

La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los Derechos Humanos en México

The National Guard in constitutional reform from the perspective of federalism and Human Rights in Mexico

Miguel Ángel SUÁREZ ROMERO*

RESUMEN: El presente trabajo tiene como objeto de estudio la figura de la Guardia Nacional en el ordenamiento jurídico mexicano, partiendo de las facultades a la luz del contexto de la reforma a la Constitución mexicana, visto desde la perspectiva del federalismo mexicano y de la posible militarización de las funciones de seguridad pública. Asimismo, se abordará el tema relativo a la seguridad pública y su regulación en el actual contexto, vista desde la reforma constitucional que crea la Guardia Nacional, para que a partir de dicha configuración puedan determinarse las posibles y eventuales intenciones de militarizar a la institución de seguridad pública, lo cual debilitaría la esencia del Estado de Derecho en México y con ello dificultaría el eficaz cumplimiento y la inminente trasgresión a los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución.

PALABRAS CLAVE: Guardia Nacional; Derechos Humanos en México; seguridad pública; reforma constitucional; Estado de Derecho.

* Doctor en Derecho. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador Nacional Nivel I del CONACyT. Contacto: <masr_unam@hotmail.com>. Fecha de recepción: 22/05/2019. Fecha de aprobación: 07/09/2019.

ABSTRACT: The present work has as an object of study the figure of the National Guard in the Mexican legal system, starting from the faculties under the context of the reform of the Mexican Constitution, seen from the perspective of Mexican federalism and the possible militarization of the functions of public safety. Likewise, the issue of public security and its regulation in the current context will be addressed, as seen from the constitutional reform created by the National Guard, so that from this configuration the possible and eventual intentions of militarizing the institution of public security, which would weaken the essence of the rule of law in Mexico and thereby hinder effective compliance and the impending violation of Human Rights recognized by the Constitution.

KEYWORDS: National Guard; Human Rights in Mexico; public security; Constitutional reform; Rule of law.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la figura de la Guardia Nacional en el ordenamiento jurídico mexicano, partiendo de las facultades otorgadas a la misma en el derecho positivo y a la luz del contexto de la reforma a la Constitución mexicana recientemente publicada, visto desde la perspectiva del federalismo mexicano y de la posible militarización de las funciones de seguridad pública. En ese orden de ideas comenzaremos con algunos antecedentes de la Guardia Nacional, sí como la evolución que ha sufrido en su regulación en diversos momentos históricos.

De ahí pasaremos al estudio y análisis del concepto de Formas de Estado y de Gobierno, para que a partir de dicha caracterización ser capaces de identificar los elementos del Estado federal en México y sus clases. A partir de ello abordaremos las facultades que hasta antes de la reforma constitucional se otorgaban a la denominada Guardia Nacional, sobre todo atendiendo a los diversos órganos y órdenes del Estado mexicano, incidiendo en aquellas que la presentaban como una institución de carácter ciudadano y local. Enseguida se incidirá en la reciente reforma constitucional de 26 de marzo de 2019 que crea una nueva figura con esa denominación, como institución directamente dependiente del Poder ejecutivo federal y con carácter permanente, que cambia su naturaleza originaria y su razón de ser.

Por último, se abordará el tema relativo a la seguridad pública y su regulación en el actual contexto, vista desde la reforma constitucional que crea esta nueva Guardia Nacional, para que a partir de dicha configuración puedan determinarse las posibles y eventuales intenciones de militarizar a la institución de seguridad pública, lo cual debilitaría la esencia del Estado de Derecho en México y con ello dificultaría el eficaz cumplimiento y la inminente trasgresión a los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución.

II. ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE LA GUARDIA NACIONAL

El aspecto relativo a los antecedentes de la Guardia Nacional en México a partir de la consolidación de la época independiente, puede dividirse en dos grandes etapas a saber: la Milicia Cívica Local y la Guardia Nacional. Por lo que se refiere a la Milicia Cívica Local, ésta estuvo regulada en el primer Imperio mexicano a través del Reglamento Provisional Político de 1822, en la primer República Federal en la Constitución de 1824 y en el Gobierno Centralista en la Constitución de 1836. En todos estos casos la Milicia Cívica Local se consolidó como un cuerpo ciudadano de seguridad cercano al pueblo, que tenía a su cargo funciones de defensa y persecución de delitos, con la idea principal de constituir a un ciudadano-soldado en defensa de la patria y de sustituir la figura de un ejército permanente. Cabe destacar a este respecto, que el mando de dicho cuerpo siempre estuvo a cargo del gobierno local como parte de su propia naturaleza, aunque por razones obvias en el caso de la Constitución de 1836 se redujeron al mínimo en número¹.

Ahora bien, por lo que hace a la Guardia Nacional propiamente dicha, ha estado regulada ya en un gobierno federal en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, en la Constitución Federal de 1857 y en la Constitución de 1917. En el primer caso, se constituyó como fuerza temporal en las capitales de los Estados como parte complementaria del ejército; en el segundo, se consolidó como instrumento idóneo para dar seguridad al Estado con una mayor fuerza aunque sin prescindir de un ejército permanente, dando facultades al Congreso para organizarla, a los Estados en el mando y al Presidente para hacer uso de ella; finalmente, en la

¹ Cfr. VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México”, en Bernal, Beatriz (Coord.) *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986) Tomo II*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 1130-1139.

Constitución de 1917 estuvo constituida en un primer momento para uso militar y político y después para fines de defensa y seguridad interior².

En todo caso, lo que importa destacar aquí es la naturaleza que en todo momento ha tenido la denominada Guardia Nacional en nuestro país, inspirada en el constitucionalismo norteamericano de corte eminentemente ilustrado y en defensa de los derechos individuales de las personas, rechazando la idea de un militarismo con un ejército permanente demasiado fuerte, sustituyéndolo por la figura del ciudadano-soldado quien asume el deber cívico de defensa de la patria en todo momento³.

Ahora bien, una vez descritas estas breves líneas sobre el origen y desarrollo histórico de la Guardia Nacional, es conveniente proceder a establecer un intento conceptual de la misma en la tradición del derecho positivo mexicano, que permita identificar los elementos connotativos y denotativos que esta figura ostentaba. Al respecto, nos parece adecuado el análisis que propone Jesús Solano González atendiendo a los elementos intrínsecos que la componían: “1. Es una fuerza temporal, no permanente. 2. Está constituida por ciudadanos y no por soldados. 3. Es comandada por el gobernador del Estado, de acuerdo con las reglas de la legislación correspondiente y del Congreso de la Unión”⁴. De lo antes dicho, podemos colegir que la Guardia Nacional fue un cuerpo de

² *Ibidem*, 1140-1157.

³ A este respecto los propios autores intelectuales del federalismo norteamericano establecieron que al lado de un ejército poderoso y regular, debe existir en oposición “una milicia de cerca de medio millón de ciudadanos armados, dirigidos por hombres seleccionados entre ellos, que lucharían por sus libertades comunes, y unidos y dirigidos por gobiernos que poseen su afecto y confianza”, HAMILTON, Alexander *et al*, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1998, p. 203.

⁴ SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, “La Guardia Nacional”, en *Aida. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, año 6, Opus 12, México, Julio-Diciembre 2012, p. 211.

seguridad de composición eminentemente ciudadana y de carácter temporal, que tenía por objeto la defensa de la Nación que se encontraba al mando de la autoridad local, es decir, de los Estados y por lo tanto autónoma al ejército permanente.

Ahora bien, de estos elementos connotativos del concepto antes propuesto, puede desprenderse el elemento denotativo sobre todo que la distinguía del ejército, pues la Guardia Nacional era un cuerpo militar conformado por ciudadanos, de carácter transitorio y de alcance local; mientras que el ejército estará conformado por soldados profesionales, de carácter permanente y de orden nacional.

III. FORMAS DE ESTADO, DE GOBIERNO Y FEDERALISMO

Una vez que hemos esbozado de manera muy sucinta esta aparición y desenvolvimiento de la Guardia Nacional, hasta su conformación en la Constitución mexicana de 1917, resulta necesario a los efectos de nuestro estudio referirnos aunque sea de forma somera al tema de las formas de Estado y formas de gobierno. Al respecto, resulta de interés en este sitio recordar las palabras de doña Aurora Arnaiz, al afirmar que:

los elementos constitutivos del Estado en su presentación clásica son tres: pueblo, territorio y poder político supremo del Estado o poder supremo jurídicamente organizado, que corresponde al Estado, a los que posteriormente la doctrina les ha añadido algunos elementos más como son los fines inmanentes del individuo, de la sociedad política y del propio Estado, separados de los fines trascendentes (individuo y sociedad política)⁵.

⁵ ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, México, McGrawHill, 2002, p. 465.

Y es importante, porque precisamente derivado del entendimiento de los elementos tradicionales del Estado, estaremos en condiciones de comprender la diferencia que en el plano teórico y conceptual existe entre formas de Estado y de gobierno, que resultará trascendente a la luz de nuestro desarrollo posterior. Así pues, se ha dicho a este respecto con énfasis delimitador que:

“Se entiende por formas de Estado, en términos generales, las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado –gobierno, pueblo y territorio– sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico.

A diferencia de las formas de gobierno, que sólo aluden a las diversas maneras en que puede organizarse sólo uno de los llamados elementos del Estado, esto es, al gobierno⁶”.

Con lo anterior, podemos inferir que cuando nos referimos a las formas de Estado tenemos que aludir a aquellas maneras de organización política y jurídica, en donde pueden interactuar de modo diverso dos o tres elementos del Estado, mientras que al referirnos a las formas de gobierno sólo nos referiremos a los distintos procedimientos en que se ejerce uno sólo de sus elementos y que es precisamente el Poder político supremo del Estado.

Dicho esto las formas de Estado tal y como las entendemos hoy en día, implican un entrelazamiento entre el territorio, el pueblo y el ejercicio del poder estatal de tal suerte que en ese contexto podríamos encontrar diversas estructuras u órdenes de Poder público, en diferentes demarcaciones territoriales en las que el pueblo ha determinado ejercerlo, constituyendo ámbitos de competencia dotados de autonomía que interactúan en forma horizontal y vertical con otros. En resumen, la forma de Estado es el “modo” o “manera de ser” de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea o cómo se encuentre constituido su gobierno.

⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Formas de Estado”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, México, IJ UNAM-Porrúa, 1998, p. 1462.

Se infiere que una forma de Estado es la estructura del mismo, de acuerdo con sus elementos constitutivos. El Estado moderno y la doctrina actual reconocen dos formas de Estado a saber: la central o unitaria y la federal o descentralizada. El Estado central o unitario será aquel en el que ninguna de las colectividades que lo componen, ya sea de carácter geográfico, sociológico, profesional u otro, pueden hacer valer un Derecho propio al establecimiento de las normas que lo constituyen⁷.

Así las cosas, un Estado central o unitario tendrá como características fundamentales las siguientes: a) un sólo órgano central en lo político y lo administrativo; b) un sólo poder ejecutivo, legislativo y judicial para todo el territorio del Estado; c) un sólo orden jurídico con una Constitución única y d) cierta descentralización por regiones para el ejercicio de funciones administrativas o de aplicación del Derecho.

En cambio, un Estado federal, es aquel resultado de la unión o pacto entre varios Estados soberanos, que cediendo parte de su soberanía, deciden formar con ella un ente superior por encima de ellos, quedándose dichos Estados originarios sólo con ciertas facultades y competencias en determinadas materias perfectamente señaladas o delimitadas en el pacto federal que se contiene en la Constitución de esa organización política⁸.

⁷ Así lo estableció el propio Hans Kelsen al afirmar que: “La concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende; ello significa que todas sus normas poseen la misma esfera territorial de validez”, KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de E. García Máynez, México, UNAM, 1995, p. 361.

⁸ Esto lo deja ver claramente Hamilton en las primeras páginas del *Federalista*, cuando al distinguir entre confederación y federación de Estados enfáticamente afirma: “Mientras subsista la organización separada de cada uno de sus miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría una asociación de esta-

En este sentido se puede afirmar que entre las características esenciales del Estado federal estarían: a) una sola soberanía que descansa en el Estado federal, pues los Estados de la Unión o federados no son soberanos sino autónomos en su régimen interno; b) un orden jurídico federal y órdenes jurídicos locales cada uno con ámbitos de validez distintos para sus respectivas competencias; c) unidad territorial, pues el Estado federal se crea con la integración no sólo política sino también geográfica de cada Estado federado; y d) una sola personalidad, la cual recae en el Estado federal y se pone de manifiesto de manera íntegra en el campo del Derecho Internacional.

En cuanto a las formas de gobierno como ya se dijo antes, se refiere a un sólo elemento del Estado y precisamente se trata de la manera en cómo se ejerce el gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio. Al respecto, es necesario hacer alusión a Aristóteles, quien distinguió con claridad las diversas formas de gobierno, clasificándolas en puras e impuras y en seguida dividiéndolas en diversas especies dependiendo siempre del número de personas que ejercen el poder político y del fin que se persigue en ese ejercicio. Así, dentro de las formas puras se encuentra la monarquía que es el gobierno de uno en favor de la población en general; la aristocracia que es el gobierno de los mejores en favor de la ciudad y la república cuando la mayoría gobierna mirando siempre por el bien común. En cambio sus desviaciones, serán la

dos o sea una confederación. La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas artes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos”, HAMILTON, Alexander *et al*, *El federalista*, *op. cit.*, p. 35.

tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la demagogia de la república⁹.

Ahora bien, pasemos a establecer algunos rasgos característicos del Estado federal, ya que proporcionar una definición que connotativamente abarque todas sus propiedades sería un tanto difícil. Así pues, en este punto partiremos de la caracterización planteada por Carré de Malberg, quien en un primer momento identifica aspectos coincidentes del Estado federal con el unitario. Afirma el ilustre tratadista francés que el Estado federal se asemeja al unitario, en tanto que posee en propiedad un territorio que aunque está dividido entre varios Estados federados, el primero constituye un territorio estatal único sometido a su directa potestad. También nos dice que el Estado federal coincide con el unitario en la medida en que ejerce potestades soberanas de Estado sobre los Estados federados en todo aquello que resulta ser de su competencia. Y también suele ser semejante el Estado federal al unitario, por todo lo que se refiere a sus órganos centrales, que propiamente no están destinados a expresar la voluntad de los entes federados. No obstante, y con ello concluye esta caracterización, el elemento esencial que diferencia al Estado federal del unitario, es la participación que tienen los Estados federados en la formación de la voluntad federal¹⁰. A este respecto y por lo que se refiere a nuestro tema de estudio, cabría cuestionarse sí a la luz de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, fueron vulneradas esas competencias originarias reservadas a los Estados o sí bien esto puede ser subsanado con la aprobación formal que dichas entidades conceden en el proceso de reforma.

A efecto de profundizar y tal vez en la misma sintonía que la caracterización antes expuesta, podemos destacar la síntesis

⁹ Cfr. ARISTÓTELES, *Política*, trad de C. García Gual y A. Pérez Jiménez, Madrid, Alianza Editorial, 2001, pp. 129 y 130.

¹⁰ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. de J. Lión Depetre, México, Facultad de Derecho/UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 124-128.

de elementos constitutivos del federalismo propuesta por Leonel Armenta¹¹. Esos elementos son: la idea de soberanía, la idea de unidad del Estado federal y la idea de participación de los Estados miembros en el ejercicio del poder general del Estado federal. Por lo que hace al primero, es decir, a la soberanía, partimos de la afirmación de Jean Bodin quien afirma que : “República es un justo gobierno de muchas familias y de lo común a ellas con suprema autoridad”¹²; identificando a la república con el concepto moderno de Estado y al que ya nos hemos referido; precisando adelante que por “suprema autoridad” o “soberanía”, debe entenderse “el poder absoluto y perpetuo de una República”¹³.

En este sentido y bajo estas coordenadas, sólo el Estado federal es aquél que detenta la auténtica soberanía pues representa supremacía al interior y representatividad al exterior; lo cual no se aprecia en los Estados federados pues sus constituciones y leyes locales están sometidas al auténtico control de la constitucionalidad y ellos no tienen personalidad como sujetos de Derecho Internacional. Por lo que hace al segundo, esto es a la unidad del Estado federal, se defiende la noción de un Estado compuesto, en donde esa unión fuerte de todos los miembros, servirá de pilar para la defensa de intereses comunes pero sobre todo de los peligros provenientes del exterior para lo cual resulta necesario un ejército permanente¹⁴. De ahí que, sólo el estado federal debe tener un ejército permanente y profesional para la defensa de la soberanía de probables ataques provenientes del exterior, mientras que la Guardia Nacional que aquí analizamos sería en defensa de los Estados y con un carácter transitorio y ciudadano. Y finalmente, por lo que se refiere a la idea de participación de los Estados

¹¹ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa-Facultad de Derecho/UNAM, 2010, pp. 12-21.

¹² BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, Tomo I, trad. de G. de Añastro Isunza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 147.

¹³ *Ibidem*, p. 267.

¹⁴ Cfr. HAMILTON, Alexander *et al*, *El federalista*, *op. cit.*, pp. 6 y ss.

miembros en el ejercicio del poder general del Estado federal, se refiere a la colaboración que llevan a cabo los Estados miembros o federados en la toma de las decisiones (políticas y jurídicas) por parte del poder central del Estado y en donde tuvo cabida esta figura de la Guardia Nacional que hasta aquí hemos esbozado.

En resumen y tal vez aglutinando las anteriores y muchas más caracterizaciones de lo que representa la naturaleza del Estado federal, podamos concluir junto con Kennett Clinton Wheare, que el principio esencial del federalismo consiste en dividir los poderes del Estado de forma tal, que el gobierno central y el gobierno de las regiones estén cada uno, dentro de sus respectivas esferas de competencias, *coordinados e independientes*¹⁵. Hemos subrayado los anteriores vocablos, porque desde nuestro particular punto de vista, el federalismo debe estar caracterizado por la *coordinación* y la *independencia* que debe existir entre los dos niveles de órdenes políticos jurídicamente constituidos, lo cual se puede ver vulnerado con la reciente reforma que crea la nueva Guardia Nacional.

Así las cosas, debemos precisar que el Estado federal al concebir en su seno diversos órdenes político-jurídicos, que deben convivir concomitante y armónicamente en un mismo espacio y tiempo, presupone de manera necesaria el reparto y el compartimiento de determinados poderes. Por lo que hace a esos elementos del reparto de poderes que debe existir en un Estado federal, ha señalado el jurista español Roberto Blanco Valdés, que en el orden constitucional del federalismo, el Estado carecería de sentido si los miembros de la Federación no tuvieran un abanico amplio de facultades para ejercer un poder propio¹⁶. Los elementos que determinan ese reparto de poderes, son precisamente las materias y las competencias que deben ser distinguidas y no identificadas plenamente. Pues, una materia que puede ser economía, salud,

¹⁵ Cfr. WHEARE, Kenneth Clinton, *Federal Government*, Oxford University Press, 1963, p. 11.

¹⁶ Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 194 y ss.

agricultura, educación, etcétera “es el sector de actividad respecto al cual cabe el ejercicio de competencias de naturaleza diferente por parte de los dos tipos de poderes públicos de los que ahora nos estamos ocupando, es decir, bien del Estado central, bien de los entes federados”¹⁷. Mientras que una competencia “es el tipo de acción pública (por simplificar, la facultad legislativa, la potestad reglamentaria o la acción meramente ejecutiva) que esos referidos poderes de un Estado federal pueden desenvolver en un ámbito de actividad determinado”¹⁸. En este sentido como veremos más adelante a la figura de la Guardia Nacional se le transformó dándosele una naturaleza eminentemente de carácter federal, tanto por la materia como por la competencia a sus órganos internos.

IV. FACULTADES DE LA GUARDIA NACIONAL ANTES DE LA REFORMA

En este apartado y atendiendo al objeto de nuestro estudio entraremos directamente a las facultades que en torno a la Guardia Nacional, habían tenido los distintos órganos y órdenes jurídicos en el contexto de nuestro sistema federal y de la Constitución mexicana hasta antes del pasado 26 de marzo. Como sabemos en el Estado de Derecho, el ejercicio del poder político para evitar sus abusos, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de ahí la importancia de precisar el ámbito de competencias que estos tenían. Y por el otro, en cuanto a la división territorial del poder, dado que adoptamos una forma de Estado federal, existían competencias reservadas a la federación y otras a los Estados por cuanto hace a su autonomía en su régimen interior.

Así pues, los preceptos constitucionales que hacían alusión de forma directa a la figura de la Guardia Nacional fueron el artículo 10 relativo a la posesión y portación de armas; el 31 fracción III

¹⁷ *Ibidem*, p. 195.

¹⁸ *Idem*.

concerniente a las obligaciones de los mexicanos para alistarse y servir en la Guardia Nacional; el 35 fracción IV referente a los derechos del ciudadano para tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa de la república; el 36 fracción II relativo a las obligaciones del ciudadano de la república para alistarse en la Guardia Nacional; el 73 fracción XV relativo a las facultades del Congreso de la Unión; el 76 fracción IV que otorga facultades exclusivas al Senado; el 78 fracción I que confiere facultades a la Comisión Permanente; y el artículo 89 fracción VII relativo a las facultades del Presidente de la República.

Ahora bien, de los preceptos antes aludidos nos centraremos en aquellos que conferían facultades y competencias a los diversos poderes constituidos, pues de ellos se derivaba la naturaleza de la Guardia Nacional, así como su carácter eminentemente local y ciudadano que le imprimió nuestro constituyente de 1917. Así pues, comenzando por el antes referido artículo 73 constitucional relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se apreciaba en su fracción XV, la atribución otorgada a dicho órgano de naturaleza federal para emitir los reglamentos que tuvieran por objeto organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional. Es decir, que el Congreso de la Unión compuesto de ambas Cámaras tenía facultades para aprobar la ley y reglamentar a dicho cuerpo de seguridad, estableciendo las reglas en cuanto a su organización y disciplina. Al respecto cabe mencionar que el Congreso nunca aprobó la ley específica sobre la materia, aunque sí encontramos disposiciones aisladas, como por ejemplo en la Ley del Servicio Militar Nacional que data de 1940, que da reglas en cuanto a la edad y exigencias para el caso de guerra. No obstante, de dicha fracción XV del artículo 73, también se desprendía su carácter civil pues reservaba a los propios ciudadanos, la facultad de nombrar de entre sus miembros a sus jefes y oficiales y a las entidades federativas la de instruirla conforme a las reglas establecidas en

la ley¹⁹. Es decir, quedaba patente su naturaleza ciudadana y local con base en el constitucionalismo norteamericano y en la tradición jurídica mexicana, tal y como quedó precisado en el primer epígrafe de este trabajo.

Por su parte el artículo 76 constitucional relativo a las facultades exclusivas del Senado de la República como Cámara de representación territorial, establecía en su fracción IV que cuando el Congreso se encontrase sesionando en forma ordinaria, debía dar su consentimiento para que el Presidente de la República pudiera disponer de dicha Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, es decir, que siendo un cuerpo que dependía directamente de los gobernadores estatales tal y como expresamente lo consagran diversas constituciones estatales, era el Senado como garante del federalismo quien debía dar su anuencia para que pudieran estar a disposición del Ejecutivo Federal²⁰. Con esa misma congruencia es que había sido redactado el artículo 78 constitucional en su fracción I, pues en los casos de receso del Congreso de la Unión, sería la Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, la que tenía la facultad de prestar dicho consentimiento para el uso de la Guardia Nacional por parte del Presidente de la República.

Por último, por lo que toca a las facultades del Presidente de la República era el artículo 89 en su fracción VII la que preveía en forma expresa, la de disponer de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, en los términos del consentimiento previo otorgado por el Senado o por la Comisión Permanente en su caso, sujetándose asimismo a las disposiciones de las leyes respectivas. Lo cual confirmaba la naturaleza local de dicha figura en nuestra forma de Estado federal, pues de origen la Guardia Nacional debía estar al mando de

¹⁹ Cfr. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 45-47.

²⁰ Sobre el federalismo y las fuerzas armadas, véase *ibidem*, pp. 26-28.

los Gobernadores y sólo en casos excepcionales (más no permanentes) podía disponer de ellas el Ejecutivo federal y sujetarla al mando del ejército, previo consentimiento del Senado o de la Comisión Permanente y en aras a la defensa de la federación de la cual forman parte cada una de las entidades. Esto resulta ser aún completamente congruente con el artículo 118 constitucional que establece la prohibición para los Estados, de tener en todo tiempo tropa permanente y buques de guerra, salvo que exista consentimiento expreso del Congreso de la Unión. Es decir, la Guardia Nacional siempre tuvo el carácter de transitoria como antes ha quedado explicado. De igual forma resultaba acorde a este respecto el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual en su fracción IV otorga facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional para manejar el activo del ejército y la fuerza aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan guardia nacional de los Estados, lo cual queda superado con la reforma reciente.

Y aunque no tiene facultades expresas el Poder Judicial de la federación en cuanto a la Guardia Nacional, al ser el defensor de la Constitución si era competente en los diversos procesos y procedimientos de control de la constitucionalidad, para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto que vulnere los Derechos Humanos que reconoce el orden jurídico mexicano o la invasión de competencias que pudieran presentarse entre órganos u órdenes jurídicos.

V. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

El día 20 de noviembre de 2018 el grupo parlamentario de Morena presentó ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa para reformar 13 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos ellos relativos a

la transformación de la Guardia Nacional²¹. El día 20 de diciembre de ese mismo año 2018 la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el dictamen sobre dicha iniciativa, para que posteriormente esa misma Comisión presentara ante el pleno de la Cámara de Diputados modificaciones a dicho dictamen, que fue aprobado en sesión extraordinaria el 16 de enero de 2019 y enviado como minuta a la Cámara de Senadores. Dicha Cámara tras algunas adecuaciones aprobó por unanimidad la propuesta de reforma constitucional, la cual fue avalada por la totalidad de los Congresos locales y publicada por el Ejecutivo Federal el pasado 26 de marzo de 2019.

En la mencionada iniciativa se proponía una adición al artículo 13 constitucional, que prevé las reglas para el funcionamiento del fuero de guerra contra los delitos y faltas del orden militar. Inicialmente se establecía que los delitos y faltas cometidos por los miembros de la Guardia Nacional en ejercicio de sus funciones fueran conocidos por la autoridad civil, en el dictamen se propuso dividir la jurisdicción para que aquellos delitos y faltas del orden militar cometidos por miembros del ejército pertenecientes a la Guardia Nacional, fueran juzgados por el fuero de guerra; no obstante, al final y siendo congruentes con la interpretación que al respecto ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se mantuvo el criterio de que en todo caso la autoridad competente debe ser de naturaleza exclusivamente civil²².

²¹ Sobre el contenido de esta iniciativa puede verse CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], jan. 2019. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574>>, pp. 1-22. [Consultada: 18-marzo-2019].

²² Al respecto véase ACKERMAN, John, “Hacia la desmilitarización”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], nov. 2018. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13007>>, pp. 1-4. [Consultada: 18-marzo-2019].

Asimismo, se propuso la adición a un párrafo del artículo 16 constitucional para otorgar certeza en los caso de ejecución de órdenes de aprehensión, de tal suerte que los detenidos siempre serán puestos a disposición de la autoridad civil y nunca militar. Por lo que hace al artículo 21 constitucional se proponía que la investigación de los delitos estuviera a cargo además del Ministerio Público y las Policías también de la Guardia Nacional, no obstante en la minuta de retomó el texto vigente. En este orden de ideas, se agrega en la reforma constitucional de 26 de marzo pasado, en el inciso c) del párrafo noveno de dicho artículo 21, la creación de la Guardia Nacional y se establece su naturaleza jurídica y facultades. Así, en se le concibe como una institución policial de carácter civil, cuyos fines son los señalados en el propio párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. En cuanto a su integración fija claramente que es un cuerpo profesional de hombres y mujeres que hayan sido capacitados para tal efecto y sometidos a los procesos de reclutamiento, permanencia y asenso que determine la ley, siempre regidos por una doctrina policial basada en la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y en lo conducente a la perspectiva de género, lo cual viene a modificar radicalmente la naturaleza ciudadana a la que antes nos hemos referido. Asimismo, le da una naturaleza de institución del orden federal, la cual deberá coordinarse para el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad y procuración de justicia de las entidades federadas y de los municipios, lo cual modifica su esencia eminentemente local. En este sentido se hace hincapié en que la federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil, bajo el mando de la dependencia de la administración pública federal encargada del ramo de seguridad pública, aunque hay que destacar que a efecto de asegurar ese mando civil, el Senado eliminó de la minuta la constitución de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que originalmente proponía que

estuviera compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

En la misma dirección tendente a modificar la naturaleza eminentemente ciudadana que de origen se exigía a la Guardia Nacional, se modifica la fracción III del artículo 31 relativa a la obligación de los mexicanos de alistarse y servir a los cuerpos de reserva en vez de a la Guardia Nacional; en ese mismo sentido, se modifica la fracción II del artículo 36 concerniente a la obligación del ciudadano de la república de formar parte de los cuerpos de reserva en lugar de alistarse en la Guardia Nacional. Con lo anterior, queda de manifiesto la firme intención de dar un viraje radical a la naturaleza ciudadana y transitoria que tuvo la Guardia Nacional, para convertirla en un cuerpo policial de carácter profesional y permanente conformada entre otros por miembros del Ejército y Armada en activo²³.

Ahora bien, en cuanto a las facultades otorgadas a los órganos del Estado se deroga la fracción XV y se modifica la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, para dar facultades al Congreso de la Unión de expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional, así como para expedir la ley general de uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos respectivamente. Y como ya se dijo antes, al convertirla en una institución del Estado de naturaleza federal, se modifica la fracción IV del artículo 76, para que en vez de darle facultades exclusivas al Senado para otorgar el consentimiento al Presidente para el uso de la Guardia Nacional, ahora la tenga para analizar el informe anual del Ejecutivo sobre las actividades desarrolladas por dicha corporación. Se deroga la fracción I del artículo 78 que otorgaba facultades a la Comisión Permanente en materia de Guardia Nacional y se modifica la fracción VII del artículo 89 para otorgar

²³ Incluso así lo percibe Jaime Cárdenas, sobre el particular véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional", *op. cit.*, p. 17.

facultades al Ejecutivo para disponer de la misma en los términos de ley. Con lo anterior se reafirma el carácter federal de la nueva institución, pues ya no se exige el consentimiento que para su uso, pueda hacer el Presidente, otorgado por el Senado como Cámara de representación territorial ni de la Comisión Permanente.

Finalmente y en atención a los artículos transitorios de dicha propuesta de reforma constitucional, se dejaron sin efecto el quinto y el séptimo. El primero, que tenía previsto que durante la situación de emergencia y como excepción de lo dispuesto en los artículos 21 y 129, la Guardia Nacional estaría adscrita por un período de cinco años a la Secretaría de la Defensa Nacional para mantener su carácter eminentemente civil²⁴. Y por otro lado, también se elimina que durante los dos años posteriores a la entrada en vigor de la reforma, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realicen un diagnóstico del estado de fuerza y capacidades de las corporaciones de seguridad pública federales y estatales, pues no se quiso afectar ya más el ámbito de competencias estatales en el ramo de seguridad.

VI. EL PROBLEMA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU REPERCUSIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS

Por lo que hace a este apartado debemos comenzar diciendo que el artículo 2º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, establecía que: “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad,

²⁴ Sobre ello véase ACKERMAN, John, “Debate público y Guardia Nacional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], jan. 2019. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13116/14599>>, p. 3. [Consultada: 18-marzo-2019].

la propiedad, *la seguridad* y la resistencia a la opresión”²⁵. Ya desde aquella época se contemplaba la existencia de una fuerza pública o policía que sirviera para garantizar los derechos previamente reconocidos. En México, durante la época colonial se reglamentó el servicio de vigilantes nocturnos denominados “serenos”, los cuales tenían como función principal el de patrullar las calles de la capital de la Nueva España. Estos cuerpos policiales perduraron hasta la época de la independencia, cuando fueron sustituidos por un cuerpo de policía municipal denominados “celadores públicos” y posteriormente por los “soldados de policía” o “gendarmes”, los cuales actuaban y funcionaban de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de Vigilantes de 1827. Asimismo, ha estado regulado en las constituciones federales el funcionamiento de las policías en los tres niveles de gobierno.

La Constitución mexicana vigente establece en su artículo 21 en sus párrafos noveno y décimo las bases constitucionales de la Seguridad Pública:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes de la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la infracción de las sanciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

²⁵ JELLINEK, George, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, trad. de A. Posada, México, IJ-UNAM, 2000, p. 167.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...

Pues bien, una vez que hemos reproducido el texto constitucional vigente que establece el fundamento constitucional actual de la seguridad pública en México, trataremos de desentrañar la naturaleza jurídica de la misma. Concretamente nos limitaremos a dilucidar si se trata de un Derecho Humano en su especie de seguridad jurídica o bien es sólo una función estatal encargada a ciertos órganos, entre ellos la Guardia Nacional, tendente a hacer efectivos y a preservar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Desde nuestra perspectiva, los derechos fundamentales son una pretensión moral justificada que constituye un subsistema del ordenamiento jurídico, que es capaz de incorporar los valores de igualdad, libertad y seguridad en una norma jurídica positiva, de donde surgen derechos subjetivos para su titular y obligaciones correlativas de otros entes que tienen el deber de asegurarlos o protegerlos²⁶. Así pues, de ello se desprende que una clase de derechos fundamentales que reconoce el ordenamiento jurídico, son los de seguridad jurídica, que se traducen en esa previsión y certeza de la que deben gozar los individuos sometidos al Estado de Derecho, para dirigir su comportamiento sin ser afectados por el aparato coactivo del propio Estado.

²⁶ PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, 1995, 109-112. Sobre esto véase de igual forma ASÍS ROIG, Rafael, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Madrid, Dykinson, 2001, pp. 11 y ss.

De lo anterior, podemos inferir que la Seguridad Pública *es una función estatal*, tal y como lo prevé el artículo 21 constitucional. No es un derecho fundamental porque no se deriva de ella la relación jurídica directa entre el titular del derecho fundamental y su obligado correlativo. No obstante, la Seguridad Pública si debe considerarse un presupuesto *sine qua non* de los derechos fundamentales, pues esta función a cargo del Estado en los diversos órdenes de gobierno, tienen como propósito fundamental el preservar el orden y la paz sociales, sin los cuales no podrían operar ni hacerse efectivos los derechos fundamentales. Tan es así, que de no existir ese ambiente propicio se declararía la suspensión de garantías o Estado de excepción que contempla el artículo 29 de la Constitución mexicana²⁷.

Lo anterior, no es óbice para afirmar que en su actuación los cuerpos de Seguridad Pública, incluida la Guardia Nacional, deben respetar los derechos fundamentales de seguridad jurídica de los ciudadanos, pues en definitiva dichos cuerpos al operar deben ser respetuosos de los derechos consagrados en la Ley fundamental. Esto es muy claro, pues el propio artículo 21 constitucional establece que las instituciones de Seguridad Pública, se regirán por varios principios entre los que destaca el de *legalidad*. En definitiva, los órganos de Seguridad Pública tendrán que respetar el principio de legalidad como derecho de seguridad jurídica que contempla el artículo 16 en su primer párrafo, es decir, en todo momento estos cuerpos de seguridad sólo podrán actuar en el marco de la ley y hasta donde ella misma autoriza su intervención.

Ahora bien, derivado de lo anterior resulta oportuno considerar aquí si con la conformación de la Guardia Nacional, bajo la nueva naturaleza y facultades que propone la reforma constitucional antes aludida, se preservan en esencia los principios

²⁷ Sobre el estado de excepción contemplado también en los ordenamientos jurídicos de carácter internacional y que forman parte del derecho positivo mexicano, véase DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 1-6.

esenciales del Estado de Derecho y en concreto la eficaz garantía de los derechos fundamentales o si por el contrario los debilita y afecta. Como ya hemos señalado antes la Guardia Nacional es un cuerpo especializado y profesional que se regirá por la doctrina policial, formando parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por declaración expresa estará bajo el mando civil. No obstante, la misma estará conformada por miembros de la policía federal, elementos de investigación y policía militar y naval como se desprende del artículo tercero transitorio. Lo cual desde nuestra óptica complicaría su operatividad, pues el adiestramiento y disciplina policial de naturaleza civil es distinto al militar, ya que sus funciones son también diferentes pues mientras la policía tiene a su cargo la seguridad pública al interior, las fuerzas armadas tienden a la defensa exterior de la Nación sobre todo en tratándose de conflictos bélicos²⁸.

Pues aunque se tenga previsto que todos los elementos conformarán una sola corporación con unidad de propósito, también es cierto que conservarán sus rangos, adscripción y derechos que ostenten y que de ellos se deriven. Esto significa que en funciones de seguridad pública en donde vienen aparejadas competencias concernientes a la investigación y persecución de los delitos, estén implicados miembros del ejército en activo que ponen en riesgo el respeto y garantía de los derechos fundamentales. Ello, en virtud de que los miembros de las fuerzas armadas por su propia naturaleza al estar adiestrados en conflictos bélicos, tienen una preparación más acorde con los principios del Derecho Internacional Humanitario, en donde se protegen personas y bienes involucrados en los conflictos armados. Es decir, en sentido estrictamente material la reforma antes descrita permite que miembros de las fuerzas armadas participen activamente en tareas de seguridad pública, lo que trae aparejado un inminente peligro de transgresión de derechos en su actuación y una inoperancia en cuanto al

²⁸ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, *op. cit.*, p.22.

mando. La sola declaración del texto constitucional puede verse distorsionado en la práctica.

Ahora bien, a este respecto tendríamos que cuestionarnos si la citada reforma que se ha publicado el pasado 26 de marzo, cumpliendo con todos los requisitos formales que establece el artículo 135 constitucional, puede en sí misma ser inconstitucional por la eventual trasgresión que pueda haber a principios de orden sustancial en el Estado de Derecho y que ameritaría una nueva discusión por parte de nuestro máximo tribunal en México, y así poder generar mecanismos de control de la constitucionalidad más efectivos.

VII. CONCLUSIONES

La figura de la Guardia Nacional tiene sus orígenes doctrinales y operativos en el constitucionalismo norteamericano de corte federal. En el Derecho positivo mexicano se constituyó bajo esas mismas bases y se consolida desde sus primeras regulaciones hasta la Constitución de 1917, como una institución de carácter eminentemente local tanto por materia como por competencias, así como de naturaleza ciudadana y transitoria, es decir, con independencia a un ejército permanente que sería el garante de la soberanía de toda la federación. Así se consagraba y disponía expresamente en el texto que ha perdido vigencia de la Constitución, que declaraba derechos e imponía deberes a mexicanos y ciudadanos, así como en las competencias otorgadas a distintos órganos y órdenes estatales.

Con la reforma constitucional recientemente publicada, se desnaturaliza a la figura de la Guardia Nacional para convertirla en una institución de carácter eminentemente federal, profesional y por ende permanente que tiene a su cargo funciones de seguridad pública, pero que estará conformada simultáneamente con activos civiles y con miembros del ejército. Aunque se dispone expresamente que el mando es estrictamente civil, se prevén difi-

cultades en su operatividad y sobre todo un inminente riesgo de trasgresión a los derechos fundamentales, pues el adiestramiento y disciplina de elementos civiles y militares es completamente distinto así como sus fines.

Es momento de repensar el constitucionalismo mexicano, pues el constituyente originario de 1917 previó una forma de Estado federal con competencias y materias a las entidades federadas, que paulatinamente se han ido acotando con la inmensa cantidad de reformas. Asimismo, pueden estar en riesgo principios y valores superiores del ordenamiento que se encarnan en los derechos fundamentales, los cuales es indispensable resguardar en un auténtico Estado de Derecho. De ahí que, tendría que evaluarse que a través de medios de control de la constitucionalidad, se puedan declarar inconstitucionales reformas a la Constitución no sólo por violaciones formales al procedimiento sino también por trasgresiones materiales o sustantivas (en donde se encuentran los Derechos Humanos) inherentes a un auténtico constitucionalismo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACKERMAN, John, “Hacia la desmilitarización”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], nov. 2018. ISSN 2448-4725. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13007>>. [Consultada: 18-marzo-2019].

-----, “Debate público y Guardia Nacional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], jan. 2019. ISSN 2448-4725. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13116/14599>>. [Consultada: 18-marzo-2019].

ARISTÓTELES, *Política*, trad de C. García Gual y A. Pérez Jiménez, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa-Facultad de Derecho/UNAM, 2010.

- ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, México, McGrawHill, 2002.
- ASÍS ROIG, Rafael, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Madrid, Dykinson, 2001.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, t. I, trad. de G. de Añastro Isunza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], jan. 2019. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574>>. [Consultada: 18-marzo-2019].
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. de J. Lión Depetre, México, Facultad de Derecho/UNAM y FCE, 1998.
- DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, IIJ-UNAM, 1999.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1998.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México, 2012.
- JELLINEK, George, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, trad. de A. Posada, México, IIJ-UNAM, 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de E. García Máynez, México, UNAM, 1995.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Formas de Estado”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, México, IIJ UNAM-Porrúa, 1998.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, 1995.

SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, “La Guardia Nacional”, en *Aida. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Año 6, Opus 12, México, Julio-Diciembre 2012.

VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, “La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México”, en BERNAL, Beatríz (coord.) *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986) Tomo II*, México, UNAM, 1988.

WHEARE, Kenneth Clinton, *Federal Government*, Oxford University Press, 1963.