



# SEGURIDAD PÚBLICA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN: ¿REDEFINICIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI?

Alan Jair García Flores\*

Seguridad Pública, Estado de  
excepción

Redefinición de la naturaleza  
jurídica de las fuerzas armadas  
en el siglo XXI

Alan Jair García Flores

\* Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Penal por la Universidad de Xalapa. Catedrático por oposición de Derecho Penal General, Derecho Penal Especial y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Catedrático de Licenciatura y Posgrado de la Universidad de Xalapa. Asesor Jurídico de la Sección 56 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. E-mail: alagarcia@uv.mx.



**SUMARIO: 1. Resumen/Abstract; 2. Introducción; 3. Aproximación al concepto fuerzas armadas; 4.Marco constitucional de las fuerzas armadas; 5. Misiones de las fuerzas armadas; 6. Análisis constitucional de la intervención de las fuerzas armadas en función de la seguridad pública; 7. Reflexiones finales; 8. Fuentes de consulta**

## 1. RESUMEN

Las Fuerzas Armadas se encuentran legitimadas por disposición de ley para afrontar las amenazas de seguridad nacional que aquejen al Estado mexicano, sin embargo, ante un diseño de política criminal contra el narcotráfico basada en la represión sobre la prevención, se determinó su inclusión en labores operativas de seguridad pública, mismas que están encomendadas a las autoridades de carácter civil. Bajo esta tesitura, se recurre a los métodos dogmático-jurídico, sistemático jurídico, comparativo y análisis de contenido para estudiar los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional desde el enfoque dogmático-jurídico, a partir del cual, se examinan las inconsistencias de la jurisprudencia P./J. 38/2000 "Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución)". Así las cosas, la participación de las autoridades castrenses en funciones operativas de seguridad pública constituye una tergiversación de los numerales 21 y 129 constitucional que pone en la palestra una posible redefinición de facto en sus atribuciones y, en consecuencia, contrasta con el paradigma garantista adoptado mediante la reforma constitucional de 2008.

**PALABRAS CLAVES:** Fuerzas Armadas, Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Derechos Humanos.

## ABSTRACT

The Armed Forces are legitimized by law to deal with the threats of national security that afflict the Mexican State, however, before a design of criminal policy against drug trafficking based on repression on prevention, was determined to be included in operational work Of public security, which are entrusted to civil authorities. In this context, the dogmatic-legal, systematic, legal, comparative and content analysis methods are used to study the concepts of public security and national security from the dogmatic-legal approach, from which inconsistencies in jurisprudence P./J. 38/2000 "Army, Navy and Air Force.

Their participation in aid of the civil authorities is constitutional (interpretation of article 129 of the constitution) ". Thus, the participation of the military authorities in operational functions of public security constitutes a distortion of the constitutional.numerals 21 and 129 that puts in the discussion a possible de facto redefinition in its attributions and, consequently, contrasts with the adopted guarantor paradigm through the constitutional reform of 2008.



**KEYWORDS:** Armed Forces, Public Security, National Security, Human Rights

## 2. INTRODUCCIÓN

Desde antaño, México posee una estrecha relación con el gremio castrense, toda vez que el ideal de libertad e independencia nacional simbolizó una aspiración suprema tanto de civiles como de guerrilleros que en la fusión y evolución de su naturaleza desembocaron en elementos militares propiamente dichos. Evidencia de lo anteriormente planteado, es precisamente la figura del primer Presidente de la República, Guadalupe Victoria, militar que constituyó el primero de una larga lista de mandatarios federales del gremio marcial.

El tema de las Fuerzas Armadas comprende una complejidad interesante, no sólo por el nivel y prestigio de su naturaleza, sino porque en sí mismo, tal rubro ha sido a últimas fechas, catalogado por diversos estudiosos como polémico y crucial en el desarrollo de México (Bermúdez, 1998).

## 3. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO FUERZAS ARMADAS

Resulta pertinente señalar el concepto de Fuerzas Armadas, mismo que en palabras de Bermúdez, se integra de la siguiente manera: “conjunto de los efectivos -hombres y materiales- de tierra, mar y aire, que integran los organismos constitucionales respectivos, creados para la defensa del país y salvaguarda de su orden interno” (1998: 203).

En razón de lo anteriormente señalado, es posible considerar que las Fuerzas Armadas en México constituyen una institución compuesta por el binomio persona-materia, como recurso indispensable para la protección del Estado y su soberanía, frente a amenazas externas (Estados o sujetos transnacionales) mediante el uso de armamento.

Las Fuerzas Armadas junto con los cuerpos policiacos constituyen el Poder Nacional que el Estado mexicano posee para hacer frente a las amenazas que le aquejen, ello por supuesto, en su respectivo ámbito de competencia.



En el caso particular de México, las Fuerzas Armadas se componen por tres grandes grupos que determinan su ámbito de ocupación, a saber: el Ejército, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval. Al respecto, Rosas sostiene que:

Existen en nuestro país, como en todo el mundo tres Fuerzas Armadas, salvo que la tecnología espacial y los avances en la informática, ambos encaminados a propósitos bélicos, y que no están al alcance de nuestro desarrollo, den lugar a más; las Fuerzas Armadas por su equipamiento, la especialización de su personal y sus posibilidades de combate están perfectamente identificadas en nuestro país. Dos de ellas, el Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea están dirigidos y administrados por una Secretaría del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional; y la Fuerza Naval, la Armada de México por la Secretaría de Marina (1998: 44).

Cabe destacar que las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, además de realizar actividades propias de la seguridad, llevan a cabo tareas de inteligencia, las cuales permiten identificar, analizar, prevenir y neutralizar las posibles amenazas que pudiesen atentarse contra el Estado.

Conviene abordar de forma clara y sencilla las características de las Fuerzas Armadas, las cuales representan elementos medulares del poder nacional del Estado mexicano.

La *primera* característica de las Fuerzas Armadas, estriba en su peculiar composición. Al respecto, Báltiz (1999) sostiene que éstas se integran por un grupo organizado bajo un esquema de jerarquías nítidamente definido; disciplinado y entrenado de personas armadas pertenecientes a la sociedad del Estado.

El *segundo* rasgo esencial de las Fuerzas Armadas, versa en la justificación de su ser, el cual no es otro que la defensa del Estado en cuanto a su soberanía, territorio e integridad; y de la sociedad, frente a amenazas externas constituidas por sujetos estatales o transnacionales (Salazar, 2002).

La *tercera* característica de las Fuerzas Armadas, se aboca a su apego a la Ley Fundamental, en virtud de la importancia de sus acciones y fines. Ello atiende sustancialmente a la trascendencia de su papel en la permanencia del Estado, tanto en tiempos de paz como en casos de guerra (Sánchez, 2007).

Sin lugar a dudas, esta importante institución debe estar contemplada en las directrices planteadas por la Carta Magna, en razón de su esencia bélica, de sus tácticas, misiones y bienes jurídicos protegidos, toda vez que su poder constituye gran parte de la fuerza efectiva del Estado mexicano, es decir, de su poder nacional.

#### **4. MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

Una vez identificados los rasgos particulares de las Fuerzas Armadas en México y atendiendo a la tercera característica de las mismas, resulta menester abordar el marco constitucional de tan importante institución.

Como bien se estableció en párrafos anteriores, las Fuerzas Armadas necesariamente deben estar contempladas por la Ley Fundamental que rige al Estado mexicano, ello determina los parámetros



de su actuar, en tal virtud, las disposiciones constitucionales que gobiernan al gremio castrense se cristalizan a través de los siguientes numerales:

El artículo 5 de la Carta Magna, establece que “[...] los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados” (Art. 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Este numeral sostiene que el servicio público en materia de armas es inexcusable, situación que atiende a la obligación de todo mexicano de velar por la permanencia de las garantías que gozan; así como el deber de defender la independencia del Estado frente a amenazas que pongan en entredicho su subsistencia. Por tal razón, Polina (2007) sostiene que, en casos de amenaza grave contra la nación, los mexicanos deben defenderla sin miramientos; no obstante, en tiempos de paz, éstos tendrán que someterse a un adiestramiento en la actividad militar que les lleve a identificar el armamento y el orden marcial que les permitirá concretar el deber anteriormente descrito.

De igual forma, el artículo 10 del ordenamiento en comento, consagra el derecho de portación de armas, mismo que se integra de la siguiente manera:

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el derecho de 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 (Art. 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al respecto, Bátiz (1999) afirma que la presente disposición constitucional, contempla la libertad de posesión de armas para los particulares, con excepción de las estrictamente reservadas para el uso de las Fuerzas Armadas y de aquellas prohibidas por la Ley Federal de Armas y Explosivos. No obstante, conviene señalar que, si bien es cierto que el texto constitucional de referencia considera la libertad de posesión de armas, también lo hace en cuanto a su portación, garantía que se incluye para su defensa, pero a la vez, establece un candado para tal facultad al determinar que dicha protección no puede ser concretada a través de armamento prohibido por disposición normativa y que sea de uso exclusivo del gremio castrense.

Corresponde ahora abordar el contenido del artículo 13 de la Ley Fundamental que estipula el llamado fuero de guerra, numeral que se erige de la siguiente forma:

Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda (Art. 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El fuero de guerra establecido por el artículo anterior comprende el establecimiento de un tribunal militar que juzgará de forma exclusiva a los elementos del gremio marcial que cometan faltas graves contra la disciplina militar; situación que se traduce en una excepción al principio constitucional de igualdad que implica que nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales (Contreras, 2009).

En este orden de ideas, resulta pertinente señalar que el precepto constitucional en comento, consagra de forma clara y concisa que, por ningún motivo o circunstancia, los tribunales militares



conocerán de delitos en los que estén involucrados civiles, o como la Carta Magna sostiene, “paisanos”, los cuales, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se conciben como “persona que no es militar” (www.rae.es, fecha de consulta: 5 de agosto de 2016).

El siguiente numeral de la Constitución Federal que tiene relación con el gremio marcial, es el 16, artículo que contempla la inviolabilidad domiciliaria en tiempos de paz, postulado que a decir de Bermúdez resulta de innegable importancia para el sistema jurídico mexicano, toda vez que prevé que, en tiempos de paz,

Los militares no pueden alojarse forzosamente en las casas particulares, ni tampoco pueden pedir y menos exigir, prestación o servicio alguno sin la justa retribución o pago por ellos [...] pero tratándose de situaciones anormales como sería el caso de trastornos graves del orden nacional como una invasión, una rebelión o la guerra misma, [...] los militares quedan facultados para solicitar y aún exigir en caso necesario en forma gratuita y aún obligatoria, determinadas prestaciones o servicios de los civiles (1998: 60).

De tal suerte, este importante precepto legal, infiere que la población debe apoyar a los elementos de las Fuerzas Armadas cuando se encuentre amenazada la seguridad nacional, sin embargo, dicha facultad de los militares de solicitar el auxilio de los civiles y a su vez, la obligación de éstos respecto al otorgamiento de alojamiento y servicios para con los elementos marciales, debe ser proporcionada y regulada por la ley de suspensión de garantías. Asimismo, cualquier anomalía o exceso por parte de los militares conllevaría la imposición de alguna de las sanciones previstas en el capítulo IV del Código de Justicia Militar, denominado: Pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencias contra las personas.

Bajo el contexto que este artículo contempla, se puede asimilar que los elementos de las Fuerzas Armadas se encuentran orientados a la defensa del Estado frente a guerras o amenazas de otros países o sujetos transnacionales, tan es así que el propio párrafo XVII del artículo 16 constitucional, menciona que los militares tendrán facultades especiales en tiempos de guerra, ello conlleva la consideración de una amenaza de seguridad nacional, en virtud de lo cual, se emplean a las Fuerzas Armadas por ser las autoridades competentes por disposición de ley para atender tales peligros.

Un artículo de suma trascendencia para los mexicanos es sin duda alguna el 29 de la Carta Magna, el cual tiene estrecha relación con el numeral 16 del mismo ordenamiento, toda vez que contempla la suspensión de garantías constitucionales, a saber:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde (Art. 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



El artículo anterior consagra las condiciones en que se suspenden de forma total o parcial las garantías individuales, es decir que sea decretado un Estado de excepción, en dónde las autoridades en aras de cumplir con su misión, violen ciertos derechos que representan un “obstáculo” para la consecución de tal fin, ello ocasionaría una terrible amenaza contra los derechos humanos de todos cuantos viven en México, pues no sería un Estado garantista verdadero, colándose en los supuestos de un Derecho Penal del Enemigo, esquema que implica por un lado, la violación de las más básicas garantías para el hombre y una culpabilidad de autor (Contreras, 2009) situación que no sólo conllevaría un peligro inminente para la población sino, un riesgo para la permanencia del propio Estado.

No debe pasarse por alto que tal precepto posee ciertos candados para que se llegue a cristalizar la suspensión de garantías antes referidas, en primer lugar, la suspensión puede decretarse si, y sólo si, el Congreso de la Unión aprueba la propuesta del Ejecutivo Federal previo acuerdo con el Procurador General de la República y los titulares de las diversas secretarías.

En segundo lugar, la suspensión de garantías puede ser decretada en forma general, es decir para todo el país o bien, para un determinado territorio, situación que debe quedar perfectamente determinada por el Ejecutivo Federal. Cabe mencionar que por ningún motivo la suspensión de garantías podrá ser contra personas determinadas.

En tercer lugar, el Estado de excepción bajo ninguna circunstancia podrá prolongarse por tiempo indeterminado, ello en virtud del Estado de indefensión que todos los mexicanos y extranjeros que residan en México pudiesen observar, así pues, dicha suspensión de garantías durará hasta que se restablezca el orden público.

Siguiendo el esquema de preceptos constitucionales que tienen relación con las Fuerzas Armadas en México, es momento de abordar aquéllos artículos que se encuentran dentro de la parte orgánica de este importante ordenamiento, tal es el caso del numeral 32, el cual plantea que,

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y a la Armada o a la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento (Art. 32, párrafo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Bajo el ideal de este apartado, se encuadra un derecho y una restricción, el primero de éstos se dirige a los mexicanos, toda vez que tienen la posibilidad de pertenecer al Ejército o a la Guardia Nacional; no obstante, dicho numeral concibe la prohibición expresa a los extranjeros para ingresar a las filas de la Armada de México y la Fuerza Aérea.

Es menester señalar, que las obligaciones de los mexicanos se encuentran consagradas por el artículo 31 de la Ley Fundamental, mismo que a la letra reza:

Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.





- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.
- 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
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Art. 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al respecto de esta consideración, se puede establecer que los mexicanos tienen obligaciones para con su Estado, en razón de lo cual deben prestar ciertos servicios para contribuir con su permanencia y soberanía, entre ellos, se encuentran: recibir una instrucción militar en cuanto a elementos esenciales, acudir al llamado de la autoridad municipal para el efecto anterior y en sí, alistarse en la Guardia Nacional.

Todas estas encomiendas, tienen como fin último formar en los aspectos más básicos a los mexicanos para que de ser necesario, protejan la soberanía estatal, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto establezca la Carta Magna, argumento que se refuerza con lo planteado por el artículo 35, fracción IV del ordenamiento en comento, mismo que señala como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos “Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes” (Art. 35, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El referido artículo contempla una acción inminente en caso de amenazas a la República Mexicana y a sus instituciones, circunstancia que se constata con lo dispuesto por las fracciones XII, XIII, XIV y XV del numeral 73 de la propia Carta Magna, mismas que se presentan de la siguiente forma:

El Congreso de la Unión tiene facultad:

[...]

- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
- 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. (Art. 73, fracción XII, XIII, XIV y XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).





Sin lugar a dudas, este artículo constituye el marco de actuación de las Fuerzas Armadas como autoridades encargadas de la seguridad nacional, pues en su fracción XII, se establece que el titular del órgano legislativo tiene la facultad de declarar el estado de guerra, ello por supuesto, previo análisis que, junto con el Presidente de la República, se efectúe de la situación en concreto.

En cuanto a la fracción XIII, el numeral citado, refiere que el Congreso de la Unión tiene la potestad de determinar de acuerdo a las costumbres y leyes de guerra, aquellos bienes que siendo del enemigo pueden ser aprovechados por el país.

Respecto a la fracción XIV se establece en primer término, la diferencia de integración entre Fuerzas Armadas y Guardia Nacional, toda vez que las primeras son constituidas por el Ejército, Marina (Armada de México) y Fuerza Aérea Nacional; mientras que la segunda, se integra por los elementos de cada entidad federativa (Bermúdez, 1998).

En segundo lugar, se abordan las disposiciones normativas que tiendan a organizar a los elementos militares, entre ellas se encuentran: la Ley Orgánica de la Armada y la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea; mientras que la disciplina se encuentra contenida entre otros ordenamientos, por el Código de Justicia Militar.

En relación a la fracción XV del cuerpo legal en comento, se determina que el Congreso de la Unión está facultado para dictar las disposiciones normativas para la organización, armamento y disciplina de la Guardia Nacional, así como dictar los parámetros a cubrir para ocupar el puesto de jefes y oficiales de tal institución, ello permitirá que los elementos marciales tengan lineamientos para su integración y composición, sin dejar de lado que las entidades federativas ostentan la facultad de instruir la conforme a la disciplina castrense.

Con respecto a las facultades que la Cámara de Diputados posee en materia militar, Reyna (2010) sostiene de forma tajante que constitucionalmente este órgano político solamente puede conocer como cámara de origen de las leyes que tengan exacta relación con el gremio castrense, en tal virtud, se infiere que las Fuerzas Armadas no rinden cuentas a este órgano legislativo.

No obstante, la Cámara de Senadores posee a diferencia de la Cámara de Diputados, diversas facultades que tienen vinculación con la materia militar, ello se consagra en el artículo 76 de la Carta Magna, el cual se redacta de la siguiente forma:

Son facultades del Senado:

[...]

- II. Ratificar los nombramientos que el [Ejecutivo Federal] haga de [... los] coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- 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 (Art. 76, fracción II, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La fracción II del numeral de referencia, invita a la reflexión respecto a las facultades del Senado frente a las Fuerzas Armadas, con respecto a lo cual, puede aseverarse que este importante órgano legislativo, tiene la potestad de ratificar el nombramiento de los altos mandos del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada, ello se advierte como una forma de control real y efectiva que el poder legislativo tiene con respecto a las decisiones del Ejecutivo Federal.

Por cuanto hace a la fracción III del citado artículo, se determina que esta máxima cámara posee la facultad de permitir la salida de las tropas fuera del territorio nacional, o bien, el paso o estación de fuerzas extranjeras por territorio mexicano.

En lo tocante a la fracción IV de este precepto constitucional, es digno señalar que el Senado de la República, tiene la facultad de consentir que el titular del Ejecutivo Federal disponga de la Guardia Nacional. Al tenor de las anteriores facultades, puede considerarse que todas ellas se orientan a la defensa de la seguridad nacional, razón por la que debe recurrirse a las Fuerzas Armadas como medio idóneo para defender la permanencia del Estado mexicano.

Atendiendo al orden lógico de presentación de este apartado, conviene señalar ahora las facultades que la Comisión Permanente tiene con respecto a la materia militar, pues si bien el Congreso General tiene sesiones ordinarias al año, también lo es que, en sus recesos, no puede faltar la presencia del poder legislativo, en cuya virtud, se constituye una Comisión Permanente que despacha en relación a sus facultades, los asuntos que tengan exacta vinculación con su labor legislativa.

El artículo 78 de la Ley Fundamental sostiene que,

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

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional.  
[...]
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga (Art. 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



El fin de incorporar esta disposición atiende como se determinó anteriormente, al hecho de que en ningún momento falte la presencia del órgano legislativo, razón por la cual, la Comisión Permanente puede de acuerdo a sus facultades, consentir que el Presidente de la República utilice la Guardia Nacional para asuntos del orden interno, más no, del externo, situación que implica que el primer mandatario de la nación, no podrá autorizar la salida de tropas mexicanas del territorio nacional.

No debe pasarse por alto que la Comisión Permanente puede también ratificar los nombramientos de coroneles y oficiales superiores del gremio marcial, situación que reafirma el argumento anterior, pues dicha comisión posee únicamente facultades al orden político interno.

Estos numerales comprenden las facultades propias del Poder Legislativo en vinculación con el gremio marcial, sin embargo, el Ejecutivo Federal, encuentra a su vez, en el artículo 89 de la Ley Suprema, el fundamento toral que establece su relación con las Fuerzas Armadas, mismo que se presenta de la siguiente forma:

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

[...]

- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (Art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El titular del Poder Ejecutivo a nivel Federal es denominado Presidente de la República, este importante funcionario, tiene diversas facultades relacionadas con las Fuerzas Armadas, entre las principales se encuentran: nombrar a las autoridades de máxima jerarquía del gremio marcial; así como preservar la seguridad nacional, obligación para la que tiene a su disposición a la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes y la Guardia Nacional; de igual forma, tiene la facultad de declarar la guerra en nombre del Estado mexicano.

El conjunto de facultades y obligaciones del Presidente de la República en materia militar, se cristaliza en un contexto de seguridad nacional, pues es la permanencia del Estado la que se encuentra en juego, razón *ad hoc* para utilizar a las Fuerzas Armadas en aras de enfrentar estas amenazas, mismas que justifican la presencia de las Fuerzas Castrenses, no así el combate al narcotráfico que se ubica dentro de la esfera de la seguridad pública y es tarea de las autoridades de carácter civil.

Por último, pero no por ello de menor importancia, se encuentra el artículo 129 de la Constitución Federal, precepto legal que determina la principal limitante de las Fuerzas Armadas en México y en



sí, uno de los dos ejes rectores de la presente obra, de tal suerte, el numeral en comento se erige de la siguiente manera:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas (Art. 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Esta máxima constitucional, representa no sólo una limitación al gran poder que tienen las Fuerzas Armadas, sino también, la base para argumentar las violaciones a derechos humanos acaecidas como consecuencia de sus actividades.

Es menester señalar que las Fuerzas Armadas no pueden ejercer mayores funciones que las que por ministerio de ley tengan exacta vinculación con la disciplina militar, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió en el año 2000, la tesis jurisprudencial denominada ***Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del Artículo 129 de la Constitución)***, situación que les permitía a los elementos castrenses participar en actividades que no poseían exacta conexión con la materia militar, sin embargo, cabe destacar que el pronunciamiento de este Máximo Tribunal Constitucional dista en demasía de un verdadero estudio jurídico, circunstancia que se traduce en un duro golpe a la legalidad y armonía que constituye el respeto al texto constitucional y sobre todo, en una pauta para desencadenar una lucha que a simple vista nos coloca dentro de los parámetros de un Estado de excepción.

## 5. MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas representan gran parte del poder nacional que el Estado mexicano posee, razón por la que su presencia en aire, tierra y mar constituyen una pieza clave para su defensa y permanencia.

Considerando lo anteriormente planteado, conviene señalar que de acuerdo a Benítez (1999) las principales tareas de las Fuerzas Armadas en México se encuadran dentro de los llamados Planes de Defensa Nacional (Plan DN) I, II y III, mismos que se fundamentan en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos –para el caso de la Fuerza Aérea y el Ejército- y la Ley Orgánica de la Armada de México –por cuanto hace a la Marina-.

Por lo que se refiere al plan DN-I, puede determinarse como el instrumento idóneo para la defensa del Estado contra amenazas externas (Benítez, 1999). Sin lugar a dudas, refleja la misión innata del gremio castrense, toda vez que su principal razón de ser, se justifica a través de su labor de protección para con el Estado mexicano, en cuanto a su soberanía y en sí, para procurar y salvaguardar su permanencia.

Circunstancia que se reafirma a través de dos de los principales ordenamientos para las Fuerzas Armadas, el primero de ellos es la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que en su artículo 1º, fracción I, señala que “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la



independencia y la soberanía de la nación” (Art. 1º, fracción I de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

El segundo ordenamiento en reforzar la misión de las Fuerzas Armadas, antes aseverada, es precisamente la Ley Orgánica de la Armada de México, misma que en sus dos primeros artículos señala que,

Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior [...] del país.

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

- I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;
- II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;
- III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;
- IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en las zonas marítimas mexicanas, aguas interiores navegables y donde el Mando Supremo lo ordene, así como establecer las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional (Art. 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México).

Es de tal guisa determinable, que las Fuerzas Armadas en su plan DN-I, tienen como principal misión, la protección del Estado frente a amenazas del exterior que pongan en peligro la soberanía del propio aparato estatal y supermanencia.

En lo concerniente al plan DN-II, Benítez (1999) sostiene que se encuentra encaminado a la protección de la seguridad interna del país, siendo sus principales actividades: la guerra contrainsurgente y el auxilio a las autoridades civiles en seguridad pública.

Respecto a la primera de las actividades antes señaladas, es decir, la guerra contrainsurgente, conviene considerar que oscila dependiendo la presencia de grupos armados de rebeldes en el país, tal es el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que se dio a conocer el 1 de enero de 1994, en el Estado de Chiapas.

La segunda de las labores que contempla el plan DN-II, es precisamente el auxilio de las autoridades civiles en la seguridad pública, sin embargo, cabe destacar algunas importantes precisiones al respecto: En *primer lugar*, la seguridad pública y la seguridad interior no significan lo mismo, ya que ésta forma parte de la seguridad nacional cuyas autoridades competentes son por excelencia, las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional; mientras que aquélla, es una función a cargo de las autoridades de carácter civil verbigracia, los cuerpos policíacos.



En *segundo lugar*, si bien es cierto que la seguridad pública atañe por ministerio de ley a las autoridades civiles, ello no quiere decir que los miembros del gremio castrense no puedan participar dentro de sus directrices, como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, de ninguna forma, se infiere que las Fuerzas Armadas posean *de jure* funciones propias de seguridad pública.

Benítez asevera intangiblemente que “todos aquellos Ejércitos en el mundo que desarrollan misiones DN-II, orientados al interior de sus países, son Ejércitos del tercer mundo. Se les ordena participar en misiones internas debido a la falta de eficiencia de sistemas políticos y judiciales” (1999: 58) situación que no es ajena a la realidad del Estado mexicano, dónde el Ejército desempeña funciones propias de las autoridades civiles sin que ello posea por supuesto, indicio alguno de legitimidad.

Finalmente, el plan DN-III, encuadra la misión interna de auxilio a la población cuando ocurran sucesos de desastres naturales, toda vez que las Fuerzas Armadas poseen elementos necesarios para afrontar dichas eventualidades, tales como equipo, personal entrenado y calificado, así como estrategias para controlar situaciones de esta envergadura.

La anterior aseveración encuentra su fundamento a través del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México, numeral que a partir de su fracción V a la VII señala que este elemento del gremio marcial tiene como atribución:

[...]

- V. Salvaguardar la vida humana mediante operaciones de búsqueda y rescate en las zonas marinas mexicanas, aguas internacionales y en todas aquéllas en las que el Mando Supremo lo ordene;
- VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su ámbito de competencia y donde el Mando Supremo lo ordene;
- VII. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades (Art. 2, fracción V, VI y VII de la Ley Orgánica de la Armada de México).

Este numeral establece la ayuda para las personas que fueron víctimas de algún desastre natural, dicho auxilio será prestado por los elementos marciales. De igual forma, el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, determina que los miembros militares del aire y del suelo, tendrán como misión permanente:

- 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 de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas (Art. 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

Este tipo de misiones corresponde a los elementos militares, tal es el caso, del auxilio que dichos personajes otorgan cuando se presenta alguna contingencia natural.





Como se ha venido describiendo a lo largo de estos párrafos, las tareas de los elementos castrenses se pueden englobar dentro de los tres diversos Planes de Desarrollo Nacional DN-I, DN-II y DN-III, sin embargo, este esquema tradicional ha variado en la actualidad, al grado de comprender nuevos retos para las Fuerzas Armadas respecto a las labores que desempeñan. En esta tesitura, se invoca el caso de su empleo en actividades propias de las funciones de seguridad pública, lo cual atiende entre otras razones a la facilidad de adaptabilidad de este gremio a las necesidades del sistema económico y político, en virtud de ello, las Fuerzas Armadas se colocan como herramienta esencial en el mantenimiento del status establecido por el propio Estado mexicano.

Es menester señalar que la redefinición de las misiones de las Fuerzas Armadas atiende a,

La triada del mundo moderno que está conformada por la democracia como sistema político, la economía del mercado como opción de desarrollo vigente y la integración como resultado de la globalización. Las variables, interdependientes entre sí, tienen un efecto multiplicador y es imposible hoy intentar comprenderlas por separado.

En razón de lo cual, los principales cambios en las misiones de las Fuerzas Armadas son:

- Cambio de las misiones militares a tareas no convencionales.
- Uso de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales que trascienden sus fronteras.
- Internacionalización de las Fuerzas Armadas.
- Interpretación diferente de las esferas civil y militar.
- Disminución de diferencias organizacionales (Barrón, 2003: 4-5).

Ante tal panorama puede fácilmente identificarse al responsable de la sobredimensión de las misiones de las Fuerzas Armadas en México: El Presidente de la República, quien bajo el amparo de una interpretación por demás errónea de una facultad constitucional inherente a su investidura de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, consagrada en el artículo 89 de la Ley Fundamental, dispuso de los elementos militares para desempeñar funciones propias de la seguridad pública, la cual fue desde antaño, conferida a las propias autoridades civiles.

Respecto a lo anteriormente señalado, cabe destacar que las Fuerzas Armadas se encuentran bajo un control civil (López, 1999) hecho que no implica una estabilidad democrática, toda vez que los miembros del gremio castrense se subordinan ante la autoridad civil (titular del Ejecutivo Federal) aun cuando carezca de legitimidad o bien, su gobierno tilde de ser eminentemente autoritario y en sí, represivo.

La consideración anterior puede encuadrarse dentro de los rasgos del actual contexto político-social que vive el Estado mexicano en su aparente lucha contra el narcotráfico, emprendida por el ex Presidente Calderón y que mantiene el Presidente Enrique Peña Nieto, ya que la determinación de emplear al Ejército en funciones de seguridad pública contraviene indiscutiblemente el texto constitucional a través de sus artículos 21 y 129.

No puede pasarse por alto que la falta de democracia y un consenso mayoritario en el ejercicio de la gobernabilidad predispone el uso de las Fuerzas Armadas para contrarrestar el llamado desorden interno (Martínez, 2015) pero a su vez, favorece la inestabilidad del propio gobierno y ocasiona el descrédito de la institución, toda vez que en lugar de contar con un Ejército que vele por los





intereses de la población, se cuenta con uno que se aboque a atentar contra él, a través del sometimiento de sus manifestaciones de desacuerdo.

## 6. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

La intervención del Ejército en funciones de seguridad pública en México, no es del todo novedoso, pues desde hace ya varias décadas, el gremio castrense ha intervenido –discretamente- en labores propias de las autoridades civiles, sin embargo, fue con el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa, que la participación de elementos militares en actividades inherentes a la seguridad pública se hizo abierta y sin miramientos, circunstancia que prevalece en el Gobierno Federal que encabeza Enrique Peña Nieto. El decreto presidencial de 2007 que avaló esta inconstitucional determinación, se basó en gran parte, en un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Máximo Tribunal Constitucional del país, que fijó su postura a favor, a través de un “análisis jurídico” que en 2000 elevó a rango jurisprudencial y que lleva por nombre: ***Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución).***

El Máximo Tribunal Constitucional en México, determinó previa elaboración de un análisis jurídico, avalar la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, como resolución a una acción de inconstitucionalidad planteada en el sexenio del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por el Diputado Federal de la LVI Legislatura Federal, Leonel Godoy (PRD), quien posteriormente fuera gobernador de Michoacán, sin embargo, a pesar del fallo, conviene precisar que los argumentos esbozados por el más importante órgano jurisdiccional del país, son en su mayoría inverosímiles y a todas luces cargados hacia el lado del Ejecutivo Federal, situación que constituye una grave afrenta contra la legalidad y el respeto al texto constitucional que rige al Estado mexicano.

### 6.1 ANTECEDENTES.

Con motivo del proyecto de acción de inconstitucionalidad presentado por el legislador Leonel Godoy (PRD), el 9 de enero de 1996, un total de 166 diputados de la LVI Legislatura Federal, interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra las fracciones III y IV del numeral 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismas que consagraban la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los legisladores que interpusieron este medio de defensa constitucional, señalaron como autoridades responsables de la emisión de dicho ordenamiento a la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados (en sus respectivas funciones); al Presidente de la República como responsable de la promulgación de validez de tal norma; al Procurador General de la República en su carácter de autoridad refrendadora; y a los Secretarios de la Marina y de la Defensa Nacional (Borjón, 2010).

Los preceptos constitucionales considerados vulnerados por las fracciones antes señaladas de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueron el 21 y el 129. Con respecto al primero de ellos, se consideró que las Secretarías de la



Marina y de la Defensa Nacional no podían formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, toda vez que al ser éstas despachos abocados a la materia marcial, comprenden objetivos diversos a los cuerpos policiacos o autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos, que debían integrar tan importante organismo en materia de seguridad pública. Con respecto al segundo numeral, se invocó la principal limitante para la actuación de las Fuerzas Armadas en México, toda vez que, en tiempo de paz, ninguna autoridad podrá ejercer más funciones que las que posean exacta conexión con la disciplina militar (Corcuera, 1999).

En esta última apreciación se aborda el equilibrio entre las autoridades civiles y militares para evitar una intromisión ilegal de los elementos marciales a las funciones que por ministerio de ley fueron atribuidas a las corporaciones policiales.

En fecha diez de enero de mil novecientos noventa y seis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó como instructor al ministro Mariano Azuela Guitrón, quien determinó el dos de febrero del mismo año, agregar a los autos, el escrito de comparecencia del Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, quien lo hizo por sí y en representación del Presidente de la República.

El Secretario de Gobernación aseveró en su escrito de comparecencia que,

[...] Para emitir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el legislador se fundamentó en la necesidad de reglamentar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, en el cual se establece con precisión la creación de ese Sistema. No debe pasar inadvertido que si bien es cierto que el artículo 21 constitucional hace referencia a la actuación de las instituciones policiales, también lo es que la función de seguridad pública es responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y, por ende, el citado precepto no restringe la participación de otras instancias de gobierno distintas de las policiales cuyas atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la seguridad pública, como acontece en el presente caso, en donde esa función está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la esfera de su competencia. Esto implica que su participación en materia de seguridad pública debe ser acorde con la distribución constitucional de competencias. Luego entonces, resulta erróneo considerar que los principios que rigen la actividad policial constituyan una limitante para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al respecto del argumento esbozado por el Secretario de Gobernación, cabe destacar el sentido de función que se le otorga a la seguridad pública, la cual descansa en la obligación que para tal cometido tiene el Estado en sus diversos niveles de gobierno, no obstante, el propio escrito de comparecencia señala que la seguridad pública debe ser acorde a la distribución de competencias que hay realizado la Ley Fundamental.

[...] Las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, tienen dualidad de funciones administrativas y militares acorde con el régimen constitucional, toda vez que por una parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere atribuciones de carácter administrativo, lo que los constituye en autoridades administrativas y, por otra, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 constitucional. Por lo tanto, las funciones de los Secretarios de la Defensa



Nacional y de Marina se realizan de conformidad con las facultades concedidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que no tienen carácter militar y en tales circunstancias, debe considerárseles como autoridades administrativas. En este orden de ideas, la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los secretarios de Estado, pertenecientes al Ejecutivo Federal, resulta constitucional y legalmente válida, en virtud de que la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional, sólo resulta aplicable a ellos cuando actúan en ejercicio de las facultades que les confieren las leyes orgánicas militares y no cuando realizan funciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Bajo este segundo argumento, el escrito de comparecencia del Secretario de Gobernación, asevera que tanto la Secretaría de Marina como la Secretaría de la Defensa Nacional poseen la potestad de participar como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en virtud de la dualidad de atribuciones administrativas y militares que poseen, lo cual se ve reforzado con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que al tenor de estas afirmaciones determina que ambos despachos poseen funciones administrativas.

Por su parte, los Secretarios de la Marina y de la Defensa se adhirieron a los sendos informes que el propietario de Gobernación pronunció en su escrito de comparecencia.

Recibido el escrito de comparecencia del Secretario de Gobernación, el ministro instructor ordenó - por acuerdo de fecha seis de febrero de 1996- agregar a los autos el escrito suscrito por los diputados presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Oscar Cantón Zetina e Israel Reyes Ledezma Magaña; así como el documento suscrito por la senadora Laura Pavón Jaramillo, quien compareció en representación de la Cámara de Senadores (<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/108/96000010.019.pdf>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2016).

De igual manera, el Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, envió a la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su escrito de comparecencia, recibido el catorce de febrero de mil novecientos noventa y seis, y cuyos principales argumentos se erigían de la siguiente manera:

- I. Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada.
- II. El artículo 21 constitucional comprende dos hipótesis normativas: una referida a la seguridad pública como una función a cargo del Estado y otra que establece los principios a que debe sujetarse la actuación policial. Esta diferencia se plantea cuando el quinto párrafo del artículo 21 constitucional señala, en primer lugar, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, es decir, declara que la seguridad pública es una función del Estado mexicano en todos sus órganos de gobierno. Hasta aquí debe distinguirse esta disposición constitucional. Después de un punto y seguido, agrega en otro contenido normativo, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

De esta forma, el titular de la Procuraduría General de la República, fijó su postura, primeramente, al señalar que si la ley es clara en su contenido, no es necesario llegar a interpretarse por algún otro método que no sea el gramatical; en segundo lugar, determinó que la seguridad pública es una



función a cargo del Estado en sus diversos niveles de gobierno y que esta modalidad de la seguridad genérica no corresponde única y exclusivamente a los cuerpos policiales, puesto que el propio artículo 21 constitucional posee en su quinto párrafo, un **punto y aparte** que determina de forma indubitable que aún cuando ese numeral aborde a los cuerpos policiales de manera inmediata al apartado terminante de la seguridad pública como función a cargo del Estado, ello de ninguna forma implica que dicha labor sea exclusiva de las autoridades civiles sino que tal signo gramatical sirve de fundamento para plantear de forma concreta y razonable la posibilidad de que toda autoridad del Estado, incluyendo a las de naturaleza militar, tengan injerencia en las funciones de seguridad pública.

Es en este tenor que el Procurador General de la República soslaya como argumento armonizador de su escrito de comparecencia, el hecho de que el Presidente de la República posee por disposición del artículo 89 constitucional, la facultad de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas, siendo su postura la siguiente:

Ese poder [Ejército] no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza. La autoridad legítima es el Presidente de la República y el motivo para utilizar al Ejército puede consistir en preservar la seguridad interior, todo lo cual está previsto en la fracción VI del artículo 89, conciliándose de esta suerte los dos preceptos que comentamos. No se olvide, sin embargo, que la utilización del Ejército no ha de exceder nunca de las limitaciones impuestas por las garantías individuales, que si son en todo caso valladar común al ejercicio del poder público, cobran singular majestad cuando preservan los derechos fundamentales del hombre frente a la fuerza militar, que es el instrumento materialmente más poderoso de que dispone la autoridad.

Bajo este orden “lógico” de ideas, el Presidente de la República puede en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, hacer uso de la totalidad de las mismas para enfrentar a las amenazas contra la seguridad nacional y la seguridad interior. Cabe cuestionarse si el titular de la Procuraduría General de la República, vislumbraba la diferencia entre seguridad interior y seguridad pública, toda vez que esta última posee rasgos esenciales que la distinguen de la seguridad interior.

Aunado a lo anterior, el propio Procurador General de la República, señala que las Fuerzas Armadas deben respetar los derechos fundamentales de los gobernados, sin embargo, tal premisa requiere considerarse respecto a la dimensión de la formación y tácticas que el gremio marcial lleva a cabo, puesto que al realizar operaciones que tengan como objetivo acabar con las amenazas, se pone en tela de discusión el apego de semejantes operaciones y estrategias con el respeto irrestricto a las garantías constitucionales, sin embargo, gracias a la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 14 de julio de 2011, los elementos marciales que cometan violaciones a los derechos humanos, serán juzgados por los tribunales civiles, no así por los militares, ello en razón del cumplimiento que se hiciera de la condena impuesta por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al Estado mexicano, en virtud del caso Rosendo Radilla Pacheco VS Los Estados Unidos Mexicanos.



## 6.2 CRÍTICAS AL ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Máximo Tribunal Constitucional del Estado Mexicano, resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada en el sexenio del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por el Diputado Federal de la LVI Legislatura Federal, Leonel Godoy (PRD), quien posteriormente fuera gobernador de Michoacán, misma que versaba sobre la siguiente controversia:

¿Violan el artículo 21 constitucional las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que establecen la participación de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública?, ¿Pueden las Fuerzas Armadas auxiliar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública en tiempos de paz?, ¿Cuáles son las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz?

Una vez elaborado el análisis constitucional sobre los artículos vulnerados por las normas de referencia, este Máximo Tribunal Constitucional, resolvió que es constitucionalmente admisible que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, actúen durante tiempos de paz en tareas de seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles. Pero que ello no puede ser por sí y ante sí, toda vez que se requiere indispensablemente una solicitud expresa, fundada y motivada por parte de aquéllas, a quienes deberán subordinar su actuar y en especial, al orden jurídico comprendido en la Constitución, en las leyes que emanen y en tratados internacionales, de acuerdo con lo sentenciado por el artículo 133 de la Ley Fundamental (Borjón, 2010).

Del análisis esbozado por el Supremo Tribunal de Justicia en México, se desprenden dos argumentos torales que proclamaron infundada la acción de inconstitucionalidad planteada por el Diputado Federal de la LVI Legislatura Federal, Leonel Godoy (PRD), a saber:

- El artículo 21 constitucional consagra a la seguridad pública como función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiales.
- En ningún momento el precepto 21 constitucional señala dependencia u organismo alguno para su inclusión o exclusión, labor que queda a consideración del propio legislador ordinario (Borjón, 2010).

Los argumentos anteriormente señalados, son reforzados por la exposición de motivos de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales en su parte nuclear establecen lo siguiente:

[...] La exposición de motivos del artículo 21 constitucional, de fecha 31 de diciembre de 1994, sostiene que, ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública.

La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos





y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Íntimamente vinculado con las ideas reproducidas en la parte de la exposición transcrita, se halla el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución, que previene, en forma coherente con lo anterior, que el Congreso tiene entre sus facultades la de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asevera que las Fuerzas Armadas pueden desempeñar funciones de seguridad pública, sin embargo, lejos de aproximarse a tal afirmación, las anteriores transcripciones orientan a la determinación de que la seguridad pública es una función a cargo del Estado mexicano en su conjunto, situación que en ningún momento implica que dichas autoridades puedan llevar a cabo labores propias de esta modalidad de la seguridad genérica.

Corcuera (1999) coincide con la SCJN en lo tocante a la determinación que la propia Ley Fundamental faculta al legislador para señalar las autoridades de los tres niveles de gobierno que deben coordinarse para atender las acciones propias de la seguridad pública, sin embargo, dicho autor considera éstas deben estar legitimadas para ejecutar tales funciones. Situación que se agrava cuando el propio Tribunal Constitucional omite conceptualizar a la seguridad pública, término que no se encuentra determinado por la propia Ley Fundante, razón por la cual ésta asevera que la seguridad pública como función no es exclusiva de los cuerpos policíacos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación aseguró en su excelso análisis jurídico que el último párrafo del precepto 21 del Código Supremo, se encuentra “separado por un punto y aparte del que se refiere a los principios que rigen la actuación de las instituciones policíacas, por lo que bajo esa circunstancia no cabe identificar a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, exclusivamente con autoridades policíacas”

El argumento anterior, resulta particularmente familiar al que formulara en el mismo sentido Antonio Lozano Gracia, Procurador General de la República, a saber:

Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada.

El artículo 21 constitucional comprende dos hipótesis normativas: una referida a la seguridad pública como una función a cargo del Estado y otra que establece los principios a que debe sujetarse la actuación policial. Esta diferencia se plantea cuando el quinto párrafo del artículo 21 constitucional señala, en primer lugar, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, es decir, declara que la seguridad pública es una función del Estado mexicano en todos sus órganos de gobierno. Hasta aquí debe distinguirse esta disposición constitucional. Después de un punto y seguido, agrega en otro contenido normativo, que la actuación de las instituciones policíacas se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Lo antes vertido, resulta por demás cuestionable y a todas luces alejado de un verdadero análisis jurídico, puesto que si bien el propio artículo 21 constitucional no señala explícitamente a alguna



autoridad en específico, si incorpora a los cuerpos policiales de manera inmediata posterior al establecimiento de la seguridad pública como función a cargo de los tres niveles de gobierno, ello a través de la explicación de los principios rectores de las instituciones policiales, lo que debe interpretarse como una función a cargo de estas corporaciones.

A decir de Borjón (2010), la seguridad pública como función implica la incidencia de diversas autoridades, sin embargo, tal situación no establece que éstas posean funciones específicas de seguridad pública, lo anterior se complementa con la exposición de motivos de la SCJN, al señalar que “la coordinación que se busca incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen facultades constitucionales y legales relacionadas con la seguridad pública”.

Corcuera (1999), sostiene que el concepto de seguridad pública y en sí, la explicación de sus rasgos esenciales no es localizado dentro del numeral 21 constitucional, ni tampoco, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, razón por la cual debe auxiliarse en otros ordenamientos, tal es el caso del Código Penal Federal, mismo que consagra a la seguridad pública como bien jurídico tutelado, a través de su Libro Segundo, Título Cuarto, conformado por los delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, omitió establecer el concepto de seguridad pública, del cual adolece el propio artículo 21 de la Constitución Federal, situación que produce confusión y brinda la pauta para afirmar de forma equivocada que esta modalidad de la seguridad puede ser llevada a cabo por autoridades militares.

La seguridad pública es catalogada por el precepto 21 constitucional como una función a cargo de los tres niveles de gobierno, sin embargo, dicho artículo no explica en qué consiste, circunstancia que tampoco aclara el Máximo Tribunal Constitucional en México, razón por la cual Borjón (2010) recurre a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, misma que en sus artículos 2 y 3, proporciona bases importantes para disipar esta complicación.

La seguridad pública según el ordenamiento antes señalado, es una función exclusiva del Estado mexicano y tiene por objeto:

- Mantener el orden público;
- Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes;
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal).

Se puede aseverar que todas y cada una de las tareas que se señalan para la seguridad pública son propias para salvaguardar a las personas, sus bienes, las instituciones políticas y democráticas y en sí, para el respeto a la ley, las cuales se encuentran conferidas por disposición del propio numeral citado, al departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito.





Federal, ello mediante los llamados cuerpos de seguridad pública, mismos que son definidos por el artículo 3 del citado cuerpo legal en comento:

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;  
Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y  
Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo (Art. 3 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal).

Este esquema de organización encuadra dentro de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, el cual invoca a los cuerpos policiacos dentro de su estructura, circunstancia que permite reflexionar acerca de la titularidad de estos respecto a las labores de seguridad pública, no así a los miembros castrenses como equivocadamente sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Corcuera (1999) plantea que los argumentos esgrimidos por los diputados de la LXVI Legislatura Federal, están en sí equivocados, toda vez que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no contraviene a la Carta Magna, en virtud de que su objeto estriba en coordinar a las dependencias que cuentan con cuerpos policiacos, y con otras autoridades cuyas funciones inciden en el servicio de seguridad pública, tales como las Secretarías de la Marina y de la Defensa Nacional, sin embargo, ello no implica que las referidas autoridades posean facultades para llevar a cabo funciones de seguridad pública, esto con excepción de los cuerpos policiales, en razón de lo cual, la Suprema Corte acierta en su análisis al señalar que “el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique la competencia constitucional”

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debió haber sido interpretada en sentido estricto para las autoridades que poseen por disposición constitucional facultades para llevar a cabo funciones de seguridad pública, es decir, a los cuerpos policiales, y aquéllas que de forma indirecta inciden en la seguridad pública, más no a otra clase de funcionarios. Por tal razón, cuando la ley en comento se refiere a las autoridades competentes o aquéllas que en razón de sus atribuciones contribuyen con el objeto de seguridad pública, se aboca en primer lugar, a la policía; mientras que, en segundo plano, considera a las autoridades que inciden en labores de la seguridad pública, más no que en sí lleven a cabo funciones de esta modalidad (Corcuera, 1999; Borjón, 2010).

El Diputado Federal Leonel Godoy (PRD) no estructuró bien el análisis de su acción de inconstitucionalidad, toda vez que las fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no son violatorias del artículo 129 de la Ley Fundamental, pues a decir de Borjón (2010), las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina poseen funciones que van más allá de las militares, pero esto bajo ninguna circunstancia implica que posean *de jure* facultades para llevar a cabo atribuciones propias de la seguridad pública. Los despachos en referencia, comprenden autoridades militares y no militares, las primeras -de acuerdo al artículo 129 constitucional- no pueden inmiscuirse en labores que no tengan exacta



conexión con la disciplina militar; mientras que las segundas, si pueden incidir en actividades de la seguridad pública.

El artículo 129 del ordenamiento supremo establece claramente que,

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas (Art. 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para entender los alcances del numeral en comento, basta con abocarse a la interpretación literal del texto, el cual es en sumo grado claro, toda vez que las autoridades militares no podrán en tiempo de paz, realizar más funciones que las que posean exacta vinculación con la llamada disciplina militar, misma que a decir de Corcuera (1999) debe entenderse primeramente, como la sujeción de los elementos de los institutos armados a los lineamientos para mantener el orden y la subordinación de éstos; mientras que en segundo lugar, debe considerarse la profesión del arte de las armas con la finalidad de conservar a los militares competentes para llevar a cabo su principal misión: el combate.

En relación con lo antes aseverado, cabe puntualizar lo concerniente a los militares de armas, los cuales son definidos por la propia Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como aquéllos que “[...] técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de Unidades de Combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta Ley, en la Fuerza Aérea, los pilotos aviadores pertenecen a esta clase” (Art. 134 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

Considerando el texto citado, se puede vislumbrar una prohibición expresa para los militares de armas, puesto que, si la carrera de éstos es una formación para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate de naturaleza permanente, ello implica que dichos elementos armados no pueden en ningún momento, atender otras funciones que no posean dentro de su estructura, una vinculación exacta con la propia disciplina militar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgó dentro de su análisis constitucional, una interpretación completamente diferente y por demás desvinculada a la realidad jurídica que dicho precepto fundamental consagra, al señalar tajantemente que,

[...] Las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que se refiere el artículo 129, van más allá de las labores internas de la vida militar [...] dentro de las cuales se encuentra auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en actividades relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública.

Respecto al argumento esgrimido por este Máximo Tribunal Constitucional, Corcuera (1999) afirma que la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a su tergiversación del precepto 129 constitucional es por demás sorprendente, puesto que no sólo interpretó más allá del propio texto constitucional, sino que formuló una contradicción excelsa al concluir que las funciones que



tienen exacta vinculación con la disciplina militar no tienen por ello una exacta trabazón con la misma disciplina marcial.

El resultado anterior se produjo del análisis del artículo 89 fracción VI de la Ley Fundamental, según el cual, el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas puede disponer de la totalidad de éstas para la protección de la seguridad interior, situación que se refuerza con el texto del mismo artículo 119 constitucional, el cual determina que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior” (Art. 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Hasta este preciso momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto a la homologación o diferenciación de los conceptos seguridad pública y seguridad interior, sin embargo, a decir de Borjón (2010) este Máximo Tribunal ha optado por considerarlos como sinónimos, cuando en realidad no lo son, toda vez que la paz interior es un bien jurídico; mientras que la seguridad pública, es en un sentido, un bien jurídico y, en otro, una función.

El concepto de seguridad interior, no se encuentra establecido por el propio artículo 89 fracción VI de la Ley Fundamental, sin embargo, para tal cometido, se recurre a diversos ordenamientos jurídicos que sirven de complemento para otorgar una definición del mismo, o al menos, una aproximación a éste. Es particularmente el caso del Código de Justicia Militar, el cual comprende en su Libro Segundo, Título Séptimo, un apartado contra la seguridad interior, dónde se distinguen dos importantes delitos: la sedición y la rebelión.

Al tenor de las anteriores consideraciones, el Presidente de la República podrá hacer uso de la totalidad de las Fuerzas Armadas, tal y como lo establece el propio numeral 89 fracción VI de la Constitución Federal, es decir, sólo en los casos de sedición y rebelión, situación que se complementará con lo estipulado por el precepto 119 constitucional y el 128 fracción IV del Código de Justicia Militar (Corcuera, 1999).

El segundo ordenamiento en recurrirse para determinar las particularidades de la seguridad, es el Código Penal Federal, mismo que en su Libro Segundo consagra los llamados *delitos contra la nación*, dentro de los cuales se encuentran los siguientes tipos penales: Traición a la Patria, Espionaje, Motín, Terrorismo, Sabotaje y Conspiración. Situación ante la cual se infiere que la seguridad interior es en sí, un género de los delitos contra la seguridad nacional, toda vez que el propio Código de Justicia Militar coincide con el Código Sustantivo Federal en materia Penal, en los delitos de rebelión y sedición, sólo que para este último ordenamiento, ambos delitos se consolidan como tipos penales contra la seguridad interior, razón por la cual se concluye que estos dos son en sí, un género de los delitos contra la seguridad nacional (Borjón, 2010).

Por cuanto hace al narcotráfico, éste no ha sido catalogado como un delito contra la seguridad nacional, razón por la cual, aun cuando sea *de facto* una amenaza contra la referida modalidad de la seguridad, *de jure* no lo es, situación que implica que el decreto por el cual el Presidente de la República hace uso de las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico es por demás, contrario a las disposiciones constitucionales consagradas por los artículos 21 y 129 de la Carta Magna. En tal virtud, a la Suprema Corte no le asiste la razón cuando afirma que el narcotráfico “no es sólo un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior”.



Dicha apreciación es inadecuada con la realidad, puesto que a decir de Corcuera (1999), el narcotráfico no es en sí, un delito que atente contra la seguridad interior y mucho menos, contra la seguridad nacional, toda vez que se encuadra dentro de las amenazas propias de la seguridad pública en la medida en que implique una asociación delictuosa.

Partiendo de la anterior consideración, el Presidente de la República puede -de acuerdo con la facultad atribuida por el artículo 89, fracción VI constitucional- disponer de las Fuerzas Armadas, no obstante, dicha medida debe estar encaminada al combate de las amenazas contra la seguridad interior, mismas que en el Código de Justicia Militar se identifican con los tipos penales de *sedición* y *rebelión*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el Gobierno Federal destina gran parte de sus recursos para “contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados con el doble fin de estar preparados para que en caso de guerra; y en tiempos de paz, se contribuya a la seguridad interior”

No obstante, la opinión vertida por este Máximo Tribunal Constitucional, el simple hecho de que se presenten amenazas contra la seguridad interior, como en el caso de rebelión y sedición, ocasiona indiscutiblemente que la paz que impera en el Estado desaparezca (Borjón, 2010), es pues, en estos casos –y en los de defensa de la seguridad nacional- que el titular del Ejecutivo Federal, puede y debe disponer de las Fuerzas Armadas para hacer frente a tales peligros.

La llamada defensa nacional está orientada hacia la protección de la seguridad interior y exterior del Estado mexicano, situación que se corrobora con lo dispuesto por los artículos 31, fracción III y 35, fracción IV de la Ley Fundamental, los cuales señalan tajantemente que,

Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior (Art. 31, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Este importante numeral se refiere en primer lugar, a la protección de la seguridad nacional, cuando señala que la Guardia Nacional se abocará a la seguridad y defensa del Estado mexicano, en cuanto a su territorio, independencia, e intereses de la patria; mientras que el último apartado del artículo de referencia, se dedica a la seguridad interior o paz interna.

Aunado a lo anterior, el precepto 35, fracción IV del Código Fundamental señala que entre las prerrogativas del ciudadano se encuentran: “[...] Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes” (Art. 35, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Este apartado sin lugar a dudas, se refiere a la defensa del Estado respecto a su seguridad nacional, consideraciones que se refuerzan con el propio texto del artículo 89, fracción VI de la Carta Magna, el cual en su parte medular establece que el Presidente de la República tendrá la facultad y obligación de “Preservar la seguridad nacional [...] y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada



permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (Art. 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al respecto, Borjón (2010) sostiene que cuando el citado texto constitucional establece: *preservar la seguridad nacional*, se refiere a la defensa exterior; mientras que al sentenciar que el titular del Ejecutivo Federal puede disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, se está abocando en sí, a la paz interior del Estado.

Ahora bien, conviene hacer mención especial de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ordenamiento que en su numeral 53 consagra a la autoridad que tiene como función exclusiva la defensa nacional, siendo pues su redacción la siguiente:

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos desarrollan sus acciones de Defensa Nacional en forma conjunta y se mantienen unidas en una sola Dependencia. Está compuesta por: Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, Cuerpos de Defensas Rurales y Establecimientos de Educación Militar (Art. 53 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

Ante tal panorama, resulta apropiado sostener que la defensa nacional y en sí la seguridad interior, son funciones a cargo de las Fuerzas Armadas, mientras que los cuerpos policiacos se encargan de salvaguardar la seguridad pública en México.

Conviene precisar que el más Alto Tribunal Constitucional del Estado mexicano, recurrió para la integración de su análisis jurídico, a la postura adoptada por Ponciano Arriaga, quién a través de su voto particular presentado ante el Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857, respecto al debate suscitado por la aprobación del artículo 129, señaló que,

[...] Ese poder (el militar) no debe de obrar, saliendo de su esfera sino cuando la autoridad legítima invoque al auxilio de su fuerza.

Y más adelante abunda:

[...] Los funcionarios militares nada tienen que hacer por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tenga íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley<sup>7</sup>

Arriaga, determina tajantemente que las Fuerzas Armadas deben innegablemente y en todo momento, estar bajo el control de las autoridades civiles, tanto cuando impere la paz -y no sea necesaria su presencia-, como cuando ésta se desvanezca -y se requiera su auxilio-, siempre que medie para ello, la solicitud expresa de aquéllas. No obstante, la Suprema Corte interpretó tan claros argumentos de una forma cuestionable e inaceptable, toda vez que precisó que las autoridades marciales deben de hacer algo, si son requeridos, mandados o autorizados por las autoridades civiles, respecto de toda actividad que no posea por su simple y llana naturaleza, vinculación exacta con las labores militares (Corcuera, 1999).

El propio Arriaga complementa magistralmente su postura al sostener que:



[...] ¿Puede haber cosa más repugnante a la buena administración que tan incoherente mezcla de dos poderes heterogéneos, que se excluyen, que se repugnan, se chocan y contradicen? El gobierno legal y pacífico es uno: el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza es otro. El primero obra involucrando a la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad. Y, por otra parte, será imposible, de todo punto imposible que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible que el Ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión.

Bajo esta postura, Ponciano Arriaga apuesta por la correcta separación de funciones entre los policías y los soldados, toda vez que éstos, por su formación, estrategias e ideología, no pueden llegar a desempeñar funciones de seguridad pública que le competen por disposición de ley a las autoridades de carácter civil.

Una vez integrado su análisis constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que el escrito de los diputados promoventes de la multitudada acción de inconstitucionalidad, carecía de fundamento, razón por la cual emitió un criterio jurisprudencial bajo el rubro: ***Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución).***

## 7. REFLEXIONES FINALES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los argumentos vertidos en su análisis constitucional, no efectúa distinción alguna entre los conceptos de seguridad pública y seguridad interior, omisión que resulta peligrosa y por demás inadmisibles en la delicada labor que desempeña tan alto tribunal, toda vez que su falta de distinción provocó que efectuaran una interpretación armónica del artículo 129 constitucional -cuando en párrafos anteriores quedó demostrada la claridad de dicho texto- con el artículo 89 fracción VI del mismo ordenamiento, situación que desembocó en la consideración errónea de homogeneidad entre la seguridad pública y la seguridad interior, misma que *in fine* se traduce en una legitimación improcedente y a su vez, contraria al sentido original del Texto Fundamental para que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en funciones propias de la seguridad pública en México.

La magnitud del poder que ostenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es excelsa y por lo tanto, peligrosa, toda vez que una determinación errónea basada en argumentos infundados y oscuros, permitió la emisión de un decreto inconstitucional que albergó el malentendido ego de un mandatario federal, quien en su afán de demostrar su poderío ordenó la inmediata participación de las Fuerzas Armadas en labores propias de la seguridad pública, ocasionando la transformación de México en un verdadero campo de batalla, el cual forjó sus cimientos en las más de 116,000 muertes de mexicanos y extranjeros; y en los sendos casos de violaciones a los derechos fundamentales.

Por todas estas razones es impostergable preguntar si la situación que prevalece es la conveniente para dar soluciones justas a los problemas que plantea esta realidad histórica, y es por eso que urge la intervención de los legisladores que conforman el Poder Constituyente Permanente para que





deroguen la decisión de la Suprema Corte, ello claro, si consideran que la misma está produciendo resultados que nos alejan de la vivencia de la justicia, la seguridad y el bien común.

## 8. FUENTES DE CONSULTA

Barrón Cruz, M. G. (2003). Militarización de la seguridad pública en México ¿Actualización o permanencia histórica? Project on reforming the administration of justice in Mexico. California: Center for U. S. Mexican Studies, US San Diego.

Disponble en <http://www.escholarship.org/uc/item/4mm7c9m8;jsessionid=603D343135D0C3D76783E42746703C8>,

fecha de consulta: 6 de mayo de 2016

Bátiz Vázquez, B. (1999). "La Guardia Nacional" en Sierra Guzmán, J. L. (Coordinador). (1999). El Ejército y la constitución mexicana – Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia. 2ª ed. México: Plaza y Valdés.

Bermúdez F., R. de J. (1998). Compendio de Derecho Militar mexicano. 2ª ed. México: Porrúa.

Borjón Nieto, J. J. (2010). Lucha contra el crimen organizado: Fracaso de la militarización. Letras jurídicas (11) (21). México.

Código de Justicia Militar.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contreras López, R. E. (2009). Derecho Penal: Parte General. México: Universidad Veracruzana, Códice.

Corcuera Cabeza, S. (1999). "Propuesta de una iniciativa para retirar a las fuerzas armadas de las funciones de seguridad pública" en Sierra Guzmán, J. L. (Coordinador). (1999). El Ejército y la constitución mexicana – Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia. 2ª ed. México: Plaza y Valdés.

"Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución)", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Pleno, Novena Época, abril de 2000, tesis P./J. 38/2000, p. 549, materia constitucional, Jurisprudencia.





<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=3534&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=192083>,

fecha de consulta: 5 de agosto de 2016.

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=3534&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=192083>,

fecha de consulta: 5 de agosto de 2016.

<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/108/96000010.019.pdf>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2016.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

López y Rivas, G. (1999). "Las Fuerzas Armadas en la transición democrática" en Sierra Guzmán, J. L. (Coordinador).

(1999). El Ejército y la constitución mexicana – Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia. 2ª ed.

México: Plaza y Valdés.

Martínez Álvarez, Isabel Claudia. (2015). Derecho penal del enemigo y derechos humanos, México: Ubijus.

Polina León, J. G. (2007). La seguridad pública entre la racionalidad y el caos. México: Porrúa.

Reyna Lara, Mauricio. (2010). El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana. México: Porrúa, UNAM.

Rosas Ramírez, S. (1998). La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal. Tesis de Licenciatura. México: Universidad Iberoamericana.

Salazar, A. M. (2002). Seguridad nacional hoy. Reto de las democracias. México: Nuevo Siglo.



Sánchez Sandoval, A. (2007). "Políticas públicas en materia de `seguridad`, en la sociedad del riesgo" en Cisneros Farías, G.; Fernández Ruíz, J. y López Olvera, M. A. (Coordinadores). (2007). Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. México: UNAM.

[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007), fecha de consulta: 5 de agosto 2016.

[www.rae.es](http://www.rae.es), fecha de consulta: 5 de agosto de 2016.

