

# PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, FUNCIONAMIENTO Y REGLAMENTACIÓN

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS\*

México ha vivido las más graves contradicciones en cuanto a su normatividad jurídica, siendo un país abundante en leyes con base en las cuales pudiéramos normar nuestra vida institucional, nos hemos alejado de principios jurídicos básicos. Es común invocar sin fundamento legal alguno, reglas no escritas; asimismo, por desgracia, existen normas vigentes en nuestras legislaciones sin aplicación efectiva, situaciones ambas que reducen la eficacia del derecho positivo, no obstante la intensión clara, tanto del Constituyente original, como del Constituyente permanente.

Un ejemplo conspicuo de tales señalamientos es la norma constitucional que establece en nuestros textos vigentes la posibilidad de creación de una GUARDIA NACIONAL. En efecto, los artículos 31 fracción III, 35 fracción IV, 36 fracción II, 73 fracción XV, 76 fracción IV y 89 fracción VII, conciben a la GUARDIA NACIONAL como una institución que debió haber formado parte de nuestras instituciones nacionales, sin embargo, el manifiesto desinterés de los gobiernos de la República,

han aplazado sin justificación alguna, la creación de tal institución.

Su creación nunca más será oportuna como en estos momentos en los que la nación ha padecido graves desastres en su territorio nacional, si bien han sido algunos por causas de fenómenos naturales, otros serían atribuibles a fallas humanas, así tenemos entre los casos más relevantes: la erupción del volcán Chichón en el año de 1982, el desastre de San Juan Ixhuatepec en 1984, el terremoto en la Ciudad de México en 1985, el huracán Gilberto en 1988, la erupción del volcán de Colima en 1991, la explosión en la Ciudad de Guadalajara en 1992, el huracán Gert en 1993, la amenaza latente del volcán Popocatepetl, los huracanes que han afectado constantemente nuestras costas, como los recientes y dolorosos casos de Oaxaca y Guerrero, por los huracanes Paulina y Rich.

En la función de tales tragedias, se invoca constantemente la intervención de organizaciones gubernamentales, como el sistema nacional de PROTECCIÓN CIVIL, y las comisiones

\* Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

estatales del mismo nombre, en los respectivos estados de la República. En realidad pocos resultados favorables se han obtenido a través de estos sistemas puesto que éstos ejercen una tarea fundamentalmente normativa, más que operativa, siendo ésta última encomendada invariablemente al Ejército Mexicano, quien de conformidad con el plan DN3, acuden a labores de rescate, salvamento y atención a damnificados.

Es, por supuesto, de interés nacional la conformación de organizaciones ciudadanas que se comprometan en los trabajos, no sólo normativos o de opinión, sino específicamente en los operativos de rescate, salvamento y atención a damnificados, con disciplina, profesionalismo y espíritu solidario. Estas organizaciones surgirían precisamente de la sociedad descansando en ella las partes esenciales del trabajo operativo. A tales necesidades se encuadra la GUARDIA NACIONAL como organización de ciudadanos dedicada a dar garantías de seguridad a la comunidad, como se consideró y discutió en el seno del Congreso Constituyente, destacando en su participación el DIP. ALBERTO M. GONZÁLEZ, quien definió a la GUARDIA NACIONAL de la siguiente manera:

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

Así también definió, que la GUARDIA NACIONAL sirva para salvaguar-

dar los intereses y la integridad de los estados.

Nos encontramos ante la circunstancia de analizar y debatir la importancia que mantiene en nuestros días la GUARDIA NACIONAL, una institución que en esencia estará conformada por ciudadanos bajo una disciplina y organización orientada a salvaguardar la vida, el patrimonio y la tranquilidad de los mismos, sobre todo ahora que los cauces democráticos están más consolidados. El artículo 73 fracción XV constitucional establece textualmente:

ART. 73- El Congreso tiene facultad...

FRAC. XV.- Para dar reglamentos con objetivo de organizar, armar y disciplinar la GUARDIA NACIONAL, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instrumentarla conforme a la disciplina prescrita por dicho reglamento.

En sentido estricto, la GUARDIA NACIONAL está considerada en nuestra norma vigente. La falta de reglamentación ha impedido su organización y obviamente su existencia, y ante los momentos de alto riesgo que constantemente hacen presencia en nuestro país, y los peligros latentes, se hace inaplazable su formación a fin de que sea la GUARDIA NACIONAL, como organización ciudadana, reglamentada por el legislativo federal y ejecutivos estatales, quien salvaguarde a la población de los efectos siniestrales. Es de reconocer que el ejército mexicano ha intervenido heroicamente en actividades

de ayuda a la población, por lo que ante la existencia de la GUARDIA NACIONAL, las labores del ejército se concentrarían en las que expresamente les otorga la Constitución, sin menoscabar su energía y la superior misión que tiene encomendada.

En diversos países de Europa y en los Estados Unidos, la GUARDIA NACIONAL es una estructura fundamental para la protección frente a las catástrofes naturales, donde se tiene la experiencia de que ante la despiadada fuerza de tales fenómenos, se pueden llegar a perder bienes, pero siempre se salvaguarda la vida, lo cual es el propósito fundamental de gobierno y sociedad. La actividad de esta GUARDIA NACIONAL, en el caso estadounidense, tiene una historia de más de trescientos años, desde que este país era colonia y con el tiempo se ha ido perfeccionado esta institución hasta hacerse indispensable en la vida de la unión americana.

¿Por qué la necesidad de una GUARDIA NACIONAL en México? La respuesta es inmediata, el país requiere de la participación de hombres y mujeres que reciban instrucción especializada para atender con prontitud y eficacia los trabajos preventivos y de auxilio a la población, pero además, es indispensable que se fomente en la conciencia de esos hombres y mujeres un espíritu de servicio, de fraternidad y de solidaridad, por ello se propone que a través de la institucionalidad de la GUARDIA NACIONAL se reglamente el servicio social como obligatorio para ciudadanos y ciudadanas del territorio

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

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

Es oportuno invocar las resoluciones 42/169 y 44/169 aprobadas por la O.N.U., dentro del contexto del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", las que nos señalan que los desastres naturales, tales como los terremotos, vendavales (cyclones, huracanes, tornados, tifones), maremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios y otras calamidades de ori-

gen natural, han costado la vida a unos 3 millones de personas en el mundo durante los últimos veinte años, perjudicando asimismo la existencia de por lo menos 800 millones de seres más, ocasionando daños inmediatos que superan los 23,000 millones de dólares por lo que se exhorta a los gobiernos para que:

- a) Formulen programas nacionales que mitiguen los efectos de los desastres naturales, así como políticas económicas, de aprovechamiento del suelo y disposiciones relativas a los seguros para prevenir estos efectos y particularmente en los países en desarrollo, se integren plenamente en sus programas nacionales de desarrollo.
- b) Participen durante el Decenio en una acción internacional concertada para reducir los efectos provocados por desastres naturales y, según proceda, establezcan comités nacionales en cooperación con las comunidades científicas y tecnológicas pertinentes y otros sectores interesados, con miras a alcanzar el objetivo y las metas del Decenio;
- c) Se fomenten a través de las administraciones locales la adopción de medidas apropiadas para movilizar el apoyo necesario de los sectores público y privado que contribuyan al cumplimiento de los propósitos del Decenio;
- d) Desarrollen una adecuada educación cívica a través de la cual

la ciudadanía cobre mayor conciencia del riesgo de los daños y de la importancia de la preparación para casos de desastres, la prevención de los mismos y el socorro y las actividades de recuperación a corto plazo, así como para la educación ya existente, a través de la capacitación y de la destacada función que desempeñan los medios de comunicación;

- e) Presten la debida atención a los efectos que los desastres naturales tienen en la atención de la salud, especialmente a las actividades para reducir la vulnerabilidad de los hospitales y los centros de salud, así como a los efectos en el almacenamiento de alimentos, las viviendas y otras infraestructuras sociales.
- f) Mejoren la pronta disponibilidad internacional de suministros de emergencia, adecuados mediante el almacenamiento o la reserva de esos suministros cerca de zonas expuestas a desastres.

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

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

ART. 1.- Esta ley es de orden público y de observancia general en todo el te-

territorio nacional y establece las bases de organización de la GUARDIA NACIONAL en las entidades de la federación.

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

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

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

ART. 5.- El servicio social para la GUARDIA NACIONAL deberá presentarse por el término de un año en la forma,

lugares y condiciones que establezca el reglamento correspondiente.

ART. 6.- Los nombramientos de jefes y oficiales de la GUARDIA NACIONAL estarán reservados a los ciudadanos que la integren, de conformidad con la reglamentación en vigor, quienes deberán desempeñar su cargo de tiempo completo sin que puedan dedicarse a otra actividad remunerativa, a no ser académica o literaria. Sus emolumentos serán determinados por el Congreso del estado respectivo.

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

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

ART. 9.- La GUARDIA NACIONAL tendrá entre sus atribuciones la elaboración de programas de trabajos, relativos

a la prevención de desastres por fenómenos naturales o humanos. Elaborarán sus insignias, distintivos, uniformes, lemas, manuales y demás instructivos útiles para su integración e identificación.

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

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

ART. 12.- Las autoridades del municipio y del estado deberán destinar, dentro de sus respectivas áreas, albergues funcionales para alojar a los habitantes que hayan sido prevenidos por la posible afectación de una fenómeno natural o humano. La GUARDIA NACIONAL a

través de sus oficiales tendrá a su cargo la atención y vigilancia de los albergues respectivos, procurando su buen funcionamiento y garantizando la tranquilidad de los albergados, cuidando también de la alimentación, servicio hidráulico y sanitario, dando preferencia en la atención a los menores, ancianos y mujeres embarazadas. En ningún albergue o centro de atención podrá, bajo ningún concepto, restringirse la libertad personal.

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

ART. 14.- La GUARDIA NACIONAL fomentará la concientización en la comunidad, sobre los riesgos susceptibles que puedan sobrevenir y afectar a la población, a través de los medios de comunicación masivos, foros u otros que lleguen a la gente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley Federal del Trabajo, sin que exceda de términos razonables.

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

### *TRANSITORIO*

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

SEGUNDO.- Los gobiernos de los estados deberán instrumentar la GUARDIA NACIONAL dentro de los primeros 180 días, a partir de la entrada en vigor de la presente ley.