisis, pues la proporción de la investigación no incluye un estudio pormenorizado de la ley y de las disposiciones operativas que se contemplan puesto que la idea misma del nuevo modelo policial no se corresponde a la necesidad mayúscula que tenemos todos los mexicanos de preservar el documento que nos garantiza los derechos y las garantías en ella contenidas mediante la movilización de una Guardia Nacional que vaya acorde a los propósitos expresados por los federalistas de 1824, 1857 y de 1917.

En estas condiciones la Ley de 27 de mayo de 2019,²⁵⁶ está compuesta por siete títulos y veinticuatro capítulos, más los transitorios, los cuales se estructuran de la siguiente manera:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares

Capítulo I. Generalidades de la Ley

Capítulo II. Fines y Principios de la Guardia Nacional

Capítulo III. Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional

TÍTULO SEGUNDO. Integración de la Guardia Nacional

Capítulo I. Generalidades

Capítulo II. De la Secretaría

Capítulo III. Del Comandante y las Coordinaciones

Capítulo IV. De la Composición y Actuación de la Guardia Nacional

TÍTULO TERCERO. Carrera de Guardia Nacional

Capítulo I. Ingreso y Permanencia

Capítulo II. De los Grados

Capítulo III. Del Personal

Capítulo IV. De la Profesionalización

Capítulo V. De la Seguridad Social

TÍTULO CUARTO. Armamento

Capítulo I. De la Disposición

Capítulo II. De la Posesión

²⁵⁶ Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

Capítulo III. De la Portación y Uso

Capítulo IV. Del Control y Vigilancia

TÍTULO QUINTO. Régimen Disciplinario

Capítulo I. De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios

Capítulo II. De los Consejos de Disciplina

Capítulo III. De los Delitos Contra la Disciplina

TÍTULO SEXTO. De la Coordinación y la Colaboración

Capítulo I. De la Coordinación Operativa Interinstitucional

Capítulo II. De la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios

Capítulo III. Disposiciones Complementarias

TÍTULO SÉPTIMO. Controles

Capítulo I. Del Control Parlamentario

Capítulo II. Del Control Judicial

Transitorios.

En este sentido el *nuevo modelo policial* es una institución de carácter permanente, así lo afirma la estrategia nacional además actúa con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios. Este nuevo esquema de seguridad supone desplazar a la actual Policía Federal, además estará conformada por miembros del ejército, marina, policías y voluntarios civiles, tendrá un sistema de seguridad social, prestaciones, capacitación. Asimismo establece un sistema de coordinaciones regionales y estatales en donde los titulares de los ejecutivos estatales y municipales tendrán injerencia como parte de la estructura del sistema nacional de

seguridad pública para la toma de conocimiento y de decisión además del control que se necesita para la intervención del nuevo modelo policial.

En menester manifestar que la nueva institución acorde a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla tres niveles de organización a las que denomina coordinaciones,²⁵⁷ las cuales estarán conformadas de la siguiente forma: La *Coordinación Territorial* es la parte orgánica del nuevo modelo que entre otras funciones mantiene informado de la situación en materia de seguridad al comandante, además diagnostica permanentemente la situación de la seguridad pública, establece sistemas de información para apoyar las tareas y actividades de las coordinaciones Estatales, planear las operaciones y la prestación de servicios de las mismas, así como elaborar planes de contingencia, supervisar el despliegue operativo de la institución.

Por su parte la *Coordinación Estatal* está subordinada a la Coordinación Territorial, entre otras actividades evaluará la situación de seguridad pública en el Entidad que corresponda, establece sistemas de información para el apoyo a las tareas de las coordinaciones que dependen de esta, a su vez que también planea y programa operaciones con las coordinaciones de unidad de nivel batallón, también captura, requiere, coordina y procesa información para el cumplimiento de sus funciones, proponer la incorporación de criterios de seguridad en el manual correspondiente, para la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas en su circunscripción, ejercer autoridad de mando policial sobre las unidades de la Institución que se encuentran dentro de su territorio.

²⁵⁷ Competencia de las Coordinaciones contempladas en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, publicado el 29 de junio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019

Asimismo la *Coordinación de Unidad de Nivel de Batallón* será la estructura orgánica dependiente de la coordinación estatal, el cual entre otras funciones obtendrá información de valor para ser empleada por las coordinaciones subordinadas desplegadas en las coordinaciones regionales, aplica las políticas para el uso y seguridad de la información y para generar inteligencia operativa en las coordinaciones de unidad, que permita prevenir y combatir la comisión de delitos en su circunscripción, planear las operaciones de las coordinaciones de unidad que se encuentren en su territorio, así como elaborar planes de contingencia para casos específicos de seguridad pública ejercer autoridad de mando policial sobre las unidades de la institución que se encuentren dentro de su territorio.

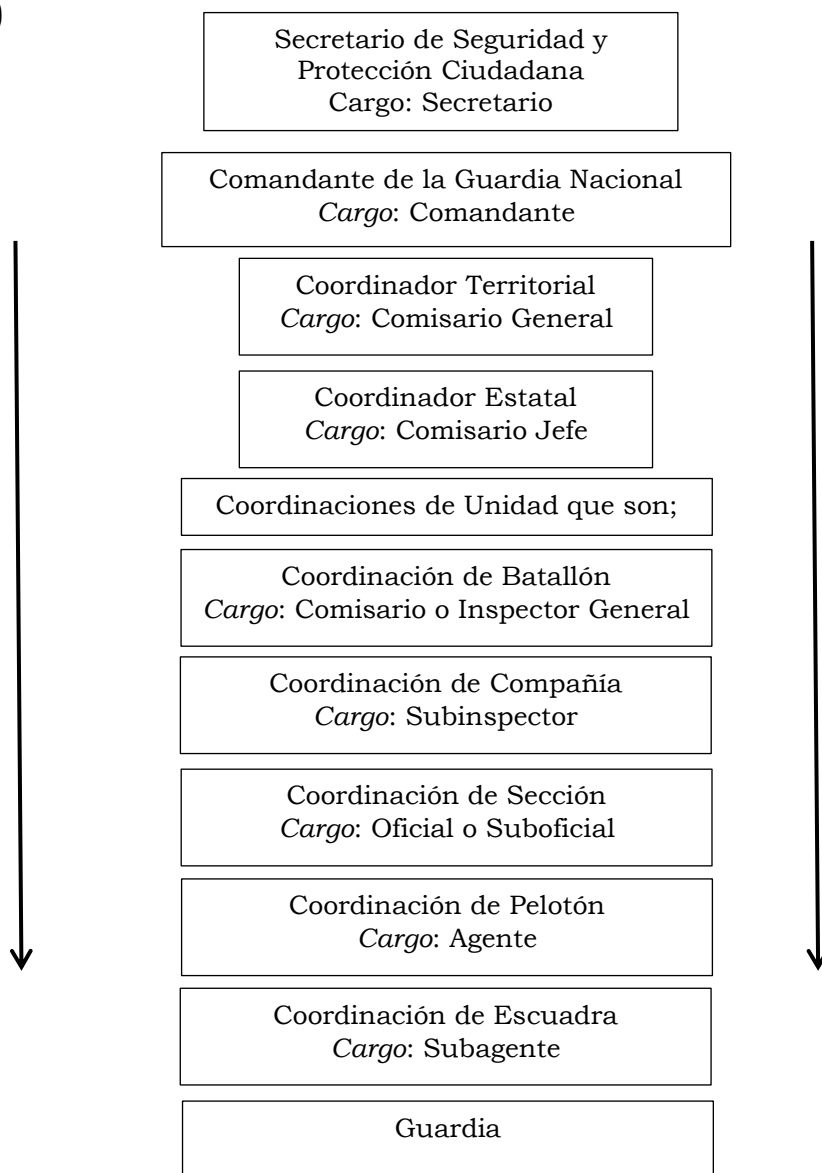
De la misma forma institución policial cuenta un total de 44 atribuciones en términos del artículo 9 de la Ley, entre las que destacan llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados; realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia; recibir denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos del delito; verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al ministerio público; preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y realizar actos necesarios para asegurar la integridad de los indicios; dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento; solicitar al juez de control la intervención de comunicaciones; colaborar en materia de protección civil; prestar apoyo y ejecutar las facultades en materia de migración que las leyes le deleguen; estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia; realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web, entre otras.

Tal como acontece con las leyes de seguridad pública del país, en la Ley del nuevo modelo policial se contempla un título relativo a las responsabilidades y un régimen disciplinario en donde se especifican los deberes del personal, establece seis tipos de sanción; amonestación, arresto, restricción, suspensión del empleo, cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta y remoción.

Sin embargo, la inclusión de delitos contra la disciplina es algo nuevo en la normatividad de las instituciones policiales éstos se castigan de treinta a sesenta años de prisión e inhabilitación en casos de delincuencia organizada, se contempla una sanción de diez a veinte años e inhabilitación entre otras causas por prestar un servicio, ejecutar alguna orden o disponer de recursos humanos o material bajo su cargo en favor de algún miembro de la delincuencia organizada, proporcionar protección, facilidades, información o capacitación de cualquier índole a cualquier miembro de la delincuencia, obstaculice o retarde alguna disposición girada en contra de algún miembro de la delincuencia organizada.

También se contemplan delitos de insubordinación con penas de uno a cuarenta años de prisión; el delito de abuso del ejercicio del mando que se castigará con una pena privativa de libertad desde seis meses a veinte años de cárcel; el delito de desobediencia con una sanción de uno meses a seis años de prisión; el delito de abandono de servicio con sanción privativa de uno a seis años de prisión; asimismo el extravío de arma que se sanciona con pena de dos a seis años de prisión; al instigador a cometer un delito será sancionado de tres a seis años de prisión; finalmente se sancionará en todos los casos con la destitución del empleo, cargo o comisión. A continuación se muestra la estructura de mando.

Diagrama 1. Mando descendente del *nuevo modelo policial*. (Elaboración propia)



De esta manera producto de la estrategia es la referida Ley, aquella expresa la preocupación por la inseguridad y la delincuencia, por ello propone que “...las Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional...”,²⁵⁸ por ello refiere que el nuevo

²⁵⁸ *Ibíd*em, p. 40.

modelo será una institución federal,²⁵⁹ en donde su dirección “...supondrá la participación no solo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien tendrá el cargo superior, sino también de la Defensa y Marina, lo que logrará que se mejore la coordinación entre estas...”,²⁶⁰ en consecuencia plantea el nuevo modelo policial como “...una institución de Seguridad Pública de carácter permanente, no temporal...”²⁶¹

Lo anterior refleja un claro propósito por depositar en las fuerzas armadas las labores de seguridad pública entendiéndola como una amenaza a la Seguridad, pese a que no existe publicado el Programa en Seguridad Nacional y la estrategia no aborda de manera técnica lo solicitado por la Ley de Seguridad Nacional. Además el PND que delinea las estrategias a través de los ejes generales que si bien establece como prioridad a la Seguridad Nacional, no refiere expresamente a las amenazas que requieren atención en materia de inseguridad o al narcotráfico.

Asimismo la Estrategia Nacional de Seguridad Pública descansa en un modelo policial que determina su funcionamiento en términos de la importancia por atender el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia que a su vez ha rebasado la capacidad del Estado para hacerle frente, por ello la Estrategia contempla como respuesta contundente la erradicación de la inseguridad mediante la ocupación del ejército para cumplir las labores de seguridad pública, dicha circunstancia la hace propicia mediante el *nuevo modelo policial* de carácter mixto o intermedio, por la combinación de la estructura poder militar con el de naturaleza civil.

Se debe tener en cuenta que la Guardia Nacional corresponde a un elemento del pacto federal sobre el que descansa la Constitución Política

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 44.

²⁶⁰ *Ídem*.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 45.

de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se debe depositar la única garantía para hacer guardar la Constitución por actos que pudieran atentar en contra del contenido que la misma tutela, por ello el modelo de la Guardia recayó en las entidades federativas como pieza importante del pacto federal en donde éstas cedieron una parte de su soberanía para que pudiera conformarse la federación.

Por otro lado el ejército se ha distinguido por ser un brazo importante en de la administración pública centralizada también depositada a la federación pues corresponderá a ésta la protección de la nación, las fronteras, la independencia, la soberanía, garantizar la seguridad interior así como colaborar con las instituciones en caso de desastres naturales, sin embargo no se debe perder de vista que estas actividades corresponden a un brazo del poder central, luego entonces si depositamos una atribución como la de seguridad pública sería una clara manifestación de concentración de atribuciones por parte de quien detenta el poder, dicha circunstancia es contraria a los principios de la democracia que descansa sobre la división de poderes que en su marco justo y natural sostiene la desconcentración del poder en el ejercicio público.

En este sentido, es concomitante a la realidad de un proceso convulso como lo es el restablecimiento del orden y la paz preguntarnos los motivos que han justificado la intervención del Ejército en las labores de la seguridad pública, y ciertamente si existe o ha existido en la historia alguna sociedad donde el orden y la paz sea posible en el devenir diario de sus conciudadanos. La anterior reflexión que suena irrealizable es el estandarte de la Estrategia Nacional en Seguridad Pública y no obstante la fractura del orden social es elemento recurrente de toda sociedad, *ergo* prometer la inexistencia del delito y el restablecimiento de la paz en la sociedad pareciera más a retórica política que a meta objetiva por alcanzar. La situación se convierte en preocupante cuando forma parte de

un documento derivado del PND como lo es la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que se ha dicho ya, carece del nivel técnico jurídico requerido además de resultar contradictorio con el PND en los fines que persigue en materia de seguridad nacional.

Asimismo, la ocupación del ejército obedece a la elaboración de doctrinas en materia de seguridad nacional que ciertamente se han desarrollado a la par de la división mundial en dos grandes bloques de pensamiento económico y político, durante la guerra fría el ejército fue ocupado con fines políticos de contención para evitar la propagación de una ideología que contaminaba las ideas de desarrollo y estabilidad mundial que representaba el bloque capitalista. Además resultó necesario establecer el legado que ofreció este proceso convulso a través del conocimiento de los documentos que dieron soporte al esquema desarrollador del sistema en donde la piedra angular era la ocupación del ejército como elemento de estabilidad política y seguridad interna.

Tendríamos reflexionar respecto al papel que jugó la seguridad nacional en la Guerra Fría pues ésta estableció puntos nodales de intervención militar en los países que buscaban el impulso a la economía y en consecuencia a su desarrollo. México no fue excepción a pesar de las medidas de Unidad Nacional de Ávila Camacho y el impulso desarrollador de Alemán, Presidentes a quienes tocó dar un lugar en la política mexicana en el periodo de coyuntura mundial, de modo que la pieza estratégica durante esta época consistió en la Doctrina desarrollada para que el ejército fuera la herramienta de contención y disuasión de potenciales procesos subversivos que pudieran desestabilizar el orden interno y que se replicaron en las democracias de América Latina, para ser ocupadas cuando se precisara de ellas.

En este sentido es provocativo el hecho de que a finales de la Guerra Fría es expedida la primer Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, en donde quedó para la posteridad la posibilidad de que éstas se comprometieran en el restablecimiento del orden interno tal como reza la fracción II del artículo 1, una vez en el marco de la Ley solo se necesitaría la fuerza operativa y administrativa necesaria para que mediante decreto, orden o norma reglamentaria por parte del ejecutivo se diera paso a la intervención militar para la contención de las tareas civiles de seguridad pública.

Asimismo los ya citado atentados del 11 de septiembre reconfiguraron el panorama en materia de Seguridad Nacional para los Estados Unidos, a pesar de la actitud pasiva de la administración panista de ese entonces México, tampoco quedó exento de las políticas que serían desarrolladas para contener a la nueva especie de enemigos que se dieron a partir de ello. A la par de lo anterior el narcotráfico dio trazos de expansionismo en el territorio mexicano, de modo que el legado de los atentados a las torres gemelas puso a debate el regreso del ejército a las labores de contención civil contra esta especie de enemigos, que ya no correspondían a los tradicionales, sino a aquellos que desde el interior del país rompen el orden.

Por su parte el ejército ha tenido, a partir de la doctrina en materia de seguridad nacional, la posibilidad de intervenir en la materia dentro del orden civil. La poca especialización con que cuentan las fuerzas armadas en materia de derechos humanos es restringida pues a pesar de ser un eje de política de Estado esta no ha sido incorporada al régimen castrense lo que orilla que su actuación sea al margen del respeto de los derechos humanos circunstancia que posibilita su vulneración sistemática. A la par de ello de 2009 a 2018 el Estado Mexicano ha sido condenado nueve

ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de ellas seis fueron por hechos atribuidos a las fuerzas armadas.²⁶²

Esta investigación se suma a la postura en contra de la utilización del ejército en las tareas de seguridad del orden civil, pues la nula capacidad del respeto a los derechos humanos pone al Estado Mexicano en riesgo de investigaciones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que puedan culminar en sentencias vinculatorias para el Estado y a la par de las mismas pone en evidencia la ineficacia las políticas públicas en materia de seguridad y en entredicho la capacidad de las corporaciones institucionales para la ejecución de las mismas.

Además se necesita una clara visión en materia de seguridad nacional que sea compatible con lo expuesto con el PND y con los programas derivados del Plan, además las Estrategias de Seguridad Pública deben encontrar un punto normativo que justifique su existencia como la Ley de Seguridad Nacional y sirva para determinar si se está en presencia de las amenazas y riesgos para la integridad nacional, a la soberanía o a la independencia mexicana. Sin, embargo es importante la integración de una Agenda Nacional de Riesgos que permita dilucidar los factores endógenos y exógenos a los que se pueda enfrentar el Estado Mexicano.

Por ello se debe plantear la posibilidad que asume el ejecutivo en auto delegarse un poder preservado a los estados por medio del pacto federal,

²⁶² 1) Caso Radilla Pacheco vs. México, sentencia de 23 de noviembre de 2009, hechos de agosto de 1974; 2) Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2009, hechos de mayo de 1999; 3) Caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010, hechos de marzo de 2002; 4) Caso Rosendo Cantú vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2009, hechos de febrero de 2002; 5) Caso Trueba Arciniega y otros vs. México, sentencia de noviembre de 2018, hechos de agosto de 1998; 6) Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de noviembre de 2018, hechos de diciembre de 2009. Fuente de información disponible en el sitio de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

pues en la creación del *nuevo modelo policial* auto asumió ese poder que las entidades habían conformado en el pacto y que al mismo se encontraba anclada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como único medio de protección de la Constitución, por lo tanto esta centralización que se ha realizado respecto al medio de protección de la Carta Fundamental sugiere una medida autoritaria del gobierno al concentrar funciones que no corresponden al propósito de preservación del pacto federal.

De esta manera el proceso legislativo llevado a cabo en 2019 da cuenta de la transgresión a la institución de la Guardia Nacional como a continuación referiremos, surge a colación el conjunto de artículos expuesto en la parte final del Capítulo I donde quedó depositada la Guardia en la Constitución de 1917, de esta forma teniendo como base aquel fundamento legal, las nuevas disposiciones constitucionales quedaron de la siguiente manera:

Tabla 2. Comparativo de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional. (Elaboración propia)

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la</p>	<p>Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la <u>Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva</u>. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la</p>

portación de armas.	portación de armas.
---------------------	---------------------

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 31.</p> <p>...</p> <p>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; y</p>	<p>Artículo 31.</p> <p>Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>...</p> <p>III. Alistarse y servir <u>en los cuerpos de reserva, conforme a la ley</u>, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y</p>

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano</p> <p>...</p> <p>IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p>	<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>...</p> <p>IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente <u>o en los cuerpos de reserva</u>, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p>

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p>	<p>Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:</p>

II. Alistarse en la Guardia Nacional;	II. <u>Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;</u>
---------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. ...	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XV. Derogada ...

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: ... IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.	Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: ... IV. <u>Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional;</u> ...

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 78.</p> <p>...</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;</p>	<p>Artículo 78.</p> <p>...</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Derogada.</p>

Antes de la Reforma	Posterior a la Reforma de 26 de marzo de 2019.
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76</p> <p>...</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>...</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;</p> <p>...</p>

Las reformas constitucionales incorporadas en marzo de 2019 dejan en evidencia el desmantelamiento de la infraestructura que fue realizada por el Constituyente de 1917 en materia de Guardia Nacional como una institución delegada a las entidades federativas en términos de una protección a la Constitución Federal, ante ello el *nuevo modelo policial* irrumpe en la escena política sustituyendo las porciones normativas que daban sostén a la Guardia Nacional Mexicana. El daño al federalismo es la

circunstancia más representativa de la nueva política en materia de seguridad.

La centralización facultativa que se ha dado en materia constitucional es señal de un gobierno autoritario, pues a nivel histórico, jurídico y político se tiene que la ocupación del ejército no corresponde a un modelo que oriente el respeto a los derechos humanos de la democracia mexicana. No obstante ha servido como pieza estratégica en la coyuntura política y para justificar su utilización en las labores de la seguridad pública a raíz de la delincuencia que se vive en México, pese a que se aboga a la eficiencia de la mano de su capacitación en derechos humanos se debe siempre tener presente que la ocupación de los ejércitos para cualquier tarea civil debería ser la *ultima ratio* del Estado.

A la par de lo anterior, la lectura jurídica se ha traducido en la necesidad de incorporar nuevos mecanismos de control en el terreno constitucional y de reinterpretar las porciones normativas que de la Constitución Política se desprendan para traer a cuenta la importancia de preservar el pacto federal a través de las acciones, principios e instituciones necesarias para dicho propósito, además los mecanismos de control que se reparten de manera horizontal y vertical, ya sea en sede intraórgano o interórgano apuntalan al fortalecimiento de la democracia, afianza el andamiaje normativo en donde se establecen los derechos y garantías de las personas y legítima la actividad de los gobiernos al eliminar cualquier sesgo de violencia institucional.

De esta manera, al dismantelar el andamiaje institucional que daba cabida a la institución de la Guardia Nacional para darle cabida a una institución que obedece al programa político del partido que asume el poder corresponde no solamente al desconocimiento histórico en la construcción del pacto federal y de la historia constitucional mexicana y de

su vínculo inescindible sino también se traduce en el riesgo de legitimar la utilización del elemento represor de las instituciones democráticas y de la sociedad, circunstancia que da margen a potenciales violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la población, además la coyuntura en que se formaron en las tareas del orden civil puede generar para la posteridad un arma de choque en contra del mismo gobierno.

Circunstancias todas que han sido expresadas son las que nos orillan a reflexionar respecto a la necesidad de dar un nuevo esquema de organización de nuestra institución de la Guardia Nacional para que se le identifique con la preservación del pacto federal en el marco de un modelo de control constitucional del poder federal desde las entidades federativas.

-.-

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REORGANIZACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

La Guardia Nacional demostró ser una institución ligada estrechamente al pacto federal y protectora de ella; se preservó en la Constitución de 1917 la importancia que debe guardar esta institución para la defensa de los Estados Unidos Mexicanos teniendo a los ciudadanos como núcleo de la protección constitucional a partir de la necesidad de reconocer la importancia del pacto federal.

De la misma forma, se ha referido que por una parte la Constitución es la depositaria de los derechos de los mexicanos así como de las garantías que tendrán para hacerlas valer. Sin embargo, el Constituyente de 1917 incorporó un mecanismo de defensa de la Constitución acorde a la creación del pacto federal; a los ciudadanos de la República correspondería acudir al auxilio de la Constitución para que no pueda ser trastocada o mancillada en los propósitos de la nación, a partir de la conformación de una Guardia Nacional.

Además si bien la Guardia Nacional corresponde a un modelo de movilización por parte de las entidades, se deben restablecer las prioridades que en materia de seguridad interna y seguridad nacional debe darse para una nueva organización, este es el sentido de poder conformar un nuevo esquema ideológico y político sobre el que descansen los nuevos sistemas de protección constitucional en donde los estados deben dar un aporte esencial y trascendente a la nación.

Asimismo las entidades federativas deben considerar la importancia que sobre ellas recae la necesidad de preservar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en eso radica en la autodeterminación que deben asumir como la parte más importante del federalismo mexicano y

con ello la prevalencia de las instituciones que *per se* fueron incorporadas para hacer posible la vida política del Estado Mexicano.

Por ello los nuevos mecanismos de protección constitucional se deben garantizar en el plano del texto de la carta magna, ello implica una necesaria reincorporación de la Guardia Nacional como institución garante de la Constitución Federal. Sin embargo, con ello y acorde a los nuevos paradigmas políticos y coyunturas que se viven, es necesario que la prevalencia de la Guardia Nacional sea en primer término respetando a la misma institución, además también es necesario añadir a esta nuevos componentes que estén acorde a las nuevas realidades de la vida social y política de México.

IV.1 Constitucionalizar la protección de la Constitución Federal

Una de las partes fundamentales para la propuesta de reorganización de la institución de la Guardia Nacional es la base constitucional que debe tener su conformación; por principio de cuentas el modelo inspirado históricamente se contenía en los artículos de la Constitución Política y los mismos favorecían su conformación a las entidades federativas, para que estas pudieran movilizarlas.

De esta forma el modelo Constitucional debe partir de la institución original y su incorporación dentro de un apartado específico respecto al control constitucional con la Guardia Nacional, de modo que permita contemplarse de manera amplia y contundente la existencia de la institución de la guardia en la constitución como un medio efectivo de protección.

Asimismo, se propone que la misma fuerza vinculante que tiene los principios de supremacía constitucional y la inviolabilidad de la

constitución la tenga la Guardia Nacional como institución sin dependencia de la federación y que se corresponda indubitablemente con el pacto federal, así como con los estados en muestra del respeto al federalismo mexicano.

Por ello la Guardia Nacional deberá incorporarse al texto constitucional en un apartado específico, en el número arábigo que le corresponda en donde sea necesario especificar que la existencia de la institución será la preservación de la soberanía, los principios constitucionales, el pacto federal, así como de la autonomía de los estados a través de las medidas que hagan posible el equilibrio entre los poderes federales y estatales ejerciendo un poder de contención y colaboración a la federación y a los estados, además será movilizada en términos de las disposiciones legales que emitan los congresos de las legislaturas estatales a partir de la ley general que dé el Congreso de la Unión. Asimismo, tendrá como núcleo de su conformación a los ciudadanos de la República, ningún miembro que pertenezca o haya pertenecido al ejército podrá formar parte de su estructura y solo tendrán intervención en el adiestramiento y capacitación que resulte necesaria para las labores encomendadas a las guardias nacionales.

Para ello es importante reincorporar el texto constitucional que antes del 26 de marzo de 2019 contemplaban los artículos 10, 31 fracción III, 35 fracción IV, 36 fracción II, 73 fracción XV, 76 fracción IV, 78 fracción I y 89 fracción VII, todos correspondientes a la institución original de la Guardia Nacional con el propósito de que se regrese al federalismo la protección de la Constitución que se vio afectada con la creación del nuevo modelo policial.

No obstante la necesidad de tener en cuenta las realidades complejas y diversas en las que se acota el terreno político dan pie al establecimiento

del modelo de la Guardia Nacional y además dotarla de las herramientas vía Constitucional que permitan concebir la institución como un mecanismo de protección constitucional que faculte a los estados ejercer un control sobre actos que puedan ocasionar violaciones a los derechos humanos de la población por parte de la federación, así como aquellos que pretendan ir en contra del pacto federal.

IV.2 La colaboración de la Guardia Nacional

La institución de la Guardia Nacional encuentra el punto de apoyo más importante en los ciudadanos, se trata de que sean éstos quienes asuman una parte importante de la construcción de un país democrático y que se involucren en las acciones que realice la entidad federativa en los términos de su conformación.

De esta forma uno de los propósitos de la guardia será la colaboración que tenga con los distintos niveles de gobierno, específicamente con otros estados de la República pero también con la federación, colaboración que será en el marco de las atribuciones ejercidas respecto al régimen interior de las entidades y en uso exclusivo de las atribuciones que la ley general y las ley estatales determinen.

Sin motivo de ser limitativo se establece que la colaboración hacia la federación pudiera ser tratándose de desastres naturales y emergencias, amenazas y riesgos a la seguridad interior, reservado el tema de la investigación delictiva, la seguridad pública, la proximidad y el sistema penitenciario a las policías federales.

Por otra parte, entre las entidades federativas la Guardia Nacional convendrá en fortalecer los vínculos que propician la unión del pacto federal a través de la participación del capital humano que resida en la

entidad federativa. La Guardia Nacional actuará primordialmente en la demarcación de su entidad federativa para dar atención a los desastres naturales en coordinación con las autoridades de protección civil, además en caso de los riesgos y amenazas que involucren las zonas de la entidad también colaborarán, en el mismo sentido, en el tema de la investigación delictiva, la seguridad pública, la proximidad y el sistema penitenciario se reserva a las policías locales.

IV.3 La contención de la Guardia Nacional

Es importante resaltar que contrario a lo que llegó a pasar anteriormente, las Guardias no podrán ser elementos de desestabilización política ni podrán adquirir un carácter golpista con la finalidad de abolir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues deberán su existencia al pacto federal.

Sin embargo, el propósito de su incorporación al texto constitucional como un mecanismo de protección del federalismo mexicano es con el objetivo de dotar a la institución de un poder de contención de los actos de la federación que puedan ir en contra del pacto federal, de la soberanía, de la autonomía estatal y de los principios consagrados en la Constitución. De esta manera se busca con la Guardia la preservación de los instrumentos, principios e instituciones constitucionales que garantizan la vida democrática de México, evitando que los mismos se politicen y se fracturen en su esencia.

Lo contención propuesta para la Guardia Nacional debe ser el escollo que los poderes federales contemplen como mecanismo de salvaguarda por parte de los estados, éstos al activarla y llamar a su conformación se traducirá en un reclamo legítimo y trascendente que solo en términos del pacto federal se puede dar, por ello la guardia no puede ser golpista o

tener como finalidad abrogar la Constitución. Sin embargo, si debe tener la suficiente fuerza vinculante para que a través de su conformación se contengan ciertos actos del poder federal.

De modo que, qué podría ir en contra el pacto federal, esta es la materia importante de la contención, aquí se establece que la misma recaiga sobre actos que atenten contra los principios e instituciones Constitucionales; asimismo la llegada al poder de gobiernos ilegítimos; actos que centralicen el poder hacia el centro a través de la concentración de funciones en Instituciones Federales en detrimento de la actividad de la entidad federativa; actos que vulneren las instituciones como la violación sistemática de los derechos humanos, mal uso de recursos públicos, así como las represiones de las manifestaciones y aquellas actividades que tengan como epicentro el ejercicio del poder federal.

En este sentido, relacionado con lo que se expuso en el capítulo II respecto a la forma de control constitucional es necesario que el constitucionalismo mexicano y la doctrina nacional incorpore a sus estudios la forma dinámica con que la Guardia Nacional puede jugar un enclave importante para la vida nacional y de esta forma reconocer la importancia y trascendencia de la preservación de la institución constitucional de la Guardia en orden de preservar el pacto y el federalismo concomitante a la vinculación de los estados, esto permitirá nuevos desarrollos de la teoría constitucional para incluir la existencia de la protección constitucional de los estados hacia la Federación a través de la Guardia Nacional.

CONCLUSIONES

Primera. La Guardia Nacional fue forjada con la idea de depositar en los ciudadanos la defensa no solamente de su territorio, sino también con el propósito de defender la misma Constitución, pues es esta la que otorga la garantía a los ciudadanos, depositarios de la soberanía de alterar la forma de su gobierno, en tanto su finalidad es que el ciudadano se levantara en armas para proteger su patrimonio, su familia, su nación, su identidad y por supuesto la Constitución misma.

Segunda. La Guardia Nacional como figura constitucional tiene un quehacer mayor en el aspecto del control que realiza, en este sentido establece medios para restringir o modificar actos que puedan invadir los derechos de las personas, así como causar una mella en las atribuciones de los estados y municipios. Sin embargo, entender la Guardia Nacional con su propósito por el cual fue creada nos obliga a ubicar en el discurso actual el ejercicio que ese tipo de institución jurídica representa para el pacto federal pues no es minúsculo, se trata de un control depositado únicamente en manos del ciudadano, el mismo que ha creado al estado a través de las entidades federativas, el mismo que ha cedido su soberanía para gobernarse, el mismo que confiere el poder es el mismo que puede quitarlo cuando el gobierno se vuelve tirano y lo hará a través de una figura: la Guardia Nacional.

Tercera. No creemos conveniente darle un contenido y forma a la Guardia Nacional bajo el pretexto de la inseguridad que vive el Estado Mexicano, donde se desaparezca de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la institución de la Guardia para que se politice y forme parte de un programa de gobierno con fines netamente de persecución delictiva, destruir el pacto federal es una muestra de intransigencia y señal de centralización del poder político por parte del ejecutivo federal.

Cuarta. Con las reformas Constitucionales de marzo de 2019 el legislativo soslayó la importancia de la Guardia Nacional para el federalismo mexicano y despojó a la Constitución de la institución dedicada a la preservación de los valores democráticos que se resguardan en ella, además la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no refiere al modelo original de la Guardia Nacional, pues esta no preserva la esencia de la misma, luego entonces deposita un nuevo modelo policial que no corresponde al propósito de conformación de la Guardia que el Constituyente del 1917 tuvo para dejarla inserta en la Constitución, por lo tanto se desconoce al nuevo modelo policial con la Guardia Nacional que sirvió al discurso y al programa político como aquella que defendió a la nación en periodos de coyuntura como en 1846.

Quinta. La ocupación del ejército en las labores de las fuerzas armadas ha sido el prólogo de las violaciones que más han comprometido al Estado Mexicano, además su utilización ha sido fruto de doctrinas inspiradas en la fuerza coercitiva del Estado para la contención de procesos contrarios a los intereses del poder, por ello en la democracia mexicana se debe advertir desde la crítica la necesidad de evitar el involucramiento de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública.

Sexta. La capacitación a las fuerzas armadas en materia de derechos humanos no implica que el sesgo del tratamiento y respeto a los mismos sea pieza inescindible de la realidad en México. En este aspecto con independencia de cualquier política pública en materia de seguridad es necesaria la formación de generaciones de las fuerzas armadas con dominio en la materia de derechos humanos de modo que comenzando con los principios contenidos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inculquen en todos los programas de las

escuelas, colegios e institutos que comprende el sistema educativo militar de la SEDENA, y el sistema educativo naval de la SEMAR.

Séptima. La Guardia Nacional tiene como núcleo de su composición al ciudadano, por ello la necesidad de reorganización de las Guardias Nacionales se basa en la importancia de que sea conformada por los mismos ciudadanos que acudan periódicamente a adiestramiento por parte de las autoridades, además el proceso de reclutamiento de éstos también será necesario, la formación de la Guardia fomentará una participación más activa e involucrada de los ciudadanos en los problemas de la región, además vinculará la colaboración de manera estrecha con sus autoridades.

Octava. La Guardia Nacional debe contener un peso importante en el desarrollo de la democracia en México, debe ser el buque insignia del respeto a la Constitución, a sus principios y a sus instituciones, por ello se debe incorporar al texto constitucional como elemento de equilibrio de la entidad a la federación, esto a través del mecanismo de contención como control constitucional del ejercicio del poder del ejecutivo federal, a la par de lo anterior también se fortalece el pacto por medio de la colaboración entre las Guardias y de los ciudadanos.

Novena. A partir de la guardia, el país debe ir encaminando el fortalecimiento de las instituciones que se han dedicado desde el pacto federal a la protección de la Constitución, sin embargo también es indispensable que los principios que se dan en el seno de la democracia sean punto de coyuntura para la elaboración de proyectos educativos de todos los niveles que permeen en lo social, en la industria, comercio, en la administración pública; si tenemos en cuenta que las Guardias Nacionales encontraron como núcleo de su trascendencia al ciudadano de la

República es a él a quien en este siglo XXI se le debe reeducar y comprometer con la defensa de los principios que sustentan a la nación.

Décima. La Guardia Nacional tiene como principal motor de impulso a la juventud y a la niñez en donde los valores patrióticos deberán inculcarse a través del nacionalismo mexicano que se identifiquen con el respeto a los principios Constitucionales y a sus instituciones, de modo que el proyecto de nación tenga en la Guardia un eslabón importante para garantizar el futuro del país.

-.-

Bibliografía

Archer, Christon I., *El Ejército en el México Borbónico 1760-1810*, Traducción de Carlos Valdés, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1977.

Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2016.

Benson, Natie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, 3 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México – UNAM, 2012.

Cosío Villegas, Daniel, et. al., *Historia general de México. Versión 2000*. Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2000.

De Benavente o Motolinia Fray Toribio, *Historia de los indios de la Nueva España*, 9ª e., México, ed. Porrúa, 2014.

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 2 e., Ciudad de México, ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.

Escalante Gonzalbo, Pablo, et. al., *Nueva Historia mínima de México*, 2 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2018, Colección: Historias Mínimas.

Fix- Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, Ciudad de México, ed. Porrúa, 1984.

Garza Elizondo, Humberto y otros (Editores) *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*. El Colegio de México, CIDE. México. 2014.

Gibson Charles, *Los Aztecas bajo el dominio Español*, Traducción de Julieta Campos, México, ed. Siglo XXI editores, 1967.

González G. y Pellicer Olga (coord.), *La Política Exterior de México: metas y obstáculos*, Ciudad de México, ed. ITAM – Siglo XXI, 2013.

González Oropeza, Manuel, *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*, Torreón, e. Editora Laguna, 2008.

Greaves L. Cecilia, *Del radicalismo a la unidad nacional, una visión de la educación en el México contemporáneo 1940-1964*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2008.

Güereca Durán, *Milicias indígenas en la Nueva España*, México, ed. IJ-UNAM, 2016.

Hernández Chávez, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la República*, México, ed. El Colegio de México, 2012.

Hristoulas, Athanasios (Coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, Ciudad de México, ed. ITAM, 2002.

Kahle Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, Traducción de María Martínez Peñaloza, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.

Kuethe J. Allan y Marchena F. Juan (Edit.), *Soldados del Rey: El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*, Castellón de la Plana, ed. Publicaciones de la Universidad Jaume I, 2005.

Kuntz Ficker, Sandra (Coord.), *La Economía mexicana 1519-2010*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2012, Colección: Historias Mínimas.

La Seguridad Nacional Integral de México, Ciudad de México, ed. Centros de Estudios Superiores Navales, 2013.

Labastida, Horacio, *Reforma y República restaurada, 1823-1877*, 2 e., Ciudad de México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2da. e., traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, ed. Ariel, 1976.

Lomelí Vargas, Leonardo. *Historia Breve de Puebla*. 2 e., México, Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 2011.

Marchena Fernández Juan, *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*, Madrid, ed. Mapfre, 1992.

Matos Franco, Rainer, *Rusia*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2017, Colección: Historias Mínimas.

Medina Peña, Luis, *Los Barbaros del norte, Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Monsiváis, Carlos, *La Cultura Mexicana en el siglo XX*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2010, Colección: Historias Mínimas.

Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano, Ciudad de México, ed. INERHM, 1990.

Pettiná, Vanni, *La Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2018, Colección: Historias Mínimas.

Ramón Alonso José, *Historia Política del Ejército Español*, Madrid, ed. Editora Nacional, 1974.

Roniger, Luis, *Los Derechos Humanos en América Latina*, México, ed. El Colegio de México, 2018.

Rosas Cristina, María (Coord.), *Repensando la Seguridad Nacional de México*, Ciudad de México, ed. CESNAV – SEMAR, 2013.

Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones Federales (1825-1917)*, México, ed. Porrúa, 2010.

Salgado Ledesma, Eréndira, “Manual de Derecho Procesal Constitucional”, 2 e., Ciudad de México, ed. Porrúa, 2011.

Serrano Migallón, Fernando, *Las Constituciones en México*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2013, Colección: Historias Mínimas.

Snow M., Donald, *National Security for a new era: Globalization and Geopolitics after Iraq*, 3rd e., United States, ed. Pearson Longman, 2008.

Spence Robertson, William, *Iturbide de México*, Traducción de Rafael Estrada Sámano, Ciudad de México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2012.

Solares Robles, Suarez de la Torre y Briseño Senosiáin Lilian, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*, Ciudad de México, ed. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexican*, 40 e., Ciudad de México, ed. Porrúa, 2016.

Vanderwood J. Paul, *Los Rurales Mexicanos*, Traducción de Roberto Gómez Ciriza, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1981.

Venustiano Carranza, *Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1913-1917*, Ciudad de México, ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013.

Velázquez Chávez, María del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España 1760-1808*, 2 e., México, ed. El Colegio de México, 1997.

Velázquez María del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España 1760-1808*, México, ed. El Colegio de México, 1950.

Weckamnn Luis, *La herencia medieval en México*, 2ª e., México, ed. El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1994.

Zannetti, Oscar, *Cuba*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2013, Colección: Historias mínimas.

Zapata Schaffeld, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*, 2 e., Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2016.

Zavala, Silvio, *Las Instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, ed. Porrúa, 1971.

Vázquez, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo mexicano (1821-1827)*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México, 2003.

Vázquez, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones: en busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, Ciudad de México, ed. El Colegio de México – Instituto de Investigaciones - Dr. José María Luis Mora, 2009.

Artículos

Bautista y Lugo, Gibran I. I., *Los indios y la rebelión de 1624 en la Ciudad de México*, disponible en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/indiosciudades/indiosciudad009.pdf>

Contreras Gay, José, *El Siglo XVII y su importancia en el cambio de los sistemas de reclutamiento durante el antiguo régimen*. https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/70079/1/El_siglo_XVII_y_su_importancia_en_el_cam.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<http://www.corteidh.or.cr/>

- Casos Contenciosos:
http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

En *La Mili: Levas, Quintas y Milicias en la provincia de Albacete. Exposición. Diputación de Albacete, España*. Documento disponible en <https://www.dipualba.es/archivo/Estudios/libroMiliTotalarreglado.pdf>

Embajada de los Estados Unidos de América. <https://mx.usembassy.gov>

- “Cinco puntos clave para entender la Iniciativa Mérida”. Disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/>

Federation of American Scientists. <https://fas.org>

- Congressional Research Service. Mexico: Evolution of the Merida Initiative, 2007-2019. URL document available: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf> (traducción propia)

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *La Estrategia Fallida*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>

Office of the Historian, Foreign Service Institute, Management Department of State, USA. <https://history.state.gov/>

- *The Truman Doctrine, 1947*, URL document available <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine> (traducción propia)
- *Kennan and Containment, 1947*. URL document available <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/kennan> (traducción propia)
- Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Objectives of the military Assistance Program*”. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d126> (traducción propia)
- Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Relationship of the military Assistance Program to U.S. Strategic Interests*”. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d133> (traducción propia)
- Policy Paper Approved by the Foreign Assistance Correlation Committee. “*Strategic objectives of the Military Assistance Program*”, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d136> (traducción propia)
- Statement of policy by the National Security Council. *United States Objectives and Courses of Action with respect to Latin America*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v04/d3> (traducción propia)

Pellicer, Olga, “*La política exterior de México bajo un nuevo presidente*”, Anuario Internacional CIBOD, 2014, https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2014/la_politica_exterior_de_mexico_bajo_un_nuevo_presidente

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. <https://sre.gob.mx>

- *Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012*. Disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbrean.pdf>
- Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. Boletín Informativo. Documento disponible en <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/entradareforma.pdf>
- Avances de la Iniciativa Mérida. Disponible para consulta en <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>

Sumuano, Ma. Fernanda, “Aprobar al Presidente. Una comparación entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto”, Revista Foro Internacional. COLMEX. Vol. LVIII,4 (234), 2018, Pág. 642. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2548/2525>

Legislación

Constitución de Cádiz de 1812. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf fecha de consulta 18 de septiembre de 2019.

Constitución de 1824. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultada el 19 de septiembre de 2019.

Constitución de 20 de diciembre de 1836. Disponible en el vínculo http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf fecha de consulta 19 de septiembre de 2019.

Constitución Política de la República Mexicana. Promulgada el 12 de febrero de 1857. Documento disponible en el vínculo: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el lunes 05 de febrero de 1917.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024. Disponible en <https://www.gob.mx/sspc/documentos/prueba-189523?state=draft>

Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada el 26 de diciembre de 1986. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf

The National Security Act of 1947 – July 26. Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. URL document available <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf>
(traducción propia)

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada el 2 de enero de 2009. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada el 29 de mayo de 2009. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lned.htm>

Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en noviembre de 2010 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsdms.htm>

Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Manual para el procedimiento de la Seguridad Nacional, Centro de Estudios Superiores Navales – SEMAR, 2000.

Plan Nacional de Desarrollo, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2019. Disponible en

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

Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, publicado el 29 de junio de 2019. Disponible en la liga https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019

Jurisprudencia y criterios judiciales

Tesis: 2a. CXXVII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página: 1471. CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis: P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, Página: 6. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Tesis: 1a./J. 29/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, Página: 240. DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.