

F  
E  
S



U N A M  
A C A T L A N

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ACATLÁN"**

**LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO  
Y LAS FUERZAS ARMADAS.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRA EN DERECHO**

P R E S E N T A

**LIC. MARÍA DE LA LUZ ROSARIO JUÁREZ**

ASESOR DE TESIS:  
DR. AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL

NAUCALPAN DE JUÁREZ. EDO MÉX.

AGOSTO 2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Por que el pueblo mexicano, origen y razón de ser de nuestro Ejército y Fuerza Aérea, conoce la abnegación y entrega con que cada uno de sus soldados, brinda de forma anónima el mas desinteresado de sus esfuerzos.*

***A mis hijos***

***Jaime y Lizzette.***

*Por ser la razón de mi existencia e  
inspiración para ser mejor cada día.*

***A mi esposo***

***Jaime:***

*Por que su amor y comprensión me permitió  
cumplir mi anhelo.*

***A mis queridos padres***

***Efrén y Ofelia:***

*Por el apoyo que siempre  
me han brindado, especialmente por cuidar de mis hijos.*

***A mis hermanas:***

***Paty***

***Ivonne y***

***Sandy.***

*Por que sin su apoyo y aliciente no  
hubiera concluido esta labor.*

***A mi alma mater:***

*La Universidad Nacional Autónoma de México*

***Especialmente:***

*a la Facultad de Estudios Superiores  
“Acatlán”.*

# LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, Y LAS FUERZAS ARMADAS.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I. .... LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE DERECHO</b> .....	7
A. La Seguridad Pública como resultado del Poder de Policía. ....	11
B. La Seguridad Pública como resultado del Estado de Policía. ....	13
C. La seguridad Pública como característica del Estado de Derecho. ....	17
<b>CAPÍTULO II. .... CONCEPTO DE SEGURIDAD COMO ELEMENTO CONFORMADOR DEL PODER PÚBLICO</b> .....	19
A. Concepto de seguridad desde el punto de vista de seguridad nacional. ....	22
B. Concepto de seguridad desde el punto de vista de seguridad jurídica. ....	28
C. Concepto de seguridad desde el punto de vista de seguridad publica. ....	31
D. Concepto de seguridad desde el punto de vista de la función policial. ....	36
<b>CAPÍTULO III. .... MARCO JURÍDICO DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS</b> .....	39
A. Las Fuerzas Armadas y la Constitución del Estado. ....	41
B. Las Fuerzas Armadas y su Legislación Orgánica. ....	46
C. Naturaleza Jurídica de las Fuerzas Armadas Mexicanas. ....	49

<b>CAPÍTULO IV. . . . LA SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. . . . .</b>	<b>57</b>
A. Marco normativo de la Seguridad Pública. . . . .	58
B. Las Fuerzas Armadas en funciones de Seguridad Pública . . . . .	65
<b>CAPÍTULO V. . . . LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO FUNCIÓN DEL ESTADO, COADYUVADA POR LAS FUERZAS ARMADAS. . . . .</b>	<b>76</b>
A. La labor institucional castrense. . . . .	76
B. Propuesta legislativa. . . . .	85
C. Conclusiones. . . . .	90
<b>BIBLIOGRAFÍA. . . . .</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCIÓN.

*“Me gustan más los sueños del futuro que la historia del pasado”.*

Thomas Jefferson (1743-1826).

El tema de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia ha tomado gran importancia desde mediados de la década de los noventa; la lucha contra la inseguridad y la violencia comenzó a figurar en los principales temas de las agendas presidenciales y en los planes de desarrollo presentados por cada uno de los Presidentes al inicio de su mandato<sup>1</sup> a fin de asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. Sin embargo, la violencia no sólo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad sino que también representa un reto al gobierno por sus costos, tanto públicos como privados y por sus efectos en la inversión nacional y extranjera.

Desde hace más de una década la incidencia delictiva ha ido creciendo y a la mitad del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se registraban tasas de criminalidad superiores al crecimiento de la población; mientras que en el gobierno de la alternancia, las circunstancias han ido empeorando a tal grado que las autoridades hacen esfuerzos sobrehumanos para disfrazar la gravedad de la situación descalificando sus propias estadísticas, y lo que es peor ocultándolas. En tanto que la percepción ciudadana de la inseguridad cada vez es más palpable, tal y como se observó con la marcha del silencio del 27 de julio de 2004, y sin que se pase por alto el hecho de que la seguridad es uno de los mejores indicadores para medir la calidad de vida de los habitantes.

---

<sup>1</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la seguridad pública es uno de las prioridades en el área de Orden y Respeto. Se plantea garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos y dentro del marco del Derecho.



Sin embargo, los datos con los que se cuentan no mienten: narcotráfico y crimen organizado están dejando una secuela de delincuencia asociada que se extiende a lo largo y ancho del país, apreciándose de este modo que la crisis de seguridad pública atraviesa a toda la sociedad y los grupos organizados: colonos espontáneos, comités vecinales, grupos políticos, opositores al gobierno, ciudadanos y medios de comunicación contribuyen al debate.

Y aunque el incremento de los delitos federales que a finales del año pasado anunció la Procuraduría General de la República fue de 11% respecto de 2003, hay que agregar un aumento desorbitado de la incidencia delictiva común en varias entidades, que oscilan entre 500% y 700%, tal como se observa en el noroeste del país y, en menor medida siempre alarmante y con índices de aumento de 100% en la región centro y oriente: Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Puebla y Veracruz,<sup>2</sup> se pretende explicar como un fenómeno que se debe a la mayor disponibilidad de armas ilegales en las calles y a la segregación social estructural en términos de desigualdad que el país viene arrastrando desde hace más de una década, esto no es totalmente cierto, pues es importante señalar la diferencia entre los individuos y los pequeños grupos que se dedican al crimen ordinario como robos y asaltos a transeúntes a estar organizados formalmente, pues estos pequeños grupos e individuos están provocando ansiedad y temor en la población pero sin que hasta la fecha se les considere como una amenaza a la seguridad nacional, por lo que el Estado Mexicano ha tratado de combatirlo en el ámbito de la seguridad pública mediante la creación de programas tendientes a combatir la pobreza bajo el justificativo de ofrecer una solución efectiva; sin embargo, culpar a los pobres de la criminalidad, la inseguridad y disminución de la calidad de vida es injusto porque los criminales y grupos que más daño causan a la

---

<sup>2</sup> Revista *Proceso*. No. 1472. 16 de enero de 2005.

sociedad son personas con cierto nivel de preparación y organización cuyos objetivos son diferentes a la gente de escasos recursos, y delitos como el narcotráfico, secuestro e inclusive el homicidio, requieren de sofisticación y organización.

La realidad es que los llamados círculos de criminalidad existen debido a la estrecha comunicación entre el crimen organizado y la delincuencia común, e imaginarse al raterillo de la esquina con armas como cuchillos o navaja es erróneo, la realidad es que trae consigo un rifle AK-47, conocidos comúnmente como “cuerno de chivo” y comienza robando automóviles, para después secuestrar; asimismo, para mover y proteger la mercancía robada se requiere de un auto robado, de armas y un lugar donde resguardarla, para lo cual se requiere contratar seguridad, lo que incluye la complicidad de la policía local -son las llamadas células que interactúan-; y una vez que se usó el auto robado para transportar la mercancía robada y las armas usadas para su protección, optan por desmantelarlo vendiendo las partes en el mercado negro y ese dinero les servirá para comprar más armas -es la llamada explosión de la delincuencia organizada-, toda una red de delincuentes interconectados.

De ahí que se diga que la inseguridad pública es un fenómeno social de naturaleza multifactorial cuyas causas estructurales no necesariamente son sinónimos de abundancia de pobres y tampoco requiere carta de presentación dado que es conocida por todos y padecida por cada uno de los sectores de la sociedad mexicana, sin distinción de raza, sexo, edad, condición social o económica, es un fenómeno social cuya solución tendrá que ser el resultado de políticas públicas preventivas como recurso monopolizado por el Estado: el uso de la fuerza pública.

Ante esta problemática de inseguridad y lo desesperado de la situación, la ciudadanía y el gobierno mismo, voltea su mirada hacia el Instituto Armado y mira con buenos ojos la injerencia militar en dichas áreas, lo cual da origen a un clima propicio para la generación de una agenda

político militar, ajena a la del gobierno civil pero a la que la milicia debe someterse y lo convierte poco a poco en una institución deliberante, alejada de su nicho natural de actuación en un Estado democrático.

Asimismo tiene implicaciones importantes para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, ya que han adquirido cartas de naturalización en las funciones castrenses la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, así como las tareas en materia de seguridad pública; tal y como se observa en todos y cada uno de los informes de labores de la Secretaría de la Defensa Nacional durante la presente administración y que no se observaba con anterioridad.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como finalidad regularizar jurídicamente a nivel constitucional la actuación del Ejército en funciones de *seguridad pública* y de *policía*, las cuales si bien es cierto que de hecho ya las realiza, también lo es que se necesita crear el marco jurídico adecuado para compatibilizar las funciones de seguridad pública y de policía, ya sea prestado por el Ejército o por la policía, o bien por los dos, y con la finalidad de llegar a la conclusión de que la función de seguridad pública pueda ser compartida por el Ejército y la Policía, sea a nivel local o federal.

Lo anterior, tomando como base el hecho de que las Fuerzas Armadas tienen facultades constitucionales para realizar funciones de Seguridad Pública cuando la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal le señala al Presidente de la República la facultad y obligación de “*Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*”.

En este orden de ideas, en el primer capítulo se realiza un análisis del concepto de *seguridad pública* dentro del contexto del Estado de Derecho considerando éste como el conjunto de leyes que protegen los valores centrales de la sociedad y como el origen de un estado de legalidad, lo cual

trae como consecuencia que el término en estudio se analice, compare y diferencie con los conceptos de poder de policía y estado policía; para finalmente llegar a la conclusión que tanto el combate a la delincuencia como la preservación del estado de derecho es una función del Estado Mexicano.

En el capítulo segundo se establece la necesidad de ubicar al concepto de seguridad como un elemento conformador del poder público, analizándolo desde diversas perspectivas que van desde la de seguridad nacional –con problemas de soberanía nacional, seguridad interior y exterior, desastres naturales y delincuencia organizada-, como el de seguridad jurídica –que se refiere a las normas constitucionales denominadas garantías individuales-, de seguridad pública –relativo a la protección del hombre en sociedad a partir de los órganos e instituciones del Estado con el consabido respeto a los derechos humanos-, hasta llegar a la función policial –la cual se considera como una organización administrativa encargada de mantener el orden y la seguridad pública-.

En el capítulo tercero se establece el marco jurídico de las Fuerzas Armadas Mexicanas analizando en primer término su regulación constitucional dentro del ámbito de las garantías individuales y de las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; se realiza un análisis de la actuación de las Fuerzas Armadas desde el punto de vista de su legislación orgánica para que, y en base al estudio de los puntos anteriores, se establezca su naturaleza jurídica mediante la respuesta a cuestiones como razón de ser del ejército mexicano, su actuación como institución, o bien las funciones que realiza ya sea con carácter beligerante o con carácter social.

En el capítulo cuarto se analiza la seguridad pública desde la perspectiva de las fuerzas armadas partiendo de la idea de que el Estado Mexicano, por orden constitucional tiene la obligación de garantizar y otorgar seguridad a los individuos, grupos y clases sociales y de manera específica la de otorgar seguridad pública de conformidad con el artículo 21 de la Carta

Magna, realizando al efecto un análisis a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Consejo Nacional de Seguridad Pública, estableciendo de esta manera la importancia de la actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en materia de seguridad pública sin que la misma contravenga disposiciones constitucionales.

Finalmente el trabajo concluye con una propuesta de adición a los artículos 89 y 129 de la Carta Magna que regule de manera específica y clara la actuación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en materia de seguridad pública y como consecuencia que se produzcan los ajustes necesarios en el resto de la legislación en la materia.

## **CAPÍTULO I. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE DERECHO.**

Se dice que la sociedad actúa colectivamente porque sus actividades las realiza en estrecha relación entre sí a fin de asegurar su propia subsistencia; y debido a que la producción, intercambio y distribución de bienes es un proceso complejo, surgen diversas sociedades de acuerdo con el momento histórico que vive y según las características geográficas, políticas, económicas y culturales de la región en que se desenvuelve, ocasionando con ello una separación y pertenencia a grupos diferenciados y antagónicos, con intereses diversos y contrapuestos, mismos que al enfrentarse en los terrenos de la vida económica y social generan conflictos que traen como consecuencia la aparición del Estado, el cual es considerado como la institución que fija las reglas generales y obligatorias para todos los miembros de la sociedad.

El Estado, como estructura de la convivencia humana que envuelve, exige y protege al hombre en formas múltiples, ha provocado constantemente la reflexión y ha planteado interrogantes que han dado origen a grandes debates en filosofía política en virtud de que los tratadistas del tema no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines; pero lo que sí es seguro es que de acuerdo a su desarrollo histórico surgen diferentes modelos políticos al construirse, cada uno de ellos, de acuerdo a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales imperantes en su particularidad histórica, dando origen a los llamados “modelos de estado”; tal es caso del Estado Moderno junto a la perspectiva del Estado Político–Jurídico que se planteó en el pensamiento de los teóricos racionalistas como Juan Jacobo Rousseau y Charles S. De Montesquieu, quienes al asentar los principios esenciales para la construcción de la sociedad y el Estado -con respuesta a conceptos como libertad, soberanía, democracia, legalidad y estado de derecho- plantean la

construcción de un Estado cuyo poder descansa en la soberanía popular al señalar que “*los individuos acudieron al pacto social para construir la libertad colectiva*”<sup>1</sup>, la cual protege con igual intensidad las libertades particulares, originándose de este modo la integración social mediante el contrato.

Así, el Estado de Derecho crea al conjunto de leyes que protegen los valores centrales de la sociedad moderna y origina un status de legalidad al establecer que los derechos formales son principalmente derechos de libertad porque deben permitir todas las acciones que no estén explícitamente prohibidas según criterios de comportamiento externos<sup>2</sup> y cuyas características, atinadamente señala el Doctor Augusto Sánchez Sandoval, deberían de ser:<sup>3</sup>

1. El respeto de la soberanía popular en la creación de las reglas y de las normas jurídicas, por las cuales debían regirse quienes ejercían el poder del Estado y los particulares.
2. La división y equilibrio de poderes para que pudieran contenerse y controlarse unos con otros.
3. La responsabilidad de los servidores públicos por violación a las normas de derecho en ejercicio de sus funciones.
4. La protección jurídica efectiva de las personas y de sus derechos, respecto a los abusos del poder, realizados por los servidores públicos directamente o a través de otros incitados por aquéllos.

---

<sup>1</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. México, Porrúa, Colección Sepan Cuentos. Num. 113. 1987. p. 9.

<sup>2</sup> Habermas, Jürgen. *Teoría y praxis*. México, Tecnos, 1993. p. 431.

<sup>3</sup> Sánchez, Sandoval, Augusto. *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 2000. p. 12.

Lo que significa que, el Estado Mexicano<sup>4</sup>, dentro de la amplia gama de derechos y obligaciones que posee, se encuentran aquéllos actos que están encaminados a garantizar el orden social mediante la aplicación del Derecho ante posibles contravenciones por parte de los gobernados, con la consecuente afectación a su ámbito jurídico bajo tres aspectos: **a).** en materia judicial, con facultad de la Autoridad Judicial para la imposición de penas en virtud de un proceso judicial; **b).** en materia administrativa, al tener la Autoridad Administrativa la facultad de sancionar al gobernado por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno y **c).** al Ministerio Público, con la facultad para la persecución de los delitos y con apoyo de una policía que estará bajo su autoridad y mando; pero que no puede ser arbitraria e ilegal so pretexto de cumplir con la obligación que tiene encomendada puesto que la propia Ley Fundamental limita su actuación al señalar en su artículo 1 que: *“en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”*<sup>5</sup>; de ahí que sean los derechos públicos individuales los elementos u obstáculos oponibles a una posible actuación arbitraria e ilegal de los Órganos del Estado para con el gobernado y que en el Derecho Positivo Mexicano reciben el nombre de *garantías constitucionales*.

Asimismo, dentro de esa gama de obligaciones y derechos por parte del Estado, se encuentra el establecimiento de un sistema nacional de seguridad, tal y como lo establece el párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución Federal al señalar que *“La Federación el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale,*

---

<sup>4</sup> Concebido dentro de la teoría del derecho y la jurisprudencia dogmática como una persona jurídica que actúa y se manifiesta en un espacio y en una determinada circunscripción territorial, a la vez que se conduce de forma autónoma e independiente.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ediciones Luciana, 2005. p.1.



*para establecer un sistema nacional de seguridad pública*<sup>6</sup>, ubicándose dicho párrafo y precepto en el contexto de las garantías de seguridad jurídica al darle al término “*seguridad pública*” una función compartida entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y con la finalidad de que el Estado cumpla con su obligación de mantener la paz social con los medios idóneos necesarios para combatir todo aquello que signifique una alteración al orden social; de modo que el incluir el tema de seguridad pública dentro del rubro de las garantías de seguridad jurídica, hace que ambos conceptos se condicionen en virtud de que la seguridad pública busca crear las condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Opus. Cit.* p.17.

## A. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO RESULTADO DEL PODER DE POLICÍA.

Se dice que para que la vida en común sea posible y se evite el caos en la sociedad, se hace necesario la existencia de un orden público el cual debe ser preservado por el Estado debido a que éste es el encargado de velar por las condiciones necesarias de bienestar social y de calidad de vida para la población, así como para impedir que sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes; pero si llegase a ocurrir, el Estado tiene la obligación de usar los medios legales a su alcance para sancionar a quienes realicen tales conductas dañinas.

De esta obligación estatal de preservar el orden público surge la autoridad para ejercer funciones de policía debido a que su objetivo es el mantenimiento de ese orden (policía gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policía judicial) y la prevención a las actividades que dañen la salud pública (policía sanitaria); todo ello en términos del párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución Federal, al señalar que “...*la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...*”<sup>7</sup> y de la fracción III del artículo 115 del mismo ordenamiento, en el sentido de que: “...*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito*”<sup>8</sup>; lo que significa que mientras el artículo 115 constitucional otorga facultades en materia de seguridad pública y tránsito a los municipios, con instrumentos jurídicos para su regulación en el Bando de Policía y Buen Gobierno o su equivalente, el párrafo quinto del artículo 21 constitucional establece una coordinación entre la Federación y

---

<sup>7</sup> Constitución Política Mexicana. *Opus. Cit.* p. 16.

<sup>8</sup> *Opus. Cit.* p. 87.

los estados en todos sus niveles de gobierno en materia de seguridad pública.

El concepto de seguridad pública se encuentra íntimamente relacionado con los términos *poder* y *policía*, pues mientras el primero de ellos se entiende como “la fuerza, capacidad y facultad de hacer algo”,<sup>9</sup> desde el punto de vista jurídico se refiere al “conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad”<sup>10</sup>; en tanto que el concepto *policía* deriva del latín *policía* que significa “buen orden y gobierno de una colectividad”, y en el campo del Derecho Administrativo se define como “la normativa u orden público que asegura el mantenimiento de la tranquilidad social en una comunidad”<sup>11</sup>; es un poder con fines jurídicos (con poder para disponer) ya que se refiere al conjunto de reglas impuestas al ciudadano para que reine el orden, la tranquilidad y la seguridad dentro de un cuerpo social y que actualmente se designa como poder de policía, pues su objetivo es y ha sido el mantenimiento del orden público tutelando la seguridad de los ciudadanos, dando cumplimiento de este modo a la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de estos entre sí.<sup>12</sup>

En la actualidad, el llamado poder de policía ha justificado su ejercicio coactivo invocando el mantenimiento del orden público, lo que ha originado que dicho concepto se haya transformado y mezclado con otros elementos como seguridad interior, seguridad nacional y seguridad jurídica pues para algunos autores, la seguridad pública es la primera función que debe cumplirse en un Estado de Derecho.

---

<sup>9</sup> Larousse, Multimedia Enciclopedia, 2001. [www.larousse.com.mx](http://www.larousse.com.mx).

<sup>10</sup> De Pina, Rafael y otro. *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa, 1998. p.409.

<sup>11</sup> Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Barcelona, Grijalbo, 1997. p. 1354.

<sup>12</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Opus cit.* p. 83.

## B. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO RESULTADO DEL ESTADO DE POLICÍA.

Se dice que el fin último del Estado es lograr que dentro del marco del Estado de Derecho se den las condiciones de seguridad necesarias en todos los ámbitos de la sociedad, pues es en él donde se observa el sustento y límite de la acción del poder público y se constituye el respeto a la legalidad al ser calificado como el proveedor de la seguridad de los ciudadanos.

En el actual Estado de Derecho la policía es un organismo administrativo que realiza un servicio público, objetivo e impersonal puesto que su acción es proteger la libertad, evitar ataques a los derechos de las personas y reestablecer el orden cuando éste ha sido alterado; por eso, cuando la policía persigue y aprehende delincuentes, se dice que cumple con su función de mantener el orden público, pues como organización que actúa en la sociedad, tiene como finalidad el garantizar y vigilar la seguridad ciudadana en el contexto del derecho y que su actuación se de en un marco respetuoso de los derechos fundamentales de la población debido a la relación jurídica existente entre el poder del Estado que se ejerce por medio de los servidores públicos y las personas pertenecientes a la sociedad civil<sup>13</sup>.

Desde un punto de vista político, los conceptos de "seguridad" y de "estado" como policía, se encuentran relacionados en razón directa y proporcional al régimen de gobierno, sea autoritario, totalitario o democrático que en esos momentos se ejerza en la nación; así, en un régimen autoritario hay pluralismo limitado, sin ser un sistema totalitario ni tampoco democrático, pero se define como ausencia de la voluntad popular en las decisiones del Estado y en el que pareciera un aparato policial corrompido y represor; en tanto que en el sistema democrático se permite la participación activa de una población en la definición de las políticas de gobierno.

---

<sup>13</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Opus cit.* p. 13.

Sin embargo, sea un régimen u otro, se está frente a un estado que se puede catalogar como represor de la democracia toda vez que, siguiendo el pensamiento de Rousseau, los ciudadanos ceden parte de su libertad en pro de una convivencia armónica y pacífica y es precisamente esa intervención del Estado la que mantiene en el aparato gubernamental la posibilidad del uso de la fuerza como legítima dentro de la simbiosis hegemonía-coerción.

Desde esta perspectiva, el Derecho no es contrario a esta fuerza sino más bien la fuerza social organizada mediante el Estado y sus agentes; tal y como lo señala Hans Kelsen cuando dice que *el Derecho hace de la fuerza un monopolio*,<sup>14</sup> y del que se infieren dos elementos que sirven para delimitar la existencia de esa fuerza coactiva: a). El monopolio de la fuerza lo tiene el Estado a través de sus órganos de gobierno y b). El empleo de la fuerza debe ser legítimo, pues la función típica del orden jurídico es tutelar de cierta manera a determinados intereses de los individuos. La fuerza es empleada para prevenir el empleo de la fuerza misma en la vida social, la que se encuentra regulada por el Derecho y que, desde el punto de vista jurídico, implica y permite la aplicación de una medida coactiva –llámese sanción- por parte de un individuo, agente u órgano de la comunidad, constituido para tal fin, originando con ello que el Estado, a través de instituciones de seguridad pública, tenga constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos.

En este sentido, se puede hablar de una estrecha relación entre el Derecho y el monopolio legítimo de la fuerza como *medios de control social* en virtud de la relación fundamental entre el medio y el fin, al tener el monopolio de la fuerza dos funciones: crear derecho y conservar el derecho para proteger los intereses ciudadanos, siendo por lo tanto, la protección de

---

<sup>14</sup> Hans, Kelsen. *Teoría General del Derecho y el Estado*. México, UNAM, 1979. p. 24.

estos intereses la *ratio* del llamado poder de policía que para algunos especialistas de la materia es la justificación última del Estado; en este sentido, no se debe pensar en un antagonismo e incompatibilidad entre los conceptos Estado Policía y Estado de Derecho, pues el primero se considera antecedente necesario del segundo y porque en el Estado de Derecho se observa el sustento y límite de la acción del poder público -que constituye el respeto a la legalidad- y en donde la acción pública se enmarca dentro del orden normativo.

Asimismo el ejercicio de la fuerza es un deber cuyo propósito es mantener el orden y el derecho; en tanto que la policía debe poseer discrecionalidad para decidir en que momento intervenir y ejercer el cargo de acuerdo al interés público, pues debe servir al mantenimiento del derecho y del orden, según se trate del ejercicio de un poder ejecutivo para el cumplimiento de los actos judiciales y administrativos, o de un poder preventivo para el mantenimiento de la paz y el orden.

Es importante también hablar del concepto de legitimidad como la condición necesaria para el empleo de la fuerza en un Estado de Derecho, pues en el mundo contemporáneo un gobierno legítimo es aquél que no necesita recurrir sistemáticamente al uso de la fuerza para mantenerse en el poder ni sacrificar la paz social en aras de su estabilidad toda vez que el control social, que mantiene vigente la posibilidad del disfrute de la libertad y la actualización de un régimen de derecho, se justifica por ser un mecanismo garante de la seguridad, y aún en el monopolio de la fuerza, el Derecho es la única fórmula de coexistencia social.<sup>15</sup>

A este respecto, el artículo 21 constitucional, además de otorgarle al Ministerio Público la facultad para la investigación y persecución de los delitos con apoyo de una policía; a las autoridades administrativas<sup>16</sup> les

---

<sup>15</sup> Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México, UNAM, 1984.

<sup>16</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, SISTA. S.A. de C.V. 2003. p. 28. Arts. 26 y 30 bis, frac. I .

confiere la potestad de sancionar (multa o arresto) las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, pero sin ser una facultad arbitraria puesto que se encuentra limitada por el propio numeral al establecer que el infractor puede optar por cualesquiera de las dos penas; y sin olvidar tampoco que dicha sanción implica una molestia al ciudadano de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, por lo que debe basarse en un mandamiento escrito que funde y motive su causa legal.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala a la Secretaría de Seguridad Pública como la dependencia encargada de “*desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal...*”<sup>17</sup>; en tanto que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>18</sup> le confiere a la Agencia Federal de Investigaciones el carácter de auxiliar directo del Ministerio Público, quien actuará bajo su mando inmediato y directo en términos del numeral 21 constitucional, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden federal y con la obligación de cumplir con las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordene, así como también ejecutando las órdenes de aprehensión, cateos y todos aquellos mandamientos emitidos por la autoridad judicial, sin olvidar que dicha actuación la debe realizar con estricto apego al respeto de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Opus. Cit.* pag. 33. Art. 30 bis, frac. I.

<sup>18</sup> D.O.F. de 27 de diciembre de 2002.

<sup>19</sup> Martínez Carnelo, Jesús. *Seguridad Pública Nacional*. México, Porrúa, 1999. p. 579.

### C. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO CARACTERÍSTICA DEL ESTADO DE DERECHO.

La Historia enseña que el progreso de un pueblo depende fundamentalmente de las instituciones jurídicas que lo rigen, las cuales tienen como función primordial garantizar las libertades humanas, legitimar sus actividades y reglamentar debidamente las formas de convivencia social, conformándose de este modo la llamada comunidad estatal, la cual se constituye como una estructura jurídicamente organizada cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales y que no es otra cosa más que el llamado Estado de Derecho al que se le define como *“aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo.”*<sup>20</sup>

Asimismo, los principios del Estado de Derecho son los instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general el ejercicio sin control del poder del Estado; de tal modo que no se le puede exigir a sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida pero sí la obligación de proteger la libertad de sus gobernados, evitar ataques a sus derechos y reestablecer el orden cuando éste ha sido violentado; y aunque si bien es cierto que este poder estatal soberano contribuye a establecer una situación política ordenada y a garantizar la paz, también lo es que si las llamadas instituciones jurídicas no se inspiran en los principios racionales que rigen la conducta social del hombre, la sociedad se agita y lucha.

De ahí que la tarea de garantizar la paz y seguridad pública requiere que los titulares de las funciones estatales (en el marco de su competencia) afirmen enérgica y eficazmente el monopolio de la fuerza física contra todo acto de violencia.

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa UNAM, 2001. p. 1328.



Pero cuando las facultades estatales no bastan para realizar esa tarea, se ve frustrada una de las necesidades fundamentales de la comunidad jurídica y el poder del Estado pierde su credibilidad, y junto con la confiabilidad del orden estatal también se pone en juego su permanencia; por lo tanto la seguridad pública tiene la obligación de cumplir con la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí, al constituirse éste en la manifestación de la acción gubernamental,<sup>21</sup> misma que se ejerce para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas; a la vez que significa el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas al amparo de la justicia y porque la seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía de un Estado; ocasionando con ello que la seguridad pública se constituya como elemento de todo un sistema de estructura social y porque el combate a la delincuencia y la preservación del Estado de Derecho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función integral del Estado Mexicano como la idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país en el que participan todas aquellas autoridades que, distintas a la policial tiene la atribución de aplicar el conjunto de normas que constituyen el Sistema Jurídico Mexicano.

De ahí que el párrafo primero del artículo 21 de la Carta Magna no sólo corrobora la idea de que la seguridad pública es estricta, sino que también constituye una parte de las acciones que tienden a proporcionarla, misma que constitucionalmente está encomendada a todos los órganos que integran la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, en sus correspondientes competencias.

---

<sup>21</sup> De Pina, Rafael y otro. *Opu. Cit.* p.276.

## CAPÍTULO II

### CONCEPTO DE SEGURIDAD COMO ELEMENTO CONFORMADOR DEL PODER PÚBLICO.

Se dice que el Estado de Derecho es la forma jurídica más extensa que una sociedad puede darse, al ser la norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad y porque una de sus finalidades es el asegurar la existencia del orden social dentro del marco jurídico vigente junto con el hecho de garantizar su subsistencia en un ambiente de paz; es decir, en las relaciones entre gobernantes y gobernados, se dan múltiples actos imputables a los primeros pero que afectan la esfera jurídica de los segundos debido a que el Estado, como titular y en ejercicio de ese poder de imperio, lo desempeña sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades, mismas que al desplegar su actividad lo deben de hacer respetando las garantías del ciudadano y evitando el abuso del poder, pues una conducta autoritaria, imperativa y coercitiva afecta la esfera jurídica de cada ciudadano y pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho.

A este conjunto de modalidades a las que se sujeta un acto de autoridad y que afecta la esfera jurídica del gobernado recibe el nombre de *Seguridad Jurídica*, misma que es considerada como “el conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida en la esfera del gobernado; integrada ésta por el *summum* de sus derechos subjetivos”<sup>1</sup>; es decir, el Estado a través de sus instituciones de seguridad tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el concepto “Estado”, se refiere a las instituciones que establecen quien tendrá el monopolio para el uso legítimo de la fuerza dentro de un determinado territorio y define cómo

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México, Porrúa, 1999. p. 495.

será organizado y utilizado ese poder, atribuyéndole a las personas que lo ejercen el nombre de *gobierno*.

Asimismo, estas distintas instituciones políticas y los papeles sociales que configura el Estado, llámese leyes, tribunales, jueces, cuerpos legislativos y poder ejecutivo, han aparecido por múltiples razones en diversos contextos históricos, lo que trae como consecuencia que el Estado se constituya gradualmente según la sociedad considere útil centralizar la autoridad, establecer métodos para la solución de las disputas y emplear la fuerza para mantener el respeto de las normas sociales.

Así, los grandes acontecimientos mundiales como los movimientos sociales de 1968, el advenimiento de la globalización económica en los años ochentas, la adopción de planteamientos partidistas por parte de algunos movimientos sociales, el levantamiento armado de 1994, los conatos políticos más recientes y el precipitado descenso del Producto Interno Bruto que tuvo su origen cuando la inflación se disparó después de tres años consecutivos de fuerte crecimiento económico, con tasas de interés del 8 % como consecuencia de los ingresos petroleros extraordinarios y el fácil acceso al financiamiento externo, ocasionó que los salarios cayeran el 12 %, el peso se devaluara hasta 272 % en el lapso de un año y el déficit del sector público fue equivalente a 18 % del Producto Interno Bruto con una fuga de capitales por 22 mil millones de dólares estadounidenses<sup>2</sup>, ha dado origen a problemas de educación, marginación, pobreza e inseguridad.

A partir de la administración de los presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y aún en la actual administración, existe la percepción ciudadana de que la inseguridad en que se vive no ha variado y surjan voces desde diversos ámbitos como el académico, político y empresarial que han buscado e impulsado la iniciativa de una reforma de Estado con demandas en materia de *seguridad pública*,<sup>3</sup> fortalecimiento del

---

<sup>2</sup> Sánchez Marco, Aurelio. *PRD. la élite en crisis*. México, Plaza y Valdés, 1999. p.38.

<sup>3</sup> Recuérdese la marcha del silencio efectuada por la sociedad civil mexicana el 27 de julio de 2004.

Poder Judicial; mayor profesionalización de la policía; transparencia en la actuación del gobierno, instrumentación de mejores programas de prevención del delito y revisión integral del sistema penitenciario nacional; además de ser uno de los temas más recurrentes en la opinión pública y en los discursos de los candidatos de las elecciones estatales y federales de julio de 2003 e inclusive a nivel mundial. Delitos como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de personas, el lavado de dinero y el terrorismo,<sup>4</sup> parecen haber aumentado como consecuencia de lo que algunos han denominado la "globalización subterránea".

A este respecto, si bien es cierto que en la presente administración se crea la Secretaría de Seguridad Pública<sup>5</sup>, como principal instancia de coordinación de seguridad a nivel nacional; se reforma la Procuraduría General de la República y se impulsa la creación de la Agencia Federal de Investigaciones<sup>6</sup>; también lo es que la aún existente corrupción en las instituciones y la constante pérdida de empleos, ha ocasionado que miles de personas hayan visto reducido su nivel adquisitivo, y aunque la pobreza no es la única causa, sí es generadora de delincuencia, la cual junto con la inseguridad, la ignorancia, y el combate a la corrupción son temas que han dejado de ser materia de una Secretaría de Estado para convertirse "en una política de toda una administración"; deja de ser un asunto policial y se convierte un problema complejo cuyo sustento radica en dos graves flagelos: la corrupción y la impunidad, a los que se les agregaría la pobreza, debido a la existencia de alrededor de 50 millones de pobres, 20 de ellos reconocidos en situación de pobreza extrema.

---

<sup>4</sup> Recuérdese los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Cds. de Nueva York y Washington, E.U.A.; los ocurridos el 11 de marzo de 2002 en la Cd. de Madrid, España y los del 7 de julio de 2005 en la Cd. de Londres, Inglaterra.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 26 y 30 bis. *Opus. Cit.* pp. 28 y 33.

<sup>6</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R. publicado en el D.O.F. de 25 junio 2003.

## A. CONCEPTO DE SEGURIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Hablar de “seguridad nacional” es hablar de un término con diversas interpretaciones y un variado número de puntos de vista según el especialista que lo analice, o bien, las opiniones que al respecto formulen los políticos, economistas, sociólogos, intelectuales e inclusive los militares; ocasionando con ello que aunque no se tenga un significado preciso de lo que se entiende por “seguridad nacional”, en los mismos se abarcan los diferentes aspectos desde los cuales puede ser definida.

Así se tiene que para el Doctor Augusto Sánchez Sandoval, al señalar que el interés de los gobiernos no es garantizar los derechos fundamentales de las personas, sino defender y proteger los supremos intereses del Estado, define a la seguridad de acuerdo a la forma como se ha puesto en práctica: *“el conjunto de medios legítimos e ilegítimos que utilizan los grupos de poder reales, ya sean nacionales o internacionales, con el fin de desarrollar y mantener un determinado sistema ideológico y de producción, tanto dentro de sus propios países, como en aquéllos sobre los cuales ejercen su hegemonía”*<sup>7</sup>.

Por su parte la doctrina castrense la define como *“La condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la Federación con acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. Y en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo su soberanía e independencia”*.<sup>8</sup>

Pero un concepto generalizado del término “seguridad nacional” es

---

<sup>7</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Opus. Cit.* p.89.

<sup>8</sup> Gral. Div. D.E.M. Vega García, Gerardo C.R. *Seguridad Nacional. Concepto. Organización. Método.* México, SEDENA, 2000. p. 67.

aquél que se refiere a los programas y medidas que un Estado adopta para defender a sus Órganos Supremos de un eventual derrocamiento, ya sea con motivo de un movimiento interno o por una agresión externa; lo que significa que se refiere no sólo a la capacidad militar para evitar dicho derrocamiento sino que también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficazmente y satisfacer los intereses públicos<sup>9</sup>; es decir, implica todas las actividades gubernamentales en su más amplio sentido y de las que se desprenden como características propias del concepto tradicional de “seguridad nacional” las siguientes:

**a.- El Estado como agente que proporciona seguridad a la colectividad**, pues se estima que la sociedad no es capaz de actuar en defensa de su seguridad y aunque llega a asimilar conceptos como estado y sociedad, seguridad del estado y sociedad, estos no son coincidentes, debido a que el objetivo principal es su seguridad. Es decir, la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales y legítimos; y para considerar soberano a un Estado, éste debe estar dentro del marco de la dominación legítima con los intereses básicos de un Estado-Nación: su defensa ante la amenaza de violencia física; el mejoramiento del bienestar económico y el mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro y protegido.

**b. - Las amenazas a sus intereses nacionales: soberanía e integridad territorial**, las cuales emanan de acciones y políticas de otros Estados, quienes al velar por sus intereses propios se convierten en la fuente de amenazas más probable para el otro Estado; sin embargo, en la actualidad las amenazas surgen no sólo de acciones político - militares de otros Estados sino de otro tipo de fuerzas que rebasan la capacidad de manejo o control de cualquier Estado y que también son consideradas como amenazas a la seguridad nacional: la degradación del ambiente, el

---

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Opus. Cit.* p. 2886.

agotamiento de recursos naturales, deterioro económico, etc. y para algunos el narcotráfico como una conducta delictiva que trasciende el ámbito de la seguridad pública dándosele el carácter de un problema de seguridad nacional, pues el bien jurídico tutelado no sólo es la salud del individuo, sino también la seguridad del país, tanto en su desarrollo como en la estabilidad de su sistema político, tal y como lo manifestó el Presidente de México, Vicente Fox Quezada al señalar. *“El gobierno, garante de las libertades y seguridad de los mexicanos, no permitirá que los grupos delictivos pretendan socavar nuestras instituciones.”*<sup>10</sup>

Asimismo, se puede decir que la expresión “seguridad nacional” equivale a la de “seguridad del Estado”, siendo éste último un concepto más preciso debido a que el término “nación” deriva de un concepto sociológico de complejidad extraordinaria; en tanto que el concepto “Estado” es, por esencia y naturaleza de contenido jurídico, *“es la sociedad jurídicamente organizada, para hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.”*<sup>11</sup>

Por lo que el Estado Mexicano, a fin de garantizar su existencia y seguridad, prevé diversas medidas de carácter jurídico a nivel constitucional, tal es el caso del artículo 29 el cual establece la posibilidad de suspensión de las garantías individuales en *“casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”*, o del 118 fracción III del mismo ordenamiento toda vez que los órganos federales tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, así como en caso de sublevación o trastorno interior y aunque no alude de manera expresa a la Seguridad Nacional es claro que se refiere a ella cuando el precepto confiere facultades para hacer frente rápida y fácilmente a una situación de emergencia, pues se estima que si los órganos del Estado se encontraran sujetos a las

---

<sup>10</sup> Periódico *La Jornada*. 21 de enero de 2005. p.5.

<sup>11</sup> De Pina, Rafael y otro. *Opus. Cit.* p.276.

limitaciones constitucionales previstas en favor de los particulares se corre el riesgo de que su actuación no sólo sea débil e inadecuada sino que agrave la situación y provoque la caída del orden constitucional.

Por su parte, el Código Penal Federal también hace referencia al concepto de Seguridad Nacional al enunciar en el Título Primero del Libro Segundo “Delitos contra la Seguridad de la Nación”, una serie de conductas que se estima ponen en peligro la existencia del Estado Mexicano, tales como: traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje, conspiración, instigación e incitación.

En este orden de ideas, para la para la legislación mexicana el concepto de Seguridad Nacional se presenta bajo dos formas:

**1).-** La inspirada en la democracia, la justicia social y la soberanía dentro del marco constitucional vigente desde 1917.

**2).-** La coercitiva, que es aquélla que confunde la seguridad nacional con la seguridad interior, tal y como lo prevé la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su artículo 1o. al señalar: “El ejército y fuerza aérea mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:<sup>12</sup>

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.
- II. Garantizar la seguridad interior...”.

Por lo tanto, el término seguridad nacional puede ser conceptualizado desde diferentes puntos de vista y valoraciones, dependiendo del Estado de que se trate, y sin olvidar que el concepto obedece y se conforma con particularidades diferentes para cada caso específico; y cuya definición se basa en las circunstancias, modo y características propias del Estado del que emana tales como: objetivos nacionales, proyecto de desarrollo nacional, poder nacional y potencial nacional disponible.

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. México, SEDENA, 2003. p. 5.



O bien, tomando en cuenta aquellos problemas que son tan evidentes que ponen en riesgo el bienestar o el futuro del país adquiriendo prioridad sobre otros y que al no atenderse, llegan a afectar la integridad y calidad de vida de los ciudadanos; y al no ser resueltos en el ámbito político o en el de seguridad pública, necesariamente pasan al ámbito de seguridad nacional; es decir, cuando un problema cae en el ámbito de la seguridad nacional como es el caso del narcotráfico, significa que el Estado y la sociedad fracasaron en sus políticas e intentos de resolverlo y por lo tanto las soluciones contemplarán medidas excepcionales con costo para la sociedad y para el propio Estado; pues *“no se cumplen hoy más que muy deficientemente la funciones de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública y de la Procuraduría General... Hoy es cada vez más evidente la guerra entre corporaciones y grupos policíacos por la protección o el acoso a determinados jefes del narco”*.<sup>13</sup> Y aunque la responsabilidad de enfrentar la criminalidad está repartida, entre los organismos municipales, estatales y federales, policías, las procuradurías, los organismos de inteligencia y las Fuerzas Armadas, cada cual tiene su versión y no existe una sola agencia con la responsabilidad política para presentar estadísticas confiables a la sociedad.

Pero así como se pretende entender el costo para la sociedad de la resolución de conflictos en el ámbito de la seguridad nacional o de la seguridad pública, también hay grupos que últimamente buscan su solución en otros terrenos como el de grupos integrados por expertos en temas como la drogadicción quienes han presionado para que este problema deje de ser competencia de la seguridad pública y se le considere un problema de salud; o como el caso de las organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras, quienes ejercen presión para que conflictos como el de Chiapas se resuelvan en el ámbito político.

---

<sup>13</sup> Periódico *La Jornada*. 21 de enero de 2005. p. 4.

Otros problemas que pueden encuadrarse en el ámbito de la seguridad nacional son los desastres naturales tales como una sequía prolongada que ocasione la muerte de numerosas personas y la destrucción de la capacidad económica del Estado; una degradación masiva del medio ambiente, lo bien, los atentados terroristas con armas de destrucción masiva como las biológicas que pueden desencadenar epidemias.

En este sentido, intentar resolver cualquier problema que se encuentre en el ámbito de la seguridad nacional tiene costos altísimos pues estará en función del apoyo que se tenga de la sociedad y de las respuestas a interrogantes como ¿Qué tan dispuesta está la sociedad a tolerar el problema del narcotráfico? Respuesta que estaría en función del grado de importancia a dicha sociedad, pues para el caso de que no le preocupara mucho entonces lo que para algunos es un grave problema de seguridad para otros no sería y las personas estarían dispuestas a soportar diversas manifestaciones de inseguridad según sus intereses.

## B. CONCEPTO DE SEGURIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Es necesario distinguir los conceptos de *seguridad pública* y *seguridad jurídica* debido a que este último es fundamentalmente normativo por su estrecha relación con la legalidad y porque el término *seguridad* se refiere a la garantía otorgada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y si así fuera, el Estado tiene la obligación de actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad) vigente.

La *seguridad jurídica* es considerada como la garantía que representa la organización estatal con base en el mantenimiento del derecho y la protección del individuo; misma que origina que el Derecho Positivo cumpla con la misión fundamental de establecer la seguridad en la vida social con normas positivas, a la vez que señala las consecuencias de un acto jurídico y las sanciones que se aplican en caso de no cumplir con tales normas; también delimita la situación jurídica de los diversos miembros de la comunidad, tanto gobernantes como gobernados, y reduce con ello el margen de la arbitrariedad administrativa y judicial para dar paso al desenvolvimiento estable de la vida social y política.

Por otro lado, debido a que los bienes jurídicos tutelados constituyen uno de los objetivos del alcance de la seguridad jurídica, es necesario hablar del *jus punendi* y su vinculación con éstos, pues no debe olvidarse que tiene como límite material el principio de la intervención, al que se debe recurrir cuando han fallado los demás controles y sólo cuando se refiere a hechos determinados y específicos, pues de otro modo el Estado se convertiría en un estado policía, lo cual no es posible toda vez que los ciudadanos no pueden vivir bajo un régimen penal constante en todas sus actividades y como lo señala el Dr. Sergio García Ramírez, *es el último recurso del control*

*social*<sup>14</sup>; y porque el hacerlo significaría la negación del propio Estado de Derecho y provocaría la inseguridad de sus ciudadanos; de tal modo que la intervención estatal sólo es posible y necesaria cuando se trata de la protección de los bienes jurídicos del gobernado.

La vigencia del Estado de Derecho supone la existencia de disposiciones jurídicas que permiten a la sociedad en general y a los servidores públicos en especial, tener la certeza de que su actuar se encuentra regulado por el ordenamiento jurídico vigente a fin de que la justicia social, que es uno de los principales fines del Estado dentro de un régimen democrático, logre una síntesis armónica entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo para estar en posibilidades de hablar de justicia y evitar los dos extremos: el totalitarismo colectivista y el individualismo que sólo atiende a la esfera particular de cada quien.

Sin embargo, esta conciencia sobre la seguridad personal y social, se ve afectada ante el evidente aumento en número y gravedad de delitos como homicidios, violaciones, robo con violencia en la vía pública, a casas habitación y negocios, a bancos, de vehículos, narcotráfico, contrabando y secuestro, los cuales desgraciadamente han rebasado la estructura establecida en los ámbitos municipales, estatales e incluso el nacional, pues dichos fenómenos en algunas ocasiones han llegado a desbordar a las fuerzas de seguridad pública, mismas que si no son capaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses de la Nación, se hace necesario la intervención de las Fuerzas Armadas, aunque sólo sea como medida complementaria pues todas las fuerzas y cuerpos de seguridad están obligados a colaborar en el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad; tal y como últimamente ha sucedido en la lucha contra el narcotráfico y recientemente con los operativos efectuados en los Centros Federales de Readaptación Social, en

---

<sup>14</sup> García Ramírez, Sergio. *Panorama del Derecho Mexicano*. México, UNAM. McGRAW-HILL, 1999. p. 20

donde el Ejército Mexicano ha tenido una importante intervención.<sup>15</sup>

También se dice que la *seguridad jurídica* se refiere a la protección de los diversos bienes que integran la esfera de derechos del gobernado contenidos en el artículo 14 de la Carta Magna la cual implica cuatro fundamentales garantías individuales: de la irretroactividad de la ley, del derecho de audiencia, y de legalidad en material judicial: administrativa, civil y penal; misma que se manifiesta también como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos y observarlos y las cuales se encuentran consignadas en el ordenamiento constitucional federal bajo el nombre de *garantías individuales o del gobernado*, las cuales disfruta todo sujeto moral o físico cuyo ámbito particular es materia de un acto de autoridad; consecuentemente, si uno de los objetivos de la justicia social es evitar la explotación del hombre por el gobierno del Estado, el orden jurídico que en ella se inspire y la política que se aplique debe establecer las normas que consignen un régimen de preservación a favor del gobernado y a fijar las bases conforme a las cuales dichos órganos gubernativos puedan realizar aquéllas actividades que busquen elevar el nivel de vida de los sectores mayoritarios de la población.

---

<sup>15</sup> Periódico *La Jornada*. 29 de enero de 2005. p.3.

### C. CONCEPTO DE SEGURIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Se dice que para que una sociedad se desarrolle en un ambiente de paz y tranquilidad necesita de un medio ambiente que disminuya al mínimo los desórdenes y los trastornos, pero el cual debe efectuarse dentro de la estructura de las leyes, los usos y costumbres del país con la finalidad de servir a la sociedad en general; y es precisamente la *creación de ese medio ambiente* lo que conforma la *seguridad pública*, el cual comprende la prevención de toda clase de contingencias que van desde los acontecimientos naturales hasta los realizados por el hombre, convirtiéndose de este modo en una acción que desarrollan los otorgantes de dicha seguridad a la ciudadanía con la finalidad de evitar alteraciones al orden social. Es la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.<sup>16</sup>

El individuo vive en seguridad cuando vive en sociedad, pues la seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y el Estado, en la que el individuo está incluido para dar origen a la llamada “seguridad pública” y por lo tanto implica las condiciones de orden y poder necesarias que llevan a garantizar la paz de una comunidad, incluyendo la prevención de toda clase de riesgos y calamidades que pueden ser naturales o los realizados por el hombre.

Son algunos objetivos de la Seguridad Pública:

- a. Lograr que los habitantes vivan en un ambiente de paz y tranquilidad a fin de que puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones para lograr un desenvolvimiento libre que les permita alcanzar un desarrollo personal y colectivo.

---

<sup>16</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Opus cit.* p. 83.

- b.** Mantener el orden público para lograr que la sociedad se desarrolle en un ambiente mínimo de desórdenes y trastornos.
- c.** Proteger la integridad física de las personas y sus bienes a fin de darle exacto cumplimiento al artículo 14 de la Carta Magna, misma que regula la garantía de seguridad jurídica.
- d.** Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno a fin de evitar alteraciones al orden social, buscando la convivencia armónica de los individuos y el respeto de sus derechos.
- e.** Colaborar en la investigación y persecución de los delitos de conformidad con lo establecido en el artículo 30 bis, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que le señala la obligación de “...*Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de los delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos*”.<sup>17</sup>
- f.** Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad, tomando en cuenta que la seguridad pública es la función material del Estado, quien se encuentra facultado para cuidar los bienes jurídicamente tutelados, la integridad física de las personas y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres

Para alcanzar esos objetivos es necesario estudiar las causas de la inseguridad, mismas que pueden tener su origen en la naturaleza del medio en que se delinque: las áreas urbanas en donde la alta densidad poblacional genera el anonimato y la atomización social del ciudadano; o bien, las concentraciones masivas que inciden en la vida comunitaria originando una

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Opus. Cit.* p.34.

incesante competencia por mantener su espacio vital cada habitante; también lo es la acentuada crisis económica, la deficiente capacitación de los cuerpos policiales, falta de coordinación entre autoridades federales y locales, corrupción, irreflexiva conducta de medios de comunicación masiva y escasa participación ciudadana; aunque es de señalarse que la influencia de cada uno de estos factores es distinto.

Hablar de crisis económica, explosión demográfica y corrupción –las que no se combaten sólo con la maquinaria represiva estatal- es hablar de la inseguridad pública en que puede encontrarse la sociedad; lo cual implica un cambio estructural de fondo en materia de seguridad a fin de atender todos sus aspectos, mediante la creación de un nuevo concepto de cultura de seguridad en donde población y gobierno participen en un esfuerzo común, con una nueva visión al problema de la seguridad pública y no sólo buscar culpables o inocentes, o considerarlo como un esquema de ausencia de oportunidades o de fomento a conductas de corrupción.

Por otro lado, la conducta que asume el particular frente a la policía es prejuiciosa y antagónica convirtiéndola en el blanco de sus insatisfacciones,<sup>18</sup> lo cual aunado al hecho de que la autoridad gubernamental es responsable de la mayoría de los problemas que afronta cada habitante, hace que se le olvide que la seguridad pública comprende la prevención de toda clase de riesgos y calamidades: desde los acontecimientos naturales hasta el hecho de que el hombre requiere tranquilidad y orden.

En este sentido, se justifica la simbiosis entre militares y policías como fuerzas coadyuvantes para hacer frente a aquellos eventos que alteran el orden constitucional, de tal suerte que la seguridad pública puede constituir un problema de seguridad nacional pues no necesariamente sólo con el concurso de agentes extranjeros podría calificarse como tal, si de una

---

<sup>18</sup> Recuérdese los hechos de San Juan Ixtayopan, Tlahuac, D.F., en Noviembre de 2004.



u otra manera atentara contra la soberanía y el territorio.

A este respecto, cobra relevancia el tema de los derechos humanos pues desde el momento en que le corresponde al gobierno del Estado la conservación del orden y la paz social, debe allegarse de los medios idóneos para la preservación de los mismos; pero sin olvidar que el respeto a los derechos humanos marca el límite al derecho a castigar y por lo tanto, el reconocimiento por parte del Estado de garantías mínimas sobre la dignidad e integridad del gobernado como un fin esencial de la organización social; mismos que se hacen efectivos a través del orden jurídico, estableciendo límites y responsabilidades para el Estado y facultando a los individuos en lo civil, económico, social y cultural, a fin de responder a las necesidades de la existencia humana, promoviendo su pleno desarrollo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha definido a los derechos humanos como las “*garantías individuales*”, que son consideradas como el conjunto de derechos y libertades mínimas indispensables para el respeto del ser humano en la sociedad a la vez que constituye un límite a la actuación del Estado, lo que significa que las garantías individuales implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho sino lo que se ha entendido por *derechos del gobernado*<sup>19</sup> frente al poder público; de donde se desprende que el papel del Estado en materia de derechos humanos ha evolucionado considerablemente, ampliándose su función no sólo a los derechos económicos, sociales y culturales, sino al conjunto de los derechos humanos, en la medida en que los poderes públicos tienen también el deber de asegurar los derechos civiles y políticos contra todo ataque o conculcación por parte de aquellos sectores que disponen de un mayor poder económico, tecnológico o científico.

---

<sup>19</sup> Entendido cómo “*el sujeto cuya esfera jurídica puede afectarse o se afecta por un acto de autoridad, es decir, por cualquier acto que provenga de algún órgano del Estado y que sea unilateral, imperativo y coercitivo*”. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, Porrúa, 2000. p. 205.

Por lo tanto, un Estado que reconozca los derechos humanos debe ceñir su actuación policial con base en los límites establecidos por los principios de respeto a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad jurídica, pues el desbordamiento de estos derechos implicaría un autoritarismo estatal; y no debe olvidarse que muchas disposiciones relativas a los derechos humanos conllevan límites implícitos debido a las restricciones destinadas a la protección de la seguridad nacional o del orden público y porque la mayoría de las libertades contiene el límite de no constituir una violación de los derechos de los demás, de tal modo que lo que parece una violación puede no serlo por determinadas razones ya que el gobierno de un Estado dispone de un margen de maniobras para equilibrar los diferentes derechos en función de la situación particular del país en un momento dado.

Siendo por lo tanto necesario un acercamiento entre la seguridad pública y los derechos humanos, pues todos aquellos que de algún modo u otro tienen que ver con el tema de la seguridad pública y como integrantes de la comunidad a la que sirven, aunque si bien es cierto que tienen ciertas concesiones doctrinales en dicha materia también lo es que es necesario la creación de una cultura de derechos humanos sólida que haga posible afirmar que una buena procuración de justicia y una buena seguridad pública son compatibles, lo que al final de cuentas responde a los mismos principios de dignidad humana y justicia social.

#### D. CONCEPTO DE SEGURIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FUNCIÓN POLICIAL.

La función policial es una de las modalidades de la actividad administrativa, la cual se caracteriza por limitar las conductas de los particulares a fin de lograr su adecuación al interés general e imponerle determinados comportamientos, condicionando la actividad que éstos realicen a un previo control para verificar que sea conforme a las exigencias del interés público; esto es, tradicionalmente la policía se encarga de cumplir y mantener el orden público ya que es parte de la administración de la justicia penal por encontrarse en contacto directo tanto con el crimen y el criminal como con el público en general.

Por eso se dice que la policía es la organización administrativa encargada de mantener el orden y la seguridad pública; es el conjunto de servicios organizados por la administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad de la colectividad.

También se dice que la función de policía es normativa pues asegura el mantenimiento de la tranquilidad social en una comunidad; o bien, se le ubica como el cuerpo encargado de velar por el orden público y la seguridad de los ciudadanos y por lo tanto, es la fuerza pública que no responde a intereses particulares sino a la organización política, toda vez que representa el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y estados.

Sin embargo, el concepto clásico de policía, que había estado vinculado a la noción del orden público y cuya materialización se daba en el mantenimiento de la tranquilidad y seguridad en la calle, ha sido rebasado a otros ámbitos de la vida social toda vez que en la actualidad, además de sus funciones de garantizar la paz ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos y deberes individuales y colectivos; también tiene la obligación de

imponer la observancia de la ley incluso mediante el uso legítimo de la fuerza, la investigación sociopolítica, la aplicación de la ley, así como la vigilancia, la seguridad y la asistencia social a la comunidad, sin menoscabo en su actividad represiva de mantener el orden público.

Así, conforme a lo antes señalado, se pueden establecer algunas características de la función policial:

- 1. Conservación del orden público o de la paz pública.-** Lo que implica la dispersión de grupos tumultuarios, manifestaciones ilegales, prevención de disturbios. Su principal arma es la disuasión, los cuerpos de policía tratan de establecer la reputación de invencibilidad, y de llevar al delincuente potencial la convicción de que no puede salir bien librado.
- 2. Mantener el orden público a fin de garantizar el libre ejercicio de los derechos constitucionales.-** Lo que significa la elaboración y aplicación de una política criminal completa y justa, con la finalidad de que los individuos respeten los límites impuestos a sus conductas por y para con la sociedad.
- 3. Protección de la vida y de los bienes.-** Para lo cual la policía recibe capacitación especial para saber actuar en situación de riesgo, como es el caso del Instituto Técnico de Formación Policial de la Policía del Distrito Federal cuya finalidad es atender la autoseguridad en el hogar y el trabajo mediante cursos de participación ciudadana.
- 4. Prevención de la criminalidad.-** Históricamente se ha insistido en las tareas represivas de la policía, pues esta institución existía, ante todo, para descubrir los crímenes cometidos y para buscar y arrestar delincuentes; pero en la actualidad se enfatiza más su papel preventivo en acciones que no concierne al mantenimiento del orden sino en programas de prevención de la criminalidad.

En este orden de ideas, en México, la policía es un cuerpo de seguridad subordinado a la autoridad política, que se encarga del orden público y del mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos a fin de salvaguardar la realización de los fines del Estado en toda su extensión, es un *“cuerpo organizado y estructurado responsable exclusivamente de mantener el orden en la ciudad en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad”*.<sup>20</sup>; tal y como lo establece el artículo 25 de la Carta Magna al señalar el establecimiento del estado democrático de derecho, con un régimen político que permite el pleno ejercicio de la libertad y seguridad de los gobernados, así como la salvaguarda de sus bienes jurídicos de mayor relevancia como lo son: la vida, integridad física, domicilio, propiedades y posesiones; pues *“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el libre ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya **seguridad protege esta Constitución**”*; de donde se desprende que todas las funciones del gobierno deben estar encaminadas a desarrollar la democracia en todos sus sentidos y posibilitar el autodesarrollo de los sujetos facilitándoles mejores condiciones de vida y bienestar social.

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1976. p. 681.

**CAPÍTULO III.**  
**MARCO JURÍDICO DE LAS FUERZAS**  
**ARMADAS MEXICANAS.**

Entre los muchos aspectos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula, existe un tema que sólo ha sido abordado de manera parcial y sólo en tiempos recientes dada las circunstancias que actualmente presenta el País y a raíz de la promulgación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: el marco constitucional de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Se dice que las Fuerzas Armadas de cualquier país son instituciones de gran importancia e influyentes en los intereses generales del Estado, circunstancia ésta de la que no escapan las Fuerzas Armadas Mexicanas, mismas que son consideradas como instituciones dependientes del gobierno federal pero de primordial interés para el Estado Mexicano en toda su integridad, pues por su organización, disciplina, abnegación y equipamiento, establecen la fuerza de combate indispensable para el cumplimiento de sus misiones y para garantizar la seguridad nacional; siendo por lo tanto necesario y por interés general, que los poderes del gobierno, los diversos sectores de la sociedad, el pueblo en general y las propias Fuerzas Armadas, estudien el marco constitucional que los rige y promuevan mediante los procedimientos legales correspondientes los cambios, derogaciones y adiciones que la Constitución Federal requiera para la creación de las Fuerzas Armadas que el Estado Mexicano necesita y definir claramente sus responsabilidades, evitar posibles excesos en su empleo operativo y conservar por parte del pueblo su imagen de orden, abnegación, servicio y confianza.

La Constitución Federal ha sido comentada en diferentes tribunas y medios de comunicación, por diversas especialistas en la materia y diferentes corrientes políticas; y todos ellos si bien es cierto que no han sido coincidentes en sus ideas, la mayoría de ellos aprueban desde una reforma a fondo de la Carta Magna hasta la promulgación de una nueva que permita de manera integral el desarrollo de una democracia plena, de justicia social y de seguimiento de las acciones del gobierno, en función de los intereses del Estado, de su seguridad pública y consecuentemente de su seguridad nacional.

A este respecto y en relación al marco jurídico de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Constitución Federal, regula de manera explícita su existencia en numerosas disposiciones, dispersas en diversos artículos de los diferentes títulos y capítulos que integran dicha Norma Suprema, lo que lleva a pensar, si por su particularidad organizativa y operacional, sea necesaria la integración de todas las disposiciones relativas a las Fuerzas Armadas en un solo título o capítulo para una claridad en su interpretación.

## A. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO.

La Constitución Federal es el documento legal, supremo y básico de un Estado en cuyo texto aparecen las normas que lo organizan, establecen su forma de gobierno y su defensa. Es “el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones y características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad”<sup>1</sup>; sin embargo en materia castrense su regulación a nivel constitucional es mínima y su organización se encuentra contenida en una ley administrativa: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que integra a la Secretaría de la Defensa Nacional al Ejército y a la Fuerza Aérea Mexicanos, y en la Secretaría de Marina a la Armada de México.

### **a).Garantías Individuales.**

A nivel de Garantías Individuales, su principal fundamento es el artículo 1o. el cual señala: “*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece*”; en tanto que el artículo 5o. establece el Servicio de las armas y en su párrafo cuarto establece su obligatoriedad dado que los mexicanos tienen el deber de velar por la conservación de las libertades y la obligación de mantener, asegurar y defender la independencia, el honor, los derechos e intereses del país cuando se presenten trastornos graves que atenten contra su integridad y seguridad; asimismo, el artículo 10o. establece el derecho de los mexicanos a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las destinadas para el

---

<sup>1</sup> De Pina, Rafael y otro. *Opus. Cit.* p.184.



uso exclusivo de las fuerzas armadas y cuya reglamentación se encuentra en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El artículo 13 constitucional establece la subsistencia del Fuero de Guerra para el personal que pertenezca a las Fuerzas Armadas y que cometieron delitos y faltas contra la disciplina militar, quienes serán juzgados por los Tribunales Militares; en tanto que el párrafo último del artículo 16 garantiza la inviolabilidad domiciliaria en tiempo de paz toda vez que ningún miembro del Ejército puede alojarse en un domicilio particular si no existe autorización del dueño, ni pedir o exigir prestación o servicio alguno sin la justa retribución o pago por ello; circunstancia ésta que no se aplica en tiempos de guerra y en términos que la propia ley marcial lo establece; finalmente, el artículo 29 de la Carta Magna autoriza la suspensión de las garantías individuales cuando una situación trastorne gravemente el orden público nacional (invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto) y a fin de hacer frente de manera pronta y eficaz dicha situación.

#### **b). Facultades del Poder Legislativo.**

Llamado Congreso de la Unión e integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores; actúan de manera conjunta o separada, aun cuando para decretar una ley deberán siempre intervenir ambas; y en materia militar las facultades que tienen cada una de las Cámaras y la Comisión Permanente son:

##### **1. Facultades del Congreso de la Unión.**

Se encuentran contenidas en el artículo 73, fracciones XII, XIII, XIV y XV constitucional y en las que se señalan:

**XII.-** Está facultado para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. – Lo que afortunadamente no ha ocurrido y aunque el Constituyente Mexicano lo tomó del sistema norteamericano, en México no

existe la industria privada de la guerra que deba procurar utilidades a sus propietarios; ni se inicia o declara una guerra por afán de lucro; además de que en una declaratoria de esta naturaleza interviene el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

**XIII.-** La facultad de expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.- facultad que se considera justificada como consecuencia de la facultad constitucional regulada por la fracción XII del artículo en comento.

**XIV.-** Levantar y sostener a las instituciones armadas -Ejército, Marina y Fuerza Aérea.- reglamentando su organización y funcionamiento, a fin de tener un control real y práctico sobre las mismas.

**XV.-** Organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.- cuyo mando recae en las personas que los ciudadanos que la integran hayan designado.<sup>2</sup>

## **2. Facultades de la Cámara de Diputados.**

Constitucionalmente la única atribución constitucional directa que posee es la de conocer en primer, lugar como Cámara de Origen, de las leyes que tengan que ver con el reclutamiento de tropas, según lo previsto en el inciso "h" del artículo 72 y como colegisladora sólo interviene en la discusión y aprobación de las leyes de índole militar como Cámara Revisora.

## **3. Facultades de la Cámara de Senadores**

Tiene su fundamento en el artículo 76 constitucional y aunque se autoriza su intervención en diversas actividades castrenses, éstas no son necesariamente legislativas, tales como:

**II.-** Ratifica los nombramientos que el Presidente de la República efectúa respecto a los Coroneles y Generales del Ejército y Fuerza Aérea y sus equivalentes en la Armada en los términos que la ley disponga.

---

<sup>2</sup> Se dice que es una facultad del Constituyente Originario al buscar que fuera la ciudadanía quien velara por la tranquilidad de la sociedad cuando la policía fuera incapaz de hacerlo y a fin de evitar el militarismo.

**III.-** En actividades políticas otorga autorización para que el Presidente: a) permita la salida de tropas fuera del territorio nacional, b) autoriza el paso de tropas extranjeras por el territorio y c) permite la estación de escuadras (conjunto de buques de guerra) de otra potencia (Estado) en aguas mexicanas por más de un mes.

**IV.-** En política interna y en materia militar, otorga autorización para que el Presidente de la República: a) Disponga de la Guardia Nacional perteneciente a los estados fuera de sus límites territoriales, ya sea para utilizarla en otro estado o para que salga fuera del país; y, b) Fije el número de elementos (efectivos) que habrán de integrar el contingente de la Guardia Nacional, requerido por el Ejecutivo Federal a cada estado.

#### **4. Facultades de la Comisión Permanente.**

Como órgano representativo del Poder Legislativo en los recesos del Congreso, en materia militar sus facultades se regulan en las fracciones I y VII del artículo 78 constitucional.

**I.-** Otorgar la autorización para que el Ejecutivo Federal disponga de la Guardia Nacional y efectúe las actividades previstas en la fracción IV del artículo 76.

**VII.-** Ratificar, en representación del Senado, los nombramientos de Coroneles y Jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

#### **c). Facultades del Poder Ejecutivo.**

Se encuentran contenidas en el artículo 89 constitucional el cual señala entre otras cosas:

**V.-** Nombrar a los Oficiales de las Fuerzas Armadas.

**VI.-** Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

**VII.-** Disponer de la Guardia Nacional para los efectos de la fracción IV del artículo 76 de la Carta Magna.

**VIII.-** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

**XIII.-**Habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas.

**XX.-** Las demás que expresamente le confiere la Constitución; y del que se desprende el principio de que el titular del Ejecutivo Federal ejerce el mando de las fuerzas armadas bajo el rubro de Comandante Supremo<sup>3</sup>.

En conclusión, dentro de las actividades constitucionales del Ejecutivo Federal en el ámbito castrense, se encuentran las relacionadas con las de seguridad del Estado y su facultad reglamentaria, la cual puede ser de dos tipos: 1). Disposición de la fuerza armada permanente de la Federación para la defensa exterior del país y el mantenimiento de su orden interno; y 2). disposición de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos estados, para los mismos fines; es decir el mantenimiento de la paz y la tranquilidad tanto en el ámbito interno como externo.

Lo que significa que las Fuerzas Armadas se encuentran bajo un solo mando: el del Presidente de la República, con las facultades necesarias para la conservación de la paz, y en su caso, la obligación de organizar la defensa del país, y como Comandante Supremo disponer de ellas de conformidad con las reglas contenidas en la propia Norma Suprema a través de las Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina - Armada de México, quienes se encargan de su organización y administración.

---

<sup>3</sup> Art. 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. *Opus. Cit.* p.8.

## B. LAS FUERZAS ARMADAS Y SU LEGISLACIÓN ORGÁNICA.

Los artículos 1o., 2o., y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorgan al Poder Ejecutivo de la Unión atribuciones de orden administrativo a través de las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública Centralizada al establecer en su artículo 1o. las bases de su organización, en tanto que el numeral 26, la necesidad de que el Poder Ejecutivo cuente con diversas dependencias para despachar los asuntos del orden administrativo, dentro de las que se encuentran la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal integra en la Secretaría de la Defensa Nacional al Ejército y a la Fuerza Aérea Mexicanos, y en la Secretaría de Marina a la Armada de México; por lo que es importante diferenciar a las Fuerzas Armadas permanentes: Ejército, Fuerza Aérea y Marina de Guerra, con los entes jurídicos denominados Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina; pues aunque el artículo 129 constitucional señale que *“en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”*, ello no significa que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se encuentren impedidas para actuar en materia de seguridad pública toda vez que ambas Secretarías, en términos de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., fracción II de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, les confiere facultades que no son exclusivamente de orden militar; no sólo la de organizar al Ejército, Fuerza Aérea y la Armada o el de realizar acciones bélicas, sino también garantizar la seguridad interior, y en su caso la seguridad pública, auxiliar a la población civil en casos de desastres; intervenir en el otorgamiento de permisos para expedición o exploraciones científicas extranjeras o

internacionales en el territorio nacional; asesorar y administrar el servicio de policía marítima, asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y partes integrantes; y en términos de los artículos 7o., 8o., 37, 40, 43, 48, 56 y 61 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos: intervenir en la expedición de permisos de portación de armas de fuego; vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; funciones que no tienen carácter militar y si son asuntos de carácter científico, de seguridad pública y de apoyo a la población civil.

Por otro lado, además de regular su organización y funcionamiento, también precisan su razón de ser y existir con conceptos como:

1.- Misión.- la defensa de la soberanía y la seguridad interior del Estado Mexicano.

2.- Integración.- reunión de los diversos elementos humanos y físicos materiales que utilizan dichas fuerzas para verificar sus diferentes y disímiles actividades, tendientes a cumplir la misión.

3.- Composición y estructura.- la manera como se agrupan las partes que integran a las fuerzas armadas (personal y material), para constituirse en las llamadas Unidades y que son los organismos encargados de realizar las actividades bélicas y de seguridad del estado, cuando para ello sean requeridos.

Y con el objeto de que el personal militar cumpla con las obligaciones y deberes que las leyes militares le imponen, su comportamiento debe sujetarse a una serie de deberes, los cuales rigen la actividad castrense en tres vertientes: la defensa de la patria, la obediencia a la ley y el estricto mantenimiento del orden interno de la institución militar.

a). Deberes hacia la Patria.- Es el más importante para los miembros de las fuerzas armadas y la casi totalidad de sus obligaciones están encaminadas hacia ese fin al establecer dentro de sus preceptos que: *El*

*personal de la Armada, que tenga conocimiento de que se intenta algo contra los intereses de la Patria o de las fuerzas armadas, tiene la estricta obligación de dar parte (informar) de ello a los inmediatos superiores, y si éstos no dan la debida importancia a sus informaciones, podrá dirigirse a los inmediatos superiores de los primeros...”<sup>4</sup>*

b). La obediencia a la ley y el respeto a las Instituciones del Estado:

1. Son deberes hacia el Estado cuando el personal castrense no interviene en asuntos del ámbito civil, debiendo respetar la resolución de las autoridades civiles, pero cuando sea requerida su intervención, prestará el auxilio necesario.

2. Los deberes hacia la población tiene por objeto evitar que se atente en contra de su integridad y de sus bienes, de conformidad a lo conceptualizado en los artículos 16 y 129 de la Carta Magna.

Principios éstos que se encuentran contenidos en las normas disciplinarias, pues tienen el deber y la obligación de no atentar en contra de los derechos de las personas toda vez que *“El personal naval, en su trato con la población, queda obligado a observar, un comportamiento digno, que denote respeto hacia sus derechos.”<sup>5</sup>*

Por lo que se puede decir que los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tienen dualidad de funciones: administrativas y militares acorde con el régimen constitucional y en términos de los artículos 26, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sin que sea admisible la idea de que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, realicen actividades estrictamente militares y en tiempos de paz no puedan realizar otras actividades, pues el aceptarlo implicaría que ambas Secretarías se encuentren totalmente inactivas.

---

<sup>4</sup> Artículo 11 del Reglamento General de Deberes Militares. México, SEDENA, 1996. p. 16.

<sup>5</sup> Artículo 13 de la Ley de Disciplina de la Armada de México. SCJN. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Federales IV. Poder Judicial de la Federación.

## C. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

### 1. Razón de ser del Ejército Mexicano.

La existencia del Ejército Mexicano se debe a dos razones:

a). Por su origen.- toda vez que nace por Decreto del 19 de febrero de 1913 cuando el Congreso del estado de Coahuila desconoció el régimen de Victoriano Huerta y le ordenaba a don Venustiano Carranza, en ese entonces Gobernador del Estado de Coahuila, a “*armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la República*” y designándolo a él como Primer Jefe del Ejército llamado “constitucionalista”<sup>6</sup>.

b) Por su concepto.- se entiende por *Ejército* “el agrupamiento considerable o la totalidad de grandes contingentes de hombres armados, adiestrados y disciplinados para la guerra terrestre bajo un solo mando, así como el acopio del material bélico correspondiente y que prestan servicio de carácter público y permanente a la Nación-Estado a la cual pertenecen...y cuyos miembros se encuentran sujetos al fuero de guerra.”<sup>7</sup>

En este sentido, y tomando en cuenta el contenido del artículo 434 del Código de Justicia Militar el cual señala: “*Para los efectos de este Libro Segundo se entenderá: I. Por ejército la fuerza pública de diversas milicias, armas y cuerpos que sirven a la Nación para hacer la guerra de defensa de su independencia, integridad y decoro y para asegurar el orden constitucional y la paz interior; II. Se comprenden también bajo esa denominación todos los conjuntos de fuerzas organizadas o que se organicen por la Federación o por los Estados, así como la Guardia Nacional en caso de guerra extranjera o grave trastorno del orden público....*”<sup>8</sup> así como lo que establece el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y

---

<sup>6</sup> Krauze, Enrique. *Biografía del Poder. Caudillos de la Revolución Mexicana*. México, Tusquets, 1998. p. 201.

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Opus. Cit.* México, 2001. p. 1238.

<sup>8</sup> Código de Justicia Militar. SEDENA, México, 2006. p.149.



Fuerza Aérea Mexicanos por cuanto a sus características, en el sentido de que “el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en caso 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”; actividades éstas que se corroboran con lo señalado por la Constitución Federal en sus artículos 5o., párrafo cuarto; 10o., 13, 31 fracción I, II y III; 32, párrafo tercero; 35 fracción IV; 55 fracción IV; 73 fracción XIV; 76 fracciones II y III, 79 fracción I y VII; 82 fracción V; 89 fracciones IV, V, VI y XVI; 118 fracciones II y III, 123-B fracciones XIII y 132, y debidamente delimitadas en los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se concluye que las Fuerzas Armadas es el agrupamiento del ejército, la fuerza aérea y la marina de guerra, que resultan ser el símbolo y la realidad del poderío de una nación, esto es, “el 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.”<sup>9</sup>

## **2. Las Fuerzas Armadas como Institución.**

Tomando en cuenta que la palabra *institución* tiene diversas connotaciones, según el punto de vista con el que se analice, pues mientras en el lenguaje ordinario la palabra en cuestión significa *orden de personas, cosas o hechos, regulado por normas estables, de conformidad con las cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo*<sup>10</sup>, para los usos jurídicos modernos el término se refiere al

---

<sup>9</sup> Schroeder Cordero, Francisco, et. al, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México UNAM, Porrúa 1962.

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Opus. Cit.* p.1746.

*establecimiento, organización (ente público) o instancia (órgano o agencia) dotado de funciones sociales específicas*<sup>11</sup>, en tanto que para los teóricos de la institución como Maurice Hauriou y Santi Romano, el término es *una idea de obra que se lleva a cabo en un medio social y cuya realización y pervivencia requieren de una organización y un procedimiento*<sup>12</sup>; se desprende, de esta diversidad de conceptos, que la institución requiere de un poder que la gobierne y de un procedimiento que la regule; es decir, la institución presupone una organización y como tal, implica una autoridad y es en este sentido como se entiende a las Fuerzas Armadas, como institución debido a que su ley fundamental es de orden público y porque la Constitución Federal, le da ese carácter institucional cuando en su artículo 73, al hablar de las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción XIV señala: *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***” y por lo tanto, es un órgano porque en la defensa del Estado y sus instituciones, no tiene ninguna potestad política para considerar lo que debe defender o combatir; y por ser un órgano y no un poder, resulta perdurable frente a las transformaciones de los regímenes políticos; y porque una de sus funciones más importantes es precisamente la de seguridad y defensa del Estado, establecer y mantener un ambiente de paz y tranquilidad, y satisfacer los múltiples intereses de la población<sup>13</sup>; y como son instituciones creadas por la voluntad del pueblo, tiene como una de sus funciones principales la de conservar la independencia nacional y mantener la seguridad interior del Estado mexicano; es decir la obligación prioritaria de proteger a la población, las instituciones, el territorio nacional, su independencia y la soberanía.

---

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Opus. Cit.* p. 1747.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2000. p. 175.

A este respecto, es importante señalar que la mayoría de las constituciones políticas estatales considera a las fuerzas armadas como una institución nacida de la voluntad popular y como reconocimiento del poder fundamental que las mismas ejercen; además, en la actualidad los autores militares aceptan que las fuerzas armadas son instituciones al considerarlas organizaciones fundamentales de un Estado, y órganos constitucionales del poder soberano en la nación; por lo tanto, las Fuerzas Armadas tienen carácter institucional, desde el momento en que son una organización fundamental y permanente del Estado, con un fin perfectamente definido y porque cuentan con la anuencia y aceptación de la colectividad, quien está convencida de la necesidad de su existencia y sobrevivencia.

### **3. El Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.**

Constitucionalmente, al Presidente de la República le corresponde las funciones inherentes al Poder Ejecutivo Federal, tal y como lo establece el artículo 80 al señalar: “*se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”.

Pero, ¿Qué significa, ejercitar el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión? o expresado en términos sencillos ¿qué actividad realiza el titular del Ejecutivo Federal? A estas interrogantes don Adolfo González Posada señala: “al Ejecutivo del Estado, en el régimen constitucional se le atribuyen diversas funciones, siendo las más importantes aquéllas que se refieren a velar por el mantenimiento del orden público; fomentar los intereses nacionales mediante la gestión administrativa, representar al Estado nacional en sus relaciones interiores, con las personas individuales o sociales (jurídicas) en él contenidas y conservar el organismo político ejerciendo su función administrativa”;<sup>14</sup> lo que significa que el Presidente de

---

<sup>14</sup> González Posada, Adolfo. It. por Muñoz Luis en *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. México, Herrero, 1994. t. I. p. 238.

la República, como titular del Poder Ejecutivo Federal, actúa con un doble carácter: como órgano político y como órgano administrativo.

Es órgano político, cuando realiza actividades propias del Poder Ejecutivo Federal, como poder frente a los otros poderes federales, y al obrar el Presidente de la República dentro de la esfera de competencia que la Constitución le ha asignado, está representando al pueblo mismo en el ejercicio de su soberanía, y al actuar como representante directo del pueblo soberano, actúa como el Estado mismo y en consecuencia los actos que realiza son actos de poder.

Y como órgano administrativo, cuando ejecuta actividades de Jefe de la Administración Pública Federal al dirigir, organizar y controlar a los distintos órganos administrativos que le están subordinados en forma directa e inmediata, como son las Secretarías de Estado; entidades dependientes directamente del titular del Ejecutivo Federal y encargadas del despacho, estudio y planeación de los asuntos que le han sido encomendados a la Administración Pública Federal.

Por cuanto a la facultad que tiene el Presidente de la República de disponer de los contingentes militares para la defensa exterior del Estado y el mantenimiento del orden interno en los casos en que requiere de la fuerza pública, es decir, "*efectuar las actividades necesarias ... para mantener la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*", se concluye que al ejercer el mando de las mismas, actúa con carácter de órgano político al estar ejecutando el Presidente de la República una función consignada en la Constitución y porque el acto de disponer de las fuerzas armadas nacionales es atribución exclusiva según la fracción VI del artículo 89 constitucional y que no es más que la realización de la voluntad popular, tomando en consideración el carácter representativo con la que lo realiza.

De ahí que se diga que el Presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, funge como Jefe de la Administración Pública y como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, con la

obligación de velar por el orden público el cual cumple manteniendo un ambiente de paz y tranquilidad en beneficio de la población y que recibe el nombre de *seguridad* tanto en el aspecto interno como en el externo.

### **Funciones sociales o beligerantes de las Fuerzas Armadas.**

El artículo 129 constitucional señala: “...*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 tropas*”; lo que significa una limitación a las actividades relacionadas con la disciplina militar en tiempo de paz; es decir, es la prohibición absoluta de la instalación de comandancias militares permanentes en sitios distintos a los que la misma establece, pues según el Constituyente de 1857 dichas comandancias representaban un poder militar paralelo al de la autoridad civil, lo cual atentaba contra la paz que la nueva Constitución aspiraba a establecer y asegurar.

Sin embargo, para darle un sentido más amplio al citado artículo, es necesario relacionarlo con otros de la propia Ley Fundamental como el artículo 89, fracción VI, que señala '*Las facultades y obligaciones del presidente:...VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*'; de modo que si se complementan ambas disposiciones, se tiene que el mandato constitucional consiste en que la autoridad militar sólo puede actuar a petición y bajo las órdenes de la autoridad civil; de ahí que las tareas que realiza son variadas pues algunas de ellas no son de carácter bélico y se realizan regularmente en tiempo de paz, lo que significa que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tienen funciones asignadas por la misma Constitución

y por las leyes que conforme a ella se han expedido: unas en tiempo de paz y otras en situación de guerra.

Así, las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz, van desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales, la reforestación de áreas verdes, las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales como son: las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, entre otros.

Por lo que no es aceptable que todo el enorme esfuerzo humano y económico que implica el contar con instituciones castrenses debidamente equipados, armados y entrenados, tuviera como finalidad sólo el estar preparados para el caso de una guerra y que en tiempo de paz, debieran permanecer enclaustrados e inactivos en el interior de sus instalaciones militares; y aunque si bien es cierto que la primera parte del artículo 129 constitucional, se refiere a la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil en tiempo de paz, también lo es que la ley debe establecer los casos especiales en que la autoridad civil puede contar con la colaboración de unidades militares en el ejercicio de sus competencias; esto es, las Fuerzas Armadas a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella de conformidad con la Constitución, en la forma y términos que la misma señala para los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga.

## **CAPÍTULO IV.**

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.**

La Seguridad Pública encuentra su fundamento legal en los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución Federal; 2o., 3o., 5o., 9o., 10o., 13 y 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10o. y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; 1o., 2o., 9o. y 10o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, y de cuya lectura en su conjunto presupone el respeto al Derecho y en especial a las garantías individuales, pues el Estado Mexicano a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente con la seguridad pública deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, mismos que se traducen en conceptos de libertad, orden y paz pública; de ahí que los conceptos de garantías individuales y seguridad pública se condicionan recíprocamente, y no tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías.

Es inadmisibles interpretar a la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, así como también es inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que vayan en contra de los integrantes del cuerpo social o de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal.

Asimismo y aunque si bien es cierto que actualmente se conceptúa a la seguridad pública como sinónimo de orden interno, también lo es que a ambos conceptos se les debe considerar como medidas que el Estado adopta para protegerse de su posible destrucción, ya sea en su ámbito

interno, mediante actos violentos o debido a una agresión externa; apreciándose de este modo, coincidencias por cuanto a su objetivo final: evitar una grave perturbación del orden o de la paz pública.

A mayor abundamiento y toda vez que la seguridad pública es para salvaguardar las garantías individuales, cualquier tipo de intervención que tuvieran los Institutos Armados, cuando se trate de suspensión de garantías, queda sujeto al orden jurídico pues se tiene que dictar una ley de emergencia que la señale, motivo por el cual la participación de los Secretarios de Defensa Nacional y Marina lo hacen en su calidad de Titulares de dichas dependencias y no como Comandantes de los cuerpos armados, quienes a su vez se rigen de acuerdo a lo que sus leyes y reglamentos establecen dado que su naturaleza es diversa a la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



## A. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

### **1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Tomando en cuenta que la Constitución Federal, regula el aparato represivo y fundamenta la facultad punitiva del Estado Mexicano, éste no puede ser ajeno a los problemas políticos, sociales, jurídicos y económicos que confronta la sociedad, sino que debe ser promotor del bien común, respetando un mínimo de derechos públicos e individuales para que el hombre pueda desenvolverse en el contexto social; de ahí que el último párrafo del artículo 21 de la Carta Magna catalogue a la función de seguridad pública como una responsabilidad del Estado Mexicano en su conjunto, con la concurrencia de todas las instancias competentes de la Federación: Distrito Federal, Estados y Municipios. Lo que significa que el citado precepto no restringe la participación de otras instancias de gobierno distintas de las policiales cuyas atribuciones deben contribuir directa o indirectamente al objeto de la seguridad pública en la esfera de su competencia.

Y aunque el artículo 129 de la Carta Magna señale que *"en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión..."*; esto no significa que tengan que realizar funciones meramente bélicas, pues se refiere al deber y obligación de no interferir en los asuntos de las autoridades civiles, pero con la obligación de apoyarlas cuando así se requieran para los casos graves de trastornos del orden público<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arts. 17 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y 20 de la Ley de Disciplina de la Armada de México. SCJN. *Compilación de Leyes Federales y del D.F.* (COMPILA VIII). 2003.

A este respecto, el tema ha sido polémico pues por un lado se argumenta que las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la represión de acciones de grupos inconformes que en alguna forma alteren el orden público, en virtud de que dicha actividad compete a la autoridad civil por medio de la policía preventiva; y por el otro, se dice que entre las múltiples obligaciones y deberes del Estado para con su población, sobresale el de mantenimiento del orden público interno –entendido éste como la acción de vigilar que la población del país disfrute de tranquilidad-; de tal modo que también le corresponde al Instituto Armado velar por la seguridad de las personas, tanto en su integridad física como en sus bienes y en eventos como terremotos, inundaciones, incendios y otras situaciones similares.

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

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>2</sup> encuentra su sustento legal en el último párrafo del artículo 21 de la Carta Magna y como argumento, la necesidad de su reglamentación; por lo que en diciembre de 1994 se incluyó en el texto constitucional un apartado mediante el cual se obliga a una coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, previendo un sistema nacional así como la creación de una ley secundaria normativa que establezca las bases correspondientes, de donde surge la llamada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de cuyo contenido se desprenden como características:

**a).**- Establece los fines y funciones de la seguridad pública: proteger la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y

---

<sup>2</sup> D.O.F. de 11 de diciembre de 1995.

la paz pública, pues es aspiración de todo gobernado la protección a su integridad física, sus bienes y su libertad.

Y aunque sus funciones no se encuentran señaladas ni se dice en qué consisten, sí enuncia los órganos públicos encargados de realizarla junto con el sistema penal al enunciar a la policía y a los tribunales.

**b)-** Señala la obligación del respeto al marco legal en la aplicación de dicho ordenamiento toda vez que, las autoridades sólo pueden hacer lo que estrictamente les permite la ley.

Aunque todo gobernado aspira a que el Estado proteja su integridad física, sus bienes y su libertad, si la salvaguarda del orden público no se fija con precisión, es decir no se delimita con base en la legalidad, se corre el riesgo de que la autoridad vulnere los bienes jurídicos del gobernado, pues proteger un orden público ilimitado conlleva a salvaguardar los intereses del Estado y no de los gobernados lo cual daría origen a un conflicto de intereses.

**c).-** Establece con precisión los principios que deben regir la función policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; debido a que la mayoría de los miembros policiales son considerados como arbitrarios, autoritarios, prepotentes, corruptos e ignorantes.

**d).-** Pretende crear una cultura de seguridad ciudadana al considerar su participación como imprescindible en la planeación y supervisión de la seguridad pública; esto es debe estar directamente vinculada a los cuerpos policiales en su estructura de decisión, pues su finalidad es transitar de una función de seguridad pública a otra con participación de la sociedad civil en la seguridad ciudadana.

**e).-** Previene la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia de coordinación a fin de aplicar las políticas, lineamientos y acciones relacionados con la seguridad pública. Y porque es conveniente la existencia de un órgano público que sancione los actos arbitrarios y deshonestos de los policías, aunque también es conveniente que se

estimule su trabajo para que sus integrantes no busquen complementar sus bajos ingresos con el público mediante la corrupción.

### **3.- Consejo Nacional de Seguridad Pública.**

Encuentra su fundamento legal en los artículos 11 y 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>3</sup> al prever el primero de ellos la integración de un Consejo de Seguridad Pública con la finalidad de que desempeñe las políticas, lineamientos y acciones de coordinación en la materia y mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en dicho Consejo.

En tanto que el artículo 15 de mismo ordenamiento le da el carácter de instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y enuncia al personal de funcionarios que lo conforman; asimismo, del contenido de las diez fracciones que lo integran, se desprende que la naturaleza de sus funciones son de coordinación, determinación de propuestas, elaboración de programas, de análisis de proyectos y estatutos, y expedición de reglas, lo que le da un carácter programático y de planeación y sin que se desprenda una acción operativa en la ejecución de dichos programas y lineamientos, pues ésta se entiende conferida a las diversas autoridades que orgánica y funcionalmente tienen el imperativo legal de realizarlas.

Las características del Consejo Nacional de Seguridad Pública son:

**a).** Sus responsabilidades son estrictamente de coordinación toda vez que ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República y Secretarios de Estado; en tanto que los titulares que participan en el Consejo son independientes y no pueden

---

<sup>3</sup> D.O.F. de 11 de diciembre de 1995.

modificar las atribuidas a dicho Consejo por tener sólo funciones de coordinación.

Por lo que la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, en el referido Consejo Nacional no amplía ni restringe las atribuciones y obligaciones que conforme a la Constitución y a las diferentes leyes les corresponde y menos aún se amplían o restringen las atribuciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas –Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México-; pues las funciones del Consejo Nacional y las atribuciones de sus integrantes son competencia exclusiva de los mismos, tal y como lo establece el artículo 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública al señalar: *“...El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes: I. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados; ...V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, federales, locales y municipales; VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes, VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública, ... IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública...”*<sup>4</sup>.

**b).** Se le considera como una instancia de ejecución de acciones en virtud de que de los dos últimos párrafos del artículo 21 de la Constitución Federal se desprende que la función de la seguridad pública se realiza en dos ámbitos: 1) de coordinación de políticas y lineamientos, y 2) de

---

<sup>4</sup> Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México, SISTA, 2004. p. 91.

ejecución de acciones al participar en la coordinación, pero en su respectiva competencia, la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios con la finalidad de coordinar sus funciones en la materia, esto es, cada nivel de gobierno, por conducto de sus respectivas autoridades: Ministerio Público, Policía Judicial, instituciones de Policía Preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como de reinserción social de delincuentes y menores infractores.

Lo anterior significa que en el marco constitucional se dé cumplimiento al propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios coordinen sus esfuerzos en materia de seguridad pública, con el consabido respeto a su ámbito de competencia y porque la propia Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus artículos 12 y 15, concibe al Consejo Nacional de Seguridad Pública como una instancia superior de coordinación y no como una autoridad ejecutora de acciones.

**c).** Es una instancia consultiva que no usurpa facultades de ninguna autoridad en términos de lo que establecen los artículos 11 y 12, fracciones III y IV de la multicitada Ley General, porque como ya se dijo párrafos arriba, su finalidad es desempeñar las políticas, lineamientos y acciones de coordinación en la materia y porque tiene el carácter de instancia superior de coordinación del Sistema Nacional; por lo tanto, no existe razón para considerar como violatorio del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, es de tomarse en cuenta lo que establece el artículo 1/o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos como de la Ley Orgánica de la Armada de México, en relación a sus atribuciones y

funciones relacionadas con la seguridad pública<sup>5</sup>; por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, se justifica al tener que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública pues el Consejo conocerá y resolverá entre otros asuntos<sup>6</sup>: La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública, la formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales, etc.

---

<sup>5</sup> La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala. “Art. 1/o. *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; 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.*”. México, SEDENA, 2003. p. 5.

La Ley Orgánica de la Armada de México señala: “Art 1. 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 y coadyuvar en la seguridad interior del país*”; “Artículo 2. *Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes: 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 marítima-terrestre, islas, cayos...; 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; IX: Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marítimas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable.*” D. O. F. 30 de diciembre del 2002. Primera Sección. p. 1.

<sup>6</sup> Art. 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Opus. Cit.* p. 91.

## B. LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El artículo 90 de la Constitución Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 2o., definen a la Administración Pública como la organización creada por el Estado con la finalidad de que los diversos órganos que la conforman satisfagan las necesidades del gobernado mediante la realización de acciones tendientes a cumplir sus fines, pero salvaguardando el orden público (considerado como el ambiente de paz, tranquilidad y seguridad).

Y para cumplir con la obligación de preservar la seguridad del Estado mexicano, tanto en su ambiente interno como la defensa de su soberanía, cuenta con instituciones militares debidamente organizadas y controladas por las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, dependencias del Ejecutivo Federal que funcionan y se integran exactamente igual a todas las Secretarías de Estado, pero sujetas a la legislación castrense, a fin de preservarlas y organizarlas; y a quienes les corresponden, por disposición constitucional, conservar la seguridad interior y realizar la defensa exterior de la Federación.

En este orden de ideas y en relación al artículo 129 constitucional, si se pretende realizar una interpretación literal y restrictiva de dicho numeral, éste ha rebasado los límites que pudo haber fijado como disposición general del sistema constitucional, pues el tiempo de paz a que se refiere es permanente; sin embargo la milicia existe y desempeña funciones vinculadas con la materia militar a la vez que actúa como autoridad administrativa dependiente del Ejecutivo Federal, con atribuciones conferidas y reglamentadas constitucionalmente; lo que no significa que esté prohibido para las Fuerzas Armadas intervenir en asuntos civiles, antes bien, intervienen y le reconocen a las autoridades civiles su *imperium* y sería absurdo pensar que el Ejército no debe participar en la vida civil en aspectos



tan importantes como la seguridad pública; como también es absurdo que no se toma en cuenta el esfuerzo de los mexicanos por mantener un cuerpo militar disciplinado, gente preparada en el honor, en el amor a la Patria e integridad nacional.<sup>7</sup>

Es importante señalar que el numeral en comento establece una garantía de seguridad para los gobernados al limitar la posible actuación arbitraria de los militares, de acuerdo con el 13 en relación con el 16 *in fine* de la propia Carta Magna. Es decir, ninguna persona puede ser afectada en sus bienes por ningún órgano o miembro del Ejército, salvo que los actos de afectación incidan estrictamente en el ámbito de la disciplina militar; y si en el orden jurisdiccional los tribunales militares no pueden extender su competencia a sujetos que no pertenezcan al instituto armado, en el orden administrativo tampoco la autoridad militar tiene bajo su potestad de imperio a las personas no militares.

En este sentido y relacionando el artículo 129 con el 16 constitucional, se desprende que ambos tienden a señalar límites al ejercicio de la autoridad militar, mismos que son congruentes con la finalidad que debe perseguir dicha institución: la defensa de la soberanía nacional contra cualquier ataque violento, guardar el orden y la paz pública, en lo interno y defenderla de cualquier agresión extranjera.

Es importante también señalar que la figura de autoridad militar concebida en el contexto del artículo 129 constitucional no se actualiza en el caso de la intervención de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, pues como ya se dijo,

---

<sup>7</sup> No se debe olvidar las múltiples actividades ajenas a la actividad eminentemente militar que las Fuerzas Castrenses realizan, tales como la aplicación del Plan DN III E, reforestación de bosques, auxilio a la población civil en casos de desastres, sean éstos naturales o provocados por el hombre, e inclusive la guarda y custodia de las boletas electorales para las elecciones federales o estatales, etc.

no concurren con el carácter de órganos de decisión sino de coordinación, colaboración y coadyuvancia con las autoridades civiles -a quienes les corresponde ejercer las funciones de seguridad pública-, y porque la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece en su artículo 1o. sus características: “...instituciones armadas permanentes con las misiones generales de: 1. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; 2. Garantizar la seguridad interior; 3. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas. 4. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y 5. 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”.

Mientras que el artículo 1. de la Ley Orgánica de la Armada de México la caracteriza como: “una institución Militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.”

De la lectura de ambos preceptos se desprende que existe legitimidad para que los cuerpos militares intervengan en cuestiones civiles cuando exista la necesidad de ello a pesar de lo que el artículo 129 constitucional señala.<sup>8</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia, a través de la jurisprudencia, ha manifestado lo siguiente:

**EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129**

---

<sup>8</sup> El artículo 129 constitucional señala: “En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina milita. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión o en los componentes, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas”.

**constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.**

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 38/2000. Página:549

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de

inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

En tanto que en leyes orgánicas de dichas Secretarías, están llamadas a colaborar con las autoridades civiles en mayor o menor grado, según sea la naturaleza y magnitud del caso y porque el Ejecutivo Federal, como Comandante Supremo establece la política que de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las mismas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación, la independencia, el régimen democrático y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional.

Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía en lo externo: defensa y guardia del territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza; en lo interno: son baluarte de las instituciones democráticas, en el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia.

La lealtad a sus principios es fuente de su prestigio y fortaleza; su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de un país como México es base permanente de su eficacia, que las afirma como parte de los pilares fundamentales de la vida nacional. El compromiso de las Fuerzas Armadas con las aspiraciones populares, expresadas en los movimientos revolucionarios y de independencia, ha determinado el desarrollo de un papel histórico de madurez y apoyo a las instituciones de la República, surgidas del mandato popular y como garantes del Estado de derecho.

Y aunque la principal tarea nacional y responsabilidad que requiere la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea es la defensa de la Patria, también participan en el proceso de desarrollo integral de la Nación, coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas y a la protección de las instalaciones estratégicas para la seguridad y economía

nacional, así como de los recursos naturales con que cuenta el territorio y mares nacionales; además realizan tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la Nación como es el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, y las acciones para el abasto de agua potable, reforestación, campañas sanitarias, construcción de viviendas y caminos, el uso racional de los recursos y, especialmente, el combate al narcotráfico.

### **1. La Secretaría de Marina.**

La Secretaría de Marina-Armada de México es la entidad administrativa que por su conformación difiere de la Secretaría de la Defensa Nacional por contar con personal civil y militar, y por efectuar actividades de seguridad del orden público y defensa nacional, al conferírsele los asuntos marítimos-militares o navales y de tipo industrial, según se desprende del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Tiene, entre sus funciones, el de diseñar una política en los asuntos nacionales del mar, que van desde la salvaguarda de la soberanía y vigilancia de las costas hasta el desarrollo de la marina mercante y el fomento de la pesca, e inclusive en aspectos como la prevención de la contaminación acuática y la conservación, fomento, protección, vigilancia y control de la fauna marítima, fluvial y lacustre; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar; dirigir la educación pública marítima; inspeccionar los servicios de la Armada; organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; intervenir en la administración de la

justicia militar; asesorar militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.<sup>9</sup>

Lo que significa que la Secretaría de Marina realiza actividades de índole eminentemente militar (navales) y a la vez, actividades técnico-científicas o de apoyo logístico a la propia institución naval, como soporte al desarrollo integral del país; lo que significa que para su funcionamiento, se divide en dos áreas: una militar y una civil o técnica científica.

Por cuanto hace a su organización interna y para atender los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le señala, la Ley Orgánica de la Armada de México y otras leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes que se le asignan; así como para el estudio, planeación y despacho de los negocios que le competen, comprende los siguientes niveles de mando: I. Mando Supremo, II. Alto Mando, III. Mandos Superiores en Jefe, IV. Mandos Superiores y V: Mandos Subordinados;<sup>10</sup> asimismo, el Alto Mando lo ejerce el Secretario de Marina quien para el cumplimiento de sus atribuciones contará con un Estado Mayor General de la Armada; Fuerzas Navales; Regiones, Zonas, Sectores, Subsectores y Apostaderos Navales; Órganos Colegiados; Órganos de Disciplina y Junta Naval; Establecimientos y Unidades Operativas.<sup>11</sup>

Por cuanto a los Servicios de la Armada de México,<sup>12</sup> éstos se integran de la siguiente manera: Administración e Intendencia Naval, Comunicaciones Navales, del Medio Ambiente Marino, Docencia Naval, Electrónica Naval, Ingeniero de la Armada, Justicia Naval, Meteorología Naval, Músicos Navales, Sanidad Naval y Trabajo Social Naval.

---

<sup>9</sup> Art. 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México. D.O.F. de 30 de diciembre de 2002. pp. 1 y 2.

<sup>10</sup> Art. 5 de la Ley Orgánica de la Armada de México. *Opus. Cit.* p.3.

<sup>11</sup> Art. 8 de la Ley Orgánica de la Armada de México. *Opus. Cit.* p.4.

<sup>12</sup> Art. 46 de la Ley Orgánica de la Armada de México. *Opus. Cit.* pp. 12 y 13.

Es importante señalar que las actividades militares que verifica la entidad administrativa Secretaría de Marina, físicamente las ejecuta la Armada de México, con sus unidades navales, aéreas y de Infantería de Marina; mismas que están contenidas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII y XV del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que son las llamadas misión y atribuciones (funciones) de la institución naval, las cuales comprenden: La defensa de la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales, el ejercicio de vigilancia sobre ellas; la cooperación en el mantenimiento del orden constitucional del Estado (función específica de todas las fuerzas armadas mexicanas); la protección del tráfico marítimo, fluvial y lacustre; y la administración de la justicia militar para el personal de la Armada de México.

Otras funciones que realiza la Secretaría de Marina pero que se consideran de carácter social: auxiliar a la población costera, coadyuvar con las autoridades federales, estatales o municipales, para estar en posibilidades de realizar funciones como: efectuar operaciones de rescate, cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales y en general de acción cívica, en los aspectos relacionados con las actividades marítimas; auxiliar a la población civil en las zonas de desastre o emergencia, coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos y en los fluviales lacustres nacionales, coadyuvar para evitar el tráfico ilegal de estupefacientes y en la represión del contrabando, organizar y operar el servicio de policía marítima y colaborar con las autoridades competentes en los servicios de vigilancia de los puertos.

## **2. La Secretaría de la Defensa Nacional**

Las funciones que como dependencia del Ejecutivo Federal realiza la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentran en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar entre otras: "Organizar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea; de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea; e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso los planes y órdenes necesarias para la defensa de país y dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para el uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, la administración y conservación de cuarteles y establecimientos militares; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aérea; manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; administrar la justicia Militar; intervenir en los indultos de delitos del orden militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea y coordinar la instrucción militar de la población civil; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; inspeccionar los servicios del Ejército y la Fuerza Aérea; intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos; prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal."



En cuanto a su organización interna, la Secretaría de la Defensa Nacional, para cumplir con las funciones que le asignan las leyes orgánicas, tanto de la Administración Pública Federal, como del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se organiza mediante una estructura jerárquica de niveles de mando integrados de la siguiente forma:<sup>13</sup>

I. Mando Supremo, a cargo del Presidente de la República;

II. Alto Mando, a cargo del Secretario de la Defensa Nacional y en sus ausencias temporales el Subsecretario y en las faltas de éste, el Oficial Mayor, quien para el cumplimiento de sus funciones cuenta con los siguientes órganos: Estado Mayor de la Defensa Nacional, Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, Órganos del Fuero de Guerra, conformado por el Supremo Tribunal Militar, Procuraduría General de Justicia Militar y Cuerpo de Defensores de Oficio; y Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional, tales como de Infantería, Caballería, Artillería, Blindada, Ingenieros, Cartográfico, Transmisiones, Materiales de Guerra, Intendencia, Sanidad, Justicia, Veterinaria y Remonta, Meteorológico, Control de Vuelo y Material Aéreo.

III. Mandos Superiores, conformados por el Comandante de la Fuerza Aérea, Comandantes de Regiones Militares, Comandantes de las Zonas Militares, Comandantes de las Grandes Unidades Terrestres o Aéreas, Comandantes de las Unidades Conjuntas o Combinadas y Comandantes de los Agrupamientos Logísticos y Administrativos..

IV. Mandos de Unidades, que se constituyen por tropas del Ejército y Fuerza Aérea y pueden ser de Arma, Vuelo o Servicio.

La participación de la Secretaría de la Defensa Nacional como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada es totalmente constitucional y legítima para el desarrollo de las funciones del Estado Mexicano, pues las Fuerzas Armadas Mexicanas tienen como principal

---

<sup>13</sup> Arts. 10, 11, 16, 18, 21, 28, 32, 34, 44, 45, 56 y 68 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. México, SEDENA, 2003. pp. 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18 y 22.

atribución la defensa de la soberanía nacional a través de la vigilancia de la seguridad (interior y exterior del país) y no hay que olvidar que el resguardo de la seguridad interior y la procuración de la seguridad pública están íntimamente ligados a tal grado que los problemas que estrictamente son considerados como de seguridad pública han llegado a ser verdaderas cuestiones de seguridad interior.

Asimismo y debido a que la Administración Pública tiene entre sus actividades el de crear y conservar un ambiente de paz y tranquilidad -que no es más que la seguridad interior de la Federación y defensa de la soberanía nacional-, le corresponde a las Fuerzas Armadas Nacionales y permanentes, por así disponerlo la Constitución Federal, el mantenimiento de dicho ambiente de paz.

Tampoco se debe olvidar que el Ejército constituye la fuerza organizada en que se apoya el Estado para conservar su existencia y realizar sus fines; por lo que es natural que la sociedad adopte las precauciones necesarias para que la institución armada jamás olvide su misión, siempre sea leal a su gobierno y nunca trate de convertirse en árbitro de los destinos nacionales.

Finalmente y debido a que para muchos el concepto de seguridad pública, se reduce a las actividades tendientes a la prevención respecto de la posible comisión de actos ilícitos o bien, a su investigación y persecución; bajo esa óptica, muy limitada por cierto, en efecto las fuerzas armadas no deben ni tienen por qué participar, correspondiéndole exclusivamente a la policía preventiva, al Ministerio Público y a su policía judicial, realizar todas las acciones tendientes a lograr dicho objetivo; pero si por seguridad pública entendemos, el mantenimiento del orden interno, del bienestar colectivo tanto de las personas en sus bienes, así como en su integridad física y la preservación del Estado, para que la población en general realice sus actividades cotidianas; entonces la participación de las instituciones castrenses, resulta ser fundamental.

## **CAPÍTULO V. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO FUNCIÓN DEL ESTADO, COADYUVADA POR LAS FUERZAS ARMADAS.**

*En asuntos de seguridad nacional y seguridad pública, es tan peligrosa la ignorancia como la indiferencia que pueden incubar nuevas amenazas.*

### **A. LA LABOR INSTITUCIONAL CASTRENSE.**

La cada vez mayor intervención que han tenido las Fuerzas Armadas en los problemas de seguridad pública, especialmente en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, tal y como se observa con las numerosas detenciones que últimamente se han hecho de algunos de los principales jefes de los cárteles de la droga como Benjamín Arellano Félix, Osiel Cárdenas y Arturo Hernández González por mencionar algunos, y de las que se desprende que no son obra de la casualidad sino resultado de operativos cuidadosamente diseñados por las Fuerzas Armadas Mexicanas dentro de sus funciones en la lucha contra el narcotráfico así como con su reciente participación en el llamado Operativo México Seguro,<sup>1</sup> lleva a cuestionar sobre la forma y modo como las Fuerzas Armadas se han ido involucrando en actividades en las que supuestamente la Constitución Federal les tiene prohibidas; siendo por lo tanto necesario delinear los diversos factores que dieron origen a la actuación castrense en el ámbito de la seguridad pública:

Así, en la política gubernamental del combate a las drogas, por décadas, los militares tuvieron dos funciones: interceptarlas en los retenes instalados en carreteras y erradicarlas buscando los cultivos para destruirlos

---

<sup>1</sup> Anunciada el 11 de junio de este 2005, con motivo de la reunión del Gabinete de Seguridad y con la finalidad de garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos y con motivo de la delincuencia organizada. Y en el que participan las Secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, así como la Procuraduría General de la República, en coordinación con los gobiernos estatales.

y en algunas ocasiones detener a los campesinos que las cuidaban o cultivaban,<sup>2</sup> mientras que las corporaciones policiales eran las encargadas de reunir la información para detener y procesar a los narcotraficantes; sin embargo, la política no funcionó y en los años ochenta el Estado perdía la carrera frente a quienes producían y traficaban con droga.

Y aunque en 1987, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado coloca a las drogas como la principal amenaza de seguridad nacional y comienza su lucha, el poderío de los cárteles se fue incrementando en los años noventa y la corrupción que irradiaba del narcotráfico se fue infiltrando como cáncer en dos piezas claves del aparato de seguridad: la Federal de Seguridad y la Policía Judicial Federal; asignándole de este modo la tarea al Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro) que tenía como función el generar inteligencia sobre el narcotráfico pero carente de funciones operativas, ocasionando con ello que los gobiernos estatales se fueran apoyando cada vez más en las Fuerzas Armadas quienes también vivieron una profunda reforma interna.

Después de 1968 el Ejército redefinió su posición y se abstuvo de reprimir opositores pacíficos y a partir de 1981 inició una serie de programas para mejorar la capacidad profesional de sus elementos y ese mismo año, la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina inauguraron los cursos del Colegio de la Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores de Mando y Seguridad Nacional, respectivamente. Y a partir de 1999 se empezaron a crear los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) mismos que se distinguen por su movilidad y versatilidad, pues lo mismo reaccionan ante desastres naturales que detienen narcotraficantes y cuyo complemento de preparación lo es el Centro de Estudios del Ejército y

---

<sup>2</sup> Creándose al efecto programas para un efectivo y permanente combate al narcotráfico y aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos a través de la *Fuerza de Tarea Arcoiris* y *Plan Azteca*.

Fuerza Aérea, que estableció a mediados de los años noventa, la Escuela Militar de Inteligencia, donde capacitan a niveles medios de la jerarquía militar.

Por lo que, si se analiza en términos comparativos, las Fuerzas Armadas están demostrando una mejor capacidad para adecuarse al México que gradualmente se democratiza más que otras dependencias gubernamentales, lo cual se debe más que nada a que es una Institución profunda, intensamente jerárquica en su cultura y en sus reglamentos, y que empezó su metamorfosis hace varias décadas; en tanto que otras dependencias- y es inevitable pensar en Francisco Barrio- se montaron sobre la cúspide de una burocracia que ni los respetaba ni los obedecía.

En tanto que las Fuerzas Armadas – Ejército, Fuerza Aérea y Marina- han dado mejores resultados que otras dependencias gubernamentales del área de seguridad, tal es el caso de la Procuraduría General de la República hasta antes de la llegada del General Rafael Macedo de la Concha; de ahí que sea muy positivo la mejoría en la capacidad de los soldados mexicanos en la producción de inteligencia y en la realización de operativos, y sin que *estas acciones signifiquen la militarización en la lucha contra el narcotráfico, pero sí un apoyo decidido del Ejército en estas tareas;*<sup>3</sup> pues es de resaltarse que las Fuerzas Armadas deben realizar su misión a las órdenes de su gobierno y no por encima de él.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES*

---

<sup>3</sup> Periódico *La Prensa*. 14 de junio de 2005. p. 3.

CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. **Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública.** Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133".

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 36/2000. Página: 552

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número

XXVII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 36/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

En este orden de ideas, la labor institucional castrense se debe desarrollar movida por el gobierno nacional y jamás contraria a él, pues las armas se le dan al militar con el fin de garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la soberanía nacional y las ideas personales que tenga no deben influir en el cumplimiento de sus deberes; sin embargo, cuando no se siente identificado con su gobierno, está en la obligación legal y moral de separarse del Ejército y *podrá pedir su baja del Ejército cuando no esté conforme con la orientación que el Supremo Gobierno dé a la política del país...*<sup>4</sup>

Asimismo y a pesar de que las Fuerzas Armadas están educadas dentro de los principios de lealtad, valor y honestidad y últimamente se ha demostrado que los militares cumplen con sus deberes, que son leales al gobierno del que dependen y que por su educación disciplinada y metódica, su espíritu de sacrificio, patriotismo y desinterés está en condiciones de llegar a constituir una verdadera fuerza moral en México, con una conducta intachable en todos los actos de su vida civil y militar, con la finalidad de cumplir la misión que le es encomendada: velar por la integridad de la patria, y la existencia de sus Instituciones; sin embargo, las normas del marco constitucional de las múltiples leyes y reglamentos que establecen el ser y rigen el hacer de las Fuerzas Armadas Mexicanas son confusas, incompletas y de difícil interpretación y aún en los tiempos actuales, algunas de esas normas constitucionales son de imposible aplicación integral por las circunstancias sustancialmente diferentes en aspectos sociales, políticos, económicos y culturales en que se desenvuelve el mundo moderno y en particular nuestra nación.

---

<sup>4</sup> Art. 42 del Reglamento General de Deberes Militares. México, SEDENA, 1993. p.2.

Por lo que analizando las razones anteriormente expuestas y que las Fuerzas Armadas son una institución dependiente del gobierno, pero de primordial interés para el Estado mexicano en su integridad, y además por su organización, disciplina abnegación y equipamiento, que establecen su fuerza de combate indispensable para el cumplimiento de sus misiones y para garantizar la seguridad nacional, es necesario por interés general, que los poderes del gobierno, los diversos sectores de la sociedad, el pueblo en general y las propias Fuerzas Armadas, estudien con acuosidad el marco constitucional que las rige; y promuevan mediante los procedimientos legales establecidos, anteponiendo los intereses inalienables de la nación a cualquier otra circunstancia, los cambios, derogaciones y adiciones que la Constitución Federal requiera para darle al Estado las Fuerzas Armadas que la sociedad reclama y a fin de evitar posibles excesos en su desempeño.

Lo anterior, tomando como base la opinión que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, en las siguientes jurisprudencias:

*SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la*



**Constitución reconoce a los gobernados.** El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria:

Mercedes Rodarte Magdaleno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 35/2000. Página:557.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 35/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

*EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRESIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE. Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el título primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados,*

*para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.*

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 34/2000. Página: 550.

Por otro lado, también es de tomarse en cuenta lo que el artículo 239 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales<sup>5</sup> establece a fin de asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral: *“Artículo 239. 1. Para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, los cuerpos de seguridad pública de la Federación, de los estados y de los municipios o, en su caso, **las fuerzas armadas**, deben prestar el auxilio que les requieran los órganos del Instituto Federal Electoral y los Presidentes de las mesas directivas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones de este Código“*

---

<sup>5</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México, 2005. p.190.

## B. PROPUESTA LEGISLATIVA.

*“Los grandes hombres que acceden al gobierno de los Estados son como aquéllos condenados al suplicio, sólo con la diferencia de que éstos reciben el castigo de sus faltas y los otros de sus méritos”.<sup>6</sup>*

Se dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que la voluntad popular se expresa por medio de la ley, y es precisamente la Ley Suprema y las leyes secundarias las que contemplan la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de tipo administrativo o bien, de seguridad pública, tal y como lo establecen los artículos 1o., fracción II, y 1o. y 2o. de las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada de México, quienes precisan la razón de ser y existir de los Institutos Castrenses; y aunque la función de cuidar la paz, la seguridad pública, administrar la justicia, reprimir los crímenes y delitos son atribuciones de las autoridades civiles, las autoridades militares participan cuando para ello son requeridas; asimismo, la garantía de integridad y soberanía territorial, se realiza a través de la actuación del Presidente de la República de acuerdo a las facultades que la fracción VI del artículo 89 de la Carta Magna le otorga para disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes: ejército terrestre, marina de guerra y fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; por lo tanto, es importante comprender la importancia de las Fuerzas Armadas como apoyo a las funciones del Estado, y si antes se consideraba instrumento de fuerza en manos de los gobernantes hoy se cataloga como una institución con fines sociales antes que beligerantes; tal es la constante aplicación con aceptación y beneplácito de la población

---

<sup>6</sup> Richelieu, Armand-Jean de Plessis en Cesáreo Morales. *Un día después. Legitimidad y Democracia*. México, Porrúa, 2000. p. 166.

mexicana, del Plan DN-III-E<sup>7</sup> por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Ahora bien y por cuanto hace al tema de la Seguridad Pública, cuyo fundamento legal se encuentra en los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución Federal; 2, 3, 5, 9, 10, 13 y 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1, 2, 3, 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1, 2, 9 y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, dicho concepto se ha constituido como elemento de la estructura social al hablarse del mantenimiento de la paz y el orden público de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Ley Fundamental; lo que significa una responsabilidad del Estado Mexicano en su conjunto y no se desprende restricción alguna para la participación de otras instancias de gobierno distintas de las policiales; por lo tanto, se considera conveniente y necesario se modifique el contenido de los artículos 89 fracción VI y 129 de la Carta Magna a fin de que de manera clara y precisa se establezca la participación de las Fuerzas Armadas en el problema de Seguridad Pública y se deje de cuestionar su actuación en relación a si es constitucional o inconstitucional las actividades que realiza en el ámbito civil y de manera específica en materia de seguridad pública, o bien llegar al extremo de tener que comisionar a personal militar en dependencias como la Secretaría de Seguridad Pública Federal o Procuraduría General de la República para que intervengan y coadyuven en el mantenimiento de la paz y seguridad pública que tanto demanda la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> Cuyo origen data de 1996 con el desbordamiento del Río Panuco, lo que provocó graves daños a los Estados de Veracruz y Tamaulipas y ante la falta de un organismo gubernamental o civil que diera inmediato auxilio a los habitantes de las zonas afectadas, por instrucciones del Gobierno de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional elaboró un plan a fin de garantizara la oportuna asistencia a poblaciones afectadas por siniestros tanto naturales o humanos; y dentro de las que se incluyen actividades de labor social que se realizan en diversas y relacionados con servicios prestados a las comunidades.

En este sentido las adiciones que se proponen a la Constitución Federal son en los siguientes términos:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:	
Texto vigente:	Propuesta.
<p>.....</p> <p>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.</p>	<p>VI. Preservar la <b>seguridad pública</b> y la <b>seguridad nacional</b>, 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.</p>

Texto vigente:	Propuesta.
<p>Art. 129.- 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.</p>	<p>Art. 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.</p> <p><b>Y sólo en materia de seguridad pública podrán actuar en apoyo a las autoridades civiles, para el mantenimiento del orden y la paz pública.</b></p> <p>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.</p>

En relación a esta propuesta de reforma y adición, se dice que una Nación puede ampliar sus fuerzas armadas en dos sentidos: con fines de agresión o de defensa; en el primero de los casos, es inmoral, contrario a los anhelos humanos y porque hace retroceder la Historia a la época de la barbarie cuando la ley suprema era la de la fuerza; en tanto que el segundo, encierra precisamente la justificación misma de la existencia del Ejército.

México ha organizado su ejército dentro de la segunda de estas finalidades: garantizar la vida de la nación, defender su integridad, soberanía e instituciones, constituyendo con ello la fuerza organizada en que se apoya el Estado para conservar su existencia y realizar sus fines; por lo que es de gran relevancia lo dicho por el Secretario de la Defensa Nacional, General Gerardo Ricardo Clemente Vega García con motivo de la celebración del día del Ejército,<sup>8</sup> quien sin menoscabar la disciplina y lealtad de las Fuerzas Armadas hacia el gobierno y pueblo de México, hizo un llamado a no perder la Nación utilizando el término “conciliar”.

A este respecto no es común en el mundo que sean los ejércitos quienes pidan conciliar a los sectores civiles, sin embargo México cuenta con ese privilegio pues históricamente se tiene un Instituto Armado que además de estar capacitado y dispuesto a defender la soberanía nacional en el momento que sea preciso, también tiene un papel social importante: de servicio a la comunidad con el reconocimiento y la confianza de la sociedad pues en todos los casos de desastre que se registran en todo el territorio nacional, los soldados mexicanos siempre están presentes y lo mismo participan con asistencia médica que haciendo reparaciones de casas, reconstruyendo puentes, distribuyendo alimentos y agua a los damnificados y resguardando las pertenencias de la población mientras se reestablece el orden y ejemplo de ese patriotismo y profesionalismo se observó en el año 2000, pues durante más de 70 años el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas lo fue un Presidente de la República de ideología priísta; sin embargo, respetaron en forma total y absoluta la decisión del pueblo y con ello los soldados no solamente se mantuvieron unidos a favor de la democracia sino que le brindaron el lugar que se merece dentro de la historia del país.

---

<sup>8</sup> Discurso pronunciado el 19 de febrero de 2004 en el Heroico Colegio Militar, con motivo del Día del Ejército.

Finalmente cobra también relevancia lo dicho por el Secretario de la Defensa cuando en el mismo discurso recalcó: *“el ejército tiene la fuerza de las armas para la defensa del país, mas no para el poder político, nunca el poder político”*, ocasionando con ello que si ciertos sectores de la sociedad se encuentran renuentes a aceptar la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, con esto deben estar tranquilos, pues las Instituciones Castrenses tiene bien claro cuales son sus funciones y el papel que juegan en la historia de este País; antes bien, por el contrario, las Fuerzas Armadas Mexicanas son un ejemplo que muchos sectores deben imitarlo porque siempre son fieles a sus principios de respeto y lealtad a las instituciones y principalmente a la voluntad de la sociedad y pocos en el mundo como el Ejército Mexicano que garantiza la paz y brinda las libertades a las que como seres humanos se tiene derecho.





## C. CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El Estado es la institución que fija las reglas generales y obligatorias para todos los miembros de la sociedad; y su gobierno tiene la obligación de salvaguardarlas mediante un conjunto de leyes cuya finalidad es la protección de los valores y la convivencia social con base en el Derecho.

**SEGUNDA.-** La seguridad pública es una función del Estado, resultado de las normas, políticas y acciones coherentes tendientes a garantizar y a restablecer el orden y la paz pública mediante los sistemas de prevención, procuración e impartición de justicia.

**TERCERA.-** El concepto de seguridad pública se ha constituido como elemento de la estructura social y como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, cuando se habla del mantenimiento de la paz y el orden público según el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Ley Fundamental.

**CUARTA.-** El Estado de Derecho es la forma jurídica que una sociedad se da para asegurar el mantenimiento del orden social, y una de sus razones fundamentales es garantizar la seguridad y bienes del gobernado. Y según el enfoque que se le dé al término, se está hablando de diversos tipos de seguridad:

**A). Seguridad Nacional.-** Se refiere a todas aquellas medidas e instrumentos que un Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento, ya sea por un movimiento subversivo interno o por una posible agresión externa; y de manera mas específica se refiere no sólo a la capacidad militar para evitar un posible derrocamiento o

agresión externa, sino que también garantizar su existencia mediante la suspensión de las garantías individuales, la participación militar, y la habilidad para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos en aquellos problemas que ponen en riesgo el bienestar y el futuro del país, y que adquieren prioridad cuando no se resuelven en el ámbito de la seguridad pública y pasan al ámbito de seguridad nacional al fracasar el Estado y la sociedad en sus intentos de resolverlos. Ejemplo: el secuestro y narcotráfico, actividades que por su relevancia socio/cultural e importancia política, requieren de la participación de las Instituciones castrenses, en cumplimiento a lo que establecen las Leyes Orgánicas de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Armada de México.

**B). Seguridad Jurídica.-** Que no es otra cosa más que la certeza que tiene el gobernado de que su situación legal no será modificada sino mediante procedimientos jurídicos regulares previamente establecidos y que en un Estado de Derecho siempre deberán estar vigentes.

**C). Seguridad Pública.-** Toda vez que la sociedad debe desarrollarse en un ambiente de paz y tranquilidad, le corresponde a la seguridad pública crear las condiciones de orden y poder necesarias que lleven a garantizar la paz de una comunidad y la prevención de toda clase de riesgos, que pueden ser naturales o los realizados por el propio hombre; y tomando en cuenta la realidad socio/cultural que impera en el país, el Estado Mexicano requiere del uso tanto de la técnica como de la estrategia militar con el fin de garantizarle al gobernado esa paz y tranquilidad.

Lo anterior, tomando como base a las diferentes entidades de la Administración Pública Federal, como lo son las Secretarías de Marina – Armada de México y Defensa Nacional, quienes en su carácter de Secretarías de Estado intervienen en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de contribuir a salvaguardar la integridad del país

mediante la aportación de soluciones institucionales y eficiencia técnico/táctica que permitan al Sistema Nacional de Seguridad Pública el cumplir con sus objetivos, fines y acciones.

**D). Función Policial.-** Considerada como modalidad de la actividad administrativa que limita y adecua la conducta de los particulares al interés general mediante la imposición de determinados comportamientos con la finalidad de mantener el orden y la seguridad pública; en tanto que la función de proteger la integridad y la dignidad de la Nación le corresponde a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en términos de los artículos 26, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**QUINTA.-** El artículo 129 de la Ley Fundamental establece que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan relación con la disciplina militar, lo que significa el deber y obligación del personal militar de no interferir en las funciones de las autoridades civiles; sin embargo las leyes secundarias, como la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública le imponen al Instituto Armado obligaciones para el mantenimiento del orden público interno consistente en velar por la tranquilidad y seguridad de la población.

**SEXTA.-** La Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada de México establecen su calidad de instituciones castrenses permanentes con la misión general de: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, el auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas; misiones

éstas que coinciden con los fines, objetivos y acciones que se proponen a través del Sistema de Seguridad Pública y que de manera coordinada desarrolla la Secretaría de la Defensa Nacional con diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

**SEPTIMA.-** Las Fuerzas Armadas son un órgano del Estado porque en su defensa y en defensa de sus instituciones no tiene ninguna potestad política para considerar lo que debe defender o combatir; y por ser un órgano es perdurable frente a las transformaciones de los regímenes políticos; y aunque es un organismo destinado a hacer la guerra, cuando en nombre del Estado Mexicano defienden a la patria, son siempre la garantía de todas las demás garantías debido a su carácter institucional, el cual le ha permitido contribuir permanentemente en la lucha que el Estado Mexicano ha emprendido en contra de los problemas socio/culturales que enfrenta la sociedad mexicana dentro de los que destaca el de la Seguridad Pública Nacional.

**OCTAVA.-** Las Fuerzas Armadas tienen como misión: la defensa de la soberanía y la seguridad interior del Estado Mexicano; como deberes militares: los deberes hacia la patria que significa su defensa y obediencia a la ley; y como deberes hacia el Estado: la obligación de no intervenir en asuntos que son competencia de las autoridades civiles, de no entorpecer sus funciones y sólo cuando sea requerido les prestará el auxilio necesario, según el artículo 28 del Reglamento General de Deberes Militares.

**NOVENA.-** La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son de coordinación porque no amplía o restringe facultades y competencias de quienes lo integran: Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

Procurador General de la República y diversos Secretarios de Estado, de modo que la participación de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaria de Marina en el mencionado Consejo no amplía ni restringe las atribuciones y obligaciones que conforme a la Carta Magna y a las diferentes leyes les corresponden; es una instancia de coordinación y no autoridad ejecutora de acciones, ni pretende usurpar facultades constitucionales o legales de ninguna autoridad.

**DECIMA.-** La figura de la autoridad militar concebida en el contexto del artículo 129 constitucional no se actualiza en el caso de la intervención de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública dado que no concurren con el carácter de órganos de decisión sino de coordinación, colaboración y coadyuvancia con las autoridades civiles a quienes corresponde ejercer las funciones de seguridad pública dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**DECIMA PRIMERA.-** Las grandes tareas nacionales que requieren la participación de las Fuerzas Armadas han aumentado y se han vuelto más complejas, siendo su principal responsabilidad: la defensa de la Patria y su participación en el proceso de desarrollo integral de la Nación, coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas y a la protección de las instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacional, así como de los recursos naturales con que cuenta el territorio y mares nacionales; también realizan tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la Nación como es el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, acciones para la reforestación, campañas sanitarias, construcción de viviendas y caminos, uso racional de los recursos asignados y de manera especial el combate al narcotráfico. Misiones que de manera tácita se insertaron en los

rubros que establece el Ejecutivo Federal por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales son tutelados y salvaguardados de manera coordinada tanto por la Secretaría de Marina como por la Secretaría de la Defensa Nacional.

**DECIMA SEGUNDA.-** Se requiere, por todo lo expuesto en el presente trabajo, se realice la reforma constitucional de los artículos 89 y 129 en los siguientes términos:

<p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p>	
<p>Texto vigente:</p>	<p>Propuesta.</p>
<p>..... 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.</p>	<p>VI. Preservar la <b>seguridad pública</b> y la <b>seguridad nacional</b>, 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.</p>

<p>Texto vigente:</p>	<p>Propuesta.</p>
<p>Art, 129.- 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.</p>	<p>Art. 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. <b>Y sólo en materia de seguridad pública podrán actuar en apoyo a las autoridades civiles, para el mantenimiento del orden y la paz pública.</b> 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.</p>

## BIBLIOGRAFIA.

### FASE DOGMATICA.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1976.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ed. Harla. México, 2000.

Bermúdez F. Renato de J. *Compendio de Derecho Milita Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1996.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa. México 2000.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Ed. Porrúa. México, 1991.

Calderón, Serrano Ricardo. *Derecho Penal Militar*. Ediciones Minerva, S. de R.L. México, 1944.

Cruz Torrero, Luis Carlos. *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. Ed. Trillas. México, 1995.

Cuenca, Díaz Hermenegildo y otros. *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas*. t. III Ediciones del Senado de la República. México, 1965.

De Pina, Rafael y otro. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. México 1998.

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. *Guía para la elaboración de Notas a pie de página y bibliografías*. Coordinación de Posgrado. UNAM México, 2002.

Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1998.

González de la Vega René. *La Justicia y la Seguridad Pública*. Colección Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República. México, 1998.

González Posada Adolfo. It. por Muñoz Luis. *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. t. I. Ediciones Herrero. México, 1994



- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado . Ed. Grijalbo. Barcelona, 1997.
- Habermás, Jurgen. *Teoría y praxis*. Ed. Tecnos. México, 1993
- Hans, Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. UNAM. México, 1979.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 2001.
- Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*. UNAM México.1983.
- Krauze, Enrique. *Biografías del Poder. Caudillos de la Revolución Mexicana*. Tusquets editores. México 2001.
- Martínez Garnelo, Jesus. *Seguridad Pública Nacional*. Ed. Porrúa. México,1999.
- Ortíz Ortíz, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Ed. Interamericana Editores. México ,1998.
- Poder Judicial de la Federación. *La Constitución y su interpretación*. México, 2000.
- Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Ed. UNAM. México, 1984.
- Puga, Cristina y otros. *Hacia la Sociología*. Ed. UNAM. México, 1999.
- Recasens, Sichés Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Ed. Porrúa. México, 1959.
- Richelieu, Armand-Jean de Plessis. cit. por Cesáreo Morales. *Un día después. Legitimidad y democracia*. Ed. Porrúa. México, 2000.
- Rosseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Ed. Porrúa. Colección Sepan Cuentos. Num. 113. México, 1987
- Sánchez, Azcona Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. Ed. UNAM. México, 1990.
- Salazar, Slack Ana María. *Seguridad Nacional hoy*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar. México, 2000.

Sánchez Marco Aurelio. *PRD. La élite en crisis*. Ed. Plaza y Valdés. México, 1999.

Sánchez, Sandoval Augusto. *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*. Instituto de Ciencias Penales. México, 2000.

Selecciones del Reader Digest. *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. t. IV. México, 1978.

Serra Rojas, Andrés. *Teoría General del Estado*. Ed. Porrúa. 8° ed. México 1977.

Shroeder, Cordero Francisco A. *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM. Voz. Fuerzas Armadas. Ed. Porrúa S.A. México 1962.

Vega, García Gerardo Clemente Ricardo. *Seguridad Nacional. Organización. Método*. SEDENA. México, 2000.

## **HEMEROGRAFÍA.**

Periódico *La Jornada*. 21 y 29 de enero de 2005.

Periódico *El Imparcial*. 20 de febrero de 2002.

Periódico *La Prensa*. 14 de junio de 2005.

Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. *Criminalia*.

Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Órgano de Divulgación Militar. Época III, año 97. Julio. 2003. Secretaría de la Defensa Nacional.

Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Órgano de Divulgación Militar. Época III, año 99. Octubre. 2005. Secretaría de la Defensa Nacional.

Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis. No. 1378. Marzo 2003.

Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis. No. 1472. Enero 2005.

Serie de debates del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre Seguridad Pública. México, 1996.

## **FASE LEGISLATIVA.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Luciana. México, 2005.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Ed. SISTA S.A. de C.V. México 2004.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ed. SISTA S.A. de C.V. México, 2004.

Ley de la Policía Federal Preventiva. Ed. SISTA, S.A. de C.V. México, 2003.

Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. SEDENA. México, 2003.

Ley de Disciplina de la Armada de México. SCJN. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Federales. Poder Judicial de la Federación. 2003.

Ley General de Protección Civil. SCJN. Compilación de Leyes Federales y del D.F. (COMPILA VII) 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. SISTA, S.A. de C.V. México, 2003.

Ley Orgánica de la Armada de México. D.O.F. Dic. 2003.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana. SEDENA. México 2003.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.O.F. de 25 de junio de 2003.

Código de Justicia Militar. SEDENA. México, 2006.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y otros Ordenamientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México, 2005.

Código Federal de Procedimientos Penales. Ed. SISTA S.A. de C.V. México, 2003.

Reglamento General de Deberes Militares. SEDENA. México 2003.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. SEDENA. México 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia Militar. D.O.F. de 23 de junio de 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.O.F. de 25 de junio de 2003.

### **FASE MULTIMEDIA.**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [Wwwj.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Jurisprudencia y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>

La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. 1999. <http://www.scjn.gob.mx>.

Larousse. Multimedia Enciclopedia, 2001. [www.larousse.com.mx](http://www.larousse.com.mx)