



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS FUERZAS
ARMADAS MEXICANAS EN ACTIVIDADES DE
SEGURIDAD PÚBLICA”**

T E S I S

Que para obtener el título de LICENCIADO EN DERECHO
presenta LUIS ALBERTO ANTONIO PUEBLA

México, D.F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*A MI MADRE. Por su apoyo y comprensión
durante mi formación.*

*A LA FACULTAD DE DERECHO. Alma mater que me vio
nacer como estudiante y que sin su generosa enseñanza
no hubiese sido posible mi realización profesional ni retribuir un
poco de su instrucción.*

*A LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. Baluarte y símbolo
de dedicación y patriotismo al servicio de la Patria.*

*A MIS PROFESORES. Que me han dado ánimos para seguir
adelante y desarrollarme como profesional del derecho.*

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	VII

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN

I.I. Antecedentes de las Fuerzas Armadas en México.....	1
I.I.I. Época Colonial.....	1
I.I. II. De la Independencia a la Reforma.....	3
I.I.III. El ejército durante la Revolución Mexicana.....	8
I.I.IV. Las Fuerzas Armadas en la actualidad.....	11
I.II. Las Fuerzas Armadas y la Constitución.....	13
I.II.I. El Ejército en la Constitución de 1857.....	14
I.II.II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	17
I.II.III. El Ejército.....	20
I.II.IV. La Armada.....	21
I.II.V. La Fuerza Aérea.....	22
I.II.VI. La Guardia Nacional.....	23

CAPÍTULO II. MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

II.I. Principios y valores esenciales.....	26
--	----

II.I.I. Tiempo de paz.....	29
II.I.II. Estado de guerra.....	33
II.I.III. Guerra interna y externa.....	36
II.I.IV. Doctrina de guerra Mexicana.....	37

CAPÍTULO III. SEGURIDAD NACIONAL Y DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO PRIORIDADES DEL ESTADO MODERNO

III.I. Seguridad nacional.....	40
III.I.I. Movimientos sociales.....	49
III.I.II. Contrainsurgencia y paramilitarismo.....	51
III.I.III. Labor de inteligencia en el Estado Mexicano.....	54
III.I.IV. La guerra de baja intensidad.....	56
III.II. Delincuencia organizada.....	59
III.II.I. Disposiciones legales aplicables.....	62
III.II.II. El problema del narcotráfico en la última década.....	70
III.II.III. Terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores y trata de personas.....	72

CAPÍTULO IV. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA

IV.I. Seguridad pública.....	81
IV.I.I. Orden público y paz social.....	87
IV.I.II. Actividades encomendadas a la Policía Federal, Policía Estatad, Policía Municipal y a la Policía del Distrito Federal.....	91

IV.I.III. “La lucha contra el crimen organizado”.....	101
IV.II. Participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública.....	106
IV.II.I. Interpretación del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	141
IV.II.II. Servicios de auxilio y colaboración a la autoridad civil.....	160
IV.II.III. Condición jurídica de los militares encomendados a actividades de seguridad pública.....	162
IV.II.IV. Límites y alcances del fuero de guerra.....	165
IV.II.V. La problemática entre Derechos Humanos y actividades castrenses.....	171
IV.II.VI Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	175
IV.II.VII. Consecuencias de la participación militar en actividades de seguridad pública.....	177
IV.II.VIII. Necesidad de reformar el artículo 129 de la Constitución para regular la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.....	178

CAPÍTULO V. LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DERECHO COMPARADO

V.I. La Guardia Nacional y la Guardia Costera en Estados Unidos de América.....	179
V.I.I. Funciones de la Guardia Nacional.....	181
V.I.II. Atribuciones de la Guardia Costera.....	183
V.III. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	185
V.III.I. Recomendaciones sobre participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública.....	189

CONCLUSIONES.....	193
BIBLIOGRAFÍA.....	197

INTRODUCCIÓN

La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en actividades de seguridad pública durante la última década, se manifiesta en funciones de patrullaje de vías de tránsito, operación de retenes, realización de cateos, rescate de personas secuestradas, incautación de objetos de procedencia ilícita, intercepción de estupefacientes, entre otras, las cuales hasta hace algunos años estaban reservadas para las autoridades civiles, específicamente, para las instituciones de policía y las procuradurías de justicia de los tres niveles de gobierno.

En este orden de ideas, surge una confusión entre la seguridad pública y la seguridad nacional, pues a consecuencia del aumento en la intensidad de la comisión de algunos delitos, se ha producido cierto grado de ingobernabilidad, y cuando se afecta la gobernabilidad se convierte en un problema de seguridad nacional.

No obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 89 fracción VI la obligación del Presidente de la República de 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; mientras que el artículo 129 dispone que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, lo que da lugar a una posible contradicción entre dos preceptos de la Carta Magna.

Con motivo de la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a comienzos del año de 1996, miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hoy abrogada, argumentando, entre otras

cuestiones, la violación al artículo 129 de la Constitución. La trascendencia de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue tal, pues se realizó la interpretación del artículo 129, y en base a ello, se declaró la constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública. A pesar de lo anterior, en los últimos años se ha discutido si realmente es conforme al espíritu de la Carta Magna utilizar a los institutos armados en labores que son competencia de las autoridades civiles.

A fin de superar las discusiones que se generan sobre la inclusión del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea en operaciones para mantener el orden interno y la seguridad de las personas y sus bienes, el objetivo principal de la presente investigación es precisar el alcance de los preceptos constitucionales y legales que regulan el actuar de las Fuerzas Armadas Mexicanas, para estar en posibilidad de sustentar jurídicamente su participación en actividades de seguridad pública, mediante el estudio exclusivo de la teoría y legislación nacional, y tomando en cuenta los acontecimientos que se han venido suscitando a lo largo de la última década. Los resultados obtenidos, lograrán crear convicción en la sociedad, desde el punto de vista jurídico, acerca de la estrategia implementada por el gobierno.

Para arribar a este objetivo, en el Capítulo primero se realiza el estudio de los antecedentes históricos de las fuerzas militares mexicanas, precisando desde la época colonial, pasando por la Independencia, la Reforma, la Revolución Mexicana, y hasta la actualidad. Asimismo, se presenta una comparación entre las Constituciones de 1857 y 1917 sobre los preceptos que tienen relación con las fuerzas armadas, además de señalarse las características del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

Analizando las misiones de las fuerzas militares en tiempo de paz y en tiempo de guerra, se desarrolla el Capítulo segundo, mostrando cada una de las vertientes de estos dos escenarios, así como los principios y valores que son de observancia obligatoria entre los miembros del gremio armado, los cuales influyen

en la doctrina de guerra o política exterior en materia militar que también se menciona. Con esto, se logran mostrar los principios que le dan su esencia propia a las fuerzas armadas, los cuales, son retomados en el análisis de su participación en funciones de carácter civil.

Acorde con la temática, en el Capítulo tercero se aborda el análisis de la seguridad nacional y de la delincuencia organizada, desentrañando los rubros que comprende cada una, así como los postulados en que se sustentan y la relación que guardan con los institutos armados y con las autoridades de policía, para precisar las actividades que competen a cada una.

Estos principios son retomados en el Capítulo cuarto para enfocarlos al estudio de la regulación jurídica de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, con el fin de señalar las semejanzas y diferencias entre seguridad pública y seguridad nacional, y lograr identificar las corrientes que inspiraron a la Suprema Corte a declarar la constitucionalidad de dicha actividad. De igual manera, se señala la condición jurídica de los militares cuando desempeñan funciones propias de las autoridades de policía, además de los efectos colaterales que ha conllevado la injerencia militar en este campo de actuación. Al final, se justifica la razón para reformar el artículo 129 constitucional.

En la elaboración del marco conceptual del derecho comparado, se analizan las actividades que tienen encomendadas las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, destacando las conferidas a la Guardia Nacional y la Guardia Costera, con motivo de la amplia colaboración que existe entre ambas naciones. Adicionalmente, se mencionan las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre presuntas violaciones cometidas por efectivos militares en cumplimiento de actividades relacionadas con la seguridad pública.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN

I.I. Antecedentes de las Fuerzas Armadas en México

La historia de las Fuerzas Armadas en México, va de la mano con la historia del País, puesto que constituyen el elemento humano que hizo posible construir una nación. De acuerdo con la mayoría de los historiadores, las Fuerzas Armadas surgen al consumarse la Independencia, con la entrada triunfante del Ejército Trigarante en la Ciudad de México.

Entre 1821 y 1867, se presentan golpes de Estado, levantamientos, motines, sublevaciones y rebeliones. Con el inicio de la Revolución Mexicana en 1910, continúan los levantamientos armados por parte del Ejército, y no es sino hasta los años treinta cuando comienzan a darse cambios integrales en el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Ya en el México contemporáneo, destaca la participación simbólica de la Fuerza Aérea en la Segunda Guerra Mundial, pero también, su imagen se vio deteriorada por los acontecimientos de 1968 y el levantamiento del EZLN en 1994. Conocer la evolución histórica de las Fuerzas Armadas en México es útil para comprender el papel que deben desempeñar en una sociedad moderna que no podría haber sido prevista por el Constituyente de 1917.

I.I.I. Época Colonial

En el aspecto militar, el ejército de la Nueva España era poco numeroso y su actuación fue de pacificación, control y defensa al extremo que, al surgir rebeliones indígenas o ataques de enemigos europeos, se llamaba a los vecinos y

se otorgaba el perdón a los vagos o delincuentes que se alistaran en la milicia con objeto de defender fortalezas y fuertes o atacar embarcaciones piratas. La mayoría de sus integrantes no eran profesionales militares, sólo unas cuantas unidades como la Escolta de Alabarderos del Virrey lo eran.¹

La vida militar indígena quedó destruida después de la conquista española. El ejército azteca era poderoso y disciplinado y ante el temor de que los indígenas pudiesen reorganizarse militarmente, los reyes españoles dictaron numerosas disposiciones prohibiendo que los indios portasen armas. Las instituciones militares hispanas fueron implantadas en México. Se trató de un proceso típico de importación de estructuras de una sociedad diferente a la que existía en México, lo que implicó, por fuerza, la necesidad de adaptar esas formas de organización a la realidad de la Nueva España.²

Por tanto, el ejército como tal no existió en la Colonia por largo tiempo. Sin embargo, en la frontera norte hubo siempre tropas acantonadas para defensa contra los indios bravos. Por su parte, los gremios de comerciantes de las ciudades de México y Puebla organizaron regimientos antes de 1700; pero su función fue más bien policíaca y de protección a la actividad comercial. Sólo hasta la segunda mitad del siglo XVIII, hacia 1765, y ante la amenaza que significó Inglaterra para las colonias de los Borbones, surgió la necesidad de integrar la defensa de los reinos americanos ante una posible agresión británica. Fue entonces cuando apareció el primer ejército en la Nueva España.³

Desde un principio se hizo evidente el carácter dual de aquel ejército colonial, las fuerzas regulares y las milicias. El ejército regular fue pequeño y de gran pobreza, pues siempre se consideró que resultaría antieconómico que fuesen de grandes dimensiones. Por otra parte, la administración española era cuidadosa de evitar la formación de ejércitos regulares en las colonias, pues se pensaba que estos, por

¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Tomo 25, México, 1991. P. 19.

² LOZOYA, Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano*, 3ª edición, México, El Colegio de México, 1984. P. 16.

³ *Ibidem*. P. 17.

el hecho mismo de poseer armas y un cierto contingente organizado, tenderían naturalmente a convertirse en focos de agitación contra España. Sin embargo, está observación tal vez no haya sido fruto de la existencia real de un gran ejército, sino consecuencia en gran parte del hecho de que los abusos de los funcionarios españoles que se servían de los fondos destinados al ejército para sus propios fines, hacían aparecer exageradamente alto el presupuesto destinado a fines militares.

Además de los desarreglos presupuestarios, la organización del ejército colonial se enfrentó a dos problemas: el total desinterés de la población por el servicio de las armas y la carencia de oficiales españoles que adiestrasen a la tropa. En ausencia de campañas militares, la tropa se mantenía ociosa o dedicada al pillaje en detrimento de la seguridad de la población civil.⁴

Los cuadros de oficiales nunca estuvieron completos y se careció de programas de adiestramiento. Los presupuestos no fueron suficientes para financiar armas, uniformes y quipos adecuados; de aquí que las armas personales, puñales y machetes, vinieran a constituir parte del armamento regular y que un gran número de soldados no tuviera oportunidad de familiarizarse con el uso de equipo moderno. En tales condiciones, resultó imposible la aparición de un espíritu de lucha colectiva, conservándose en cambio los impulsos combativos personales.

I.I. II. De la Independencia a la Reforma

El deseo de conservar sus privilegios y el afán de poder político fueron, en gran parte, los que llevaron a los criollos a realizar ante sí una unión y a luchar por la independencia de la Nueva España. El hecho de existir un ejército en la Colonia vino a contribuir, a pesar de los deseos de España, al surgimiento de la idea nacional entre los oficiales criollos, que vieron en el ejército independiente un

⁴ *Ibidem.* P. 19.

instrumento para lograr sus fines. Ante el movimiento insurgente, el gobierno colonial debió organizar en forma precipitada la defensa de los intereses de la Corona. Como la Colonia carecía de un ejército ordenado, ágil y expedito, hubo que echarse mano de campesinos para formar, a toda prisa, las fuerzas leales a España.⁵

Por su parte, los criollos necesitaban también del apoyo de la masa campesina para lanzarse a la lucha, y en ello tuvieron mayor éxito que sus enemigos. Esto es natural si atendemos al hecho de que por parte de los criollos se trató de un llamado a la rebelión en contra del orden establecido, a la cual se enlistaban los campesinos espontáneamente, mientras que los españoles obligaron a estos a ser soldados por la fuerza y a luchar en defensa del *status quo*.⁶ Así apareció por primera vez en la historia mexicana, una fuerza armada popular: la tropa insurgente. Esta fuerza popular de extracción campesina, sin semejanza con un ejército europeo de la época dado su carácter guerrillero, constituyó después la espina dorsal de los grupos combatientes de José María Morelos y Vicente Guerrero.

En los años que siguieron a la muerte de Morelos cuando parecía que la causa independiente estaba a punto de ser derrotada, los grupos guerrilleros, étnicamente mestizos que se habían mantenido dispersos en la lucha, vinieron a plegarse definitivamente a la dirección de los oficiales criollos, las tropas seguidoras de diversos caudillos se sumaron de manera precipitada para crear el Ejército Trigarante que bajo el mando de Agustín de Iturbide lograría el triunfo final sobre los peninsulares. Con la Independencia y las capitulaciones de Iguala y Córdoba, los altos jefes españoles abandonaron México, dejando la suerte del nuevo Estado en manos de la joven oficialidad criolla.⁷

Surgido el México independiente, se pensó en la creación de la Guardia Nacional que sería la defensa principal del país, siguiendo el espíritu de las milicias

⁵ *Ibidem*. P. 24.

⁶ *Loc. Cit.*

⁷ LOZOYA, Jorge Alberto, *Óp. Cit.* P. 25.

coloniales. Sin embargo, esto no llegó a realizarse y el ejército regular siguió siendo la base de la organización militar. En cuanto a la formación de los oficiales, el 11 de octubre de 1823 se dispuso erigir un colegio militar que preparase una oficialidad leal a los intereses del nuevo Estado. El gobierno buscaba la seguridad y en el marco de ella un ejército nuevo era necesario. Debido al caos republicano, la organización del ejército, con premisas teóricas optimistas, resultó deficiente en México. Por una parte, el flamante Colegio Militar inicio su vida con pocas oportunidades para cumplir las funciones previstas. La institución recibió como residencia la fortaleza militar de Perote, lugar del cual el General Gómez Pedraza dijo ser *“propio para el castigo de delincuentes, mejor que para mansión de jóvenes en quienes la patria funda sus esperanzas.”*⁸

Por otra parte, vista la inmoralidad que cundía en el ejército permanente, se tomó finalmente la decisión de crear en 1827 la Milicia Cívica o Guardia Nacional. En ella debía servir todo mexicano cuando la nación lo requiriese; debería permanecer normalmente en asamblea y estar sujeta a los gobiernos de los estados. Por desgracia, esta Guardia Nacional tomó pronto un camino difícil en la historia mexicana hasta su disolución por el Presidente Juárez,⁹ después que esta se alió con las fuerzas conservadoras. Aunque la Guardia Nacional teóricamente debía constituir el meollo de la estructura defensiva nacional, hubo de crearse una milicia aforada o ejército permanente. El código que regía a esta milicia aforada era prácticamente la misma Ordenanza General del Ejército Español. El jefe del ejército era el Presidente de la República, y sus ayudantes inmediatos los comandantes generales. Estos tenían bajo sus órdenes a todos aquellos que, sometidos al fuero militar en su demarcación, estuviesen en servicio, en cuartel o retirados. Sus obligaciones habían de ser: mantener en orden las fuerzas militares, prestar auxilio para mantener la tranquilidad pública cuando así fuese

⁸ *Ibidem.* P. 26.

⁹ El 10 de enero de 1856 llegó a la capital de Oaxaca Benito Juárez, comenzando su administración levantando y organizando la Guardia Nacional y disolviendo la tropa permanente que ahí había, viciada con los repetidos motines en que jefes ambiciosos y desmoralizados la habían obligado a tomar parte, no daba ninguna garantía de estricta obediencia a la autoridad y a la ley y su existencia era una constante amenaza a la libertad y al orden público. TAMAYO, Jorge L., *Antología Benito Juárez*, 3ª Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. P. 40.

requerido por las autoridades civiles, defender la plaza que fuese atacada por fuerzas enemigas y cumplir con las órdenes del Presidente de la República en todo lo relativo al arreglo, uso y distribución de las fuerzas bajo su mando.¹⁰

Pero sucedió que los militares de las comandancias generales se sublevaron contra el Presidente de la República a lo largo de todo el siglo XIX. Los cuerpos militares se formaban y reemplazaban con un número de hombres que debía contribuir cada estado, pero nunca hubo órdenes precisas que reglamentaran el reclutamiento ni los poderes del comandante general. Esta situación hizo posible que abusaran de su poder los jefes militares sin escrúpulos ni lealtad al gobierno nacional, poniendo en constante peligro la estabilidad y aun la vida misma de las instituciones políticas.

La carencia de coordinación nacional de las comandancias generales y el gran poder local de los jefes de estas, invirtieron la relación de autoridad entre el gobierno nacional y las fuerzas armadas. El gobierno debía suplicar y no ordenar a los comandantes que mantuviesen el orden en su territorio y se temía a cada momento la unión de dos o más comandantes para intentar derrocar al gobierno. Por otra parte, los altos jefes no tenían una educación basada en la disciplina militar, ya que no provenían normalmente del Colegio Militar, sino que surgían *in situ*,¹¹ pues la asonada y la fuerza ejercida directamente en las diversas regiones eran las que creaban a los jefes militares y no el escalafón o los meritos profesionales.

Al estallar la guerra con Estados Unidos, las tres deficiencias básicas que mostró el ejército y que llevaron a México a una gravísima derrota, fueron en los aspectos siguientes: el material (efectivo del ejército, armamento, fuerza animal, destreza física de los soldados), el intelectual (capacidad de los jefes, instrucción de los mismos) y el moral (deseo de combatir, conciencia nacional, disciplina). El desprestigio popular del ejército heredado de la Colonia se acrecentó con la derrota en esta guerra y el gobierno de Santa Anna, debido a la corrupción

¹⁰ LOZOYA, Jorge Alberto, *Óp. Cit.* P. 27.

¹¹ Loc. Cit.

general de la administración pública, aceleró el desplome de este ejército que sólo se apoyaba en los privilegios. La Reforma vino a dar el golpe mortal a tan caduca estructura.

En 1856 quedaron parcialmente abolidos los fueros y privilegios de los miembros del ejército. Los grupos de terratenientes que desde la Colonia abusaron de esos fueros reaccionaron violentamente contra el primer movimiento civilista de la historia mexicana, uniéndose a la Iglesia, también afectada. Sin embargo, los liberales lograron atraer a su lado a los jefes militares, que siendo grandes señorías locales diferían de la política de Santa Anna. Al mismo tiempo, con abogados y sacristanes se improvisó una oficialidad militar. En un primer momento los liberales debieron acudir a la leva para reclutar fuerzas contra los conservadores; sin embargo, pronto esas fuerzas conservadoras dieron ellas mismas la solución histórica que atraería a los liberales el favor popular: la intervención francesa.

La derrota de Maximiliano y de los conservadores significó cambios fundamentales en el ejército. Con la República liberal, debió cumplir funciones de agrupamiento del país y prestar protección al comercio que por décadas había sido la víctima constante de los salteadores de caminos. Sería el preámbulo de la paz porfiriana que iba a traer para el ejército un primer intento de formación de grupos dirigentes unidos alrededor de la figura del general Díaz.¹²

El Presidente de la República dominó en todo el territorio nacional a través de diversos funcionarios. El gobernador lo hacía en su estado y el jefe político en su distrito. El gobernador era responsable ante el presidente y el jefe político ante el gobernador. Misión del ejército fue impedir que nada detuviese la buena marcha de este sistema de fidelidades comprometidas. El jefe político, elemento clave del gobierno local, sojuzgó a los ayuntamientos, impidiendo el cometido democrático que Juárez les había destinado. Para cumplir sus funciones, el jefe político

¹² *Ibidem*. P.32.

contaba en todo momento con una fuerza de choque, la policía montada o rurales, que acudía frecuentemente al asesinato para mantener el orden público.¹³

Al caer el gobierno de Díaz por las condiciones económicas y sociales que prevalecían en el país, la pesada estructura del ejército federal y el intento de crear una oficialidad organizada que fuese leal al régimen por estar comprometida con él, cayeron también, pero sin romperse básicamente su organización, quedando casi intactos sus cuadros oficiales.

Estos antecedentes explican, además, porque la reacción de los militares porfiristas, carentes de unidad, no fue lo suficientemente fuerte como para impedir la Revolución de 1913. Algo muy importante que destaca en esta época, es el uso de las fuerzas armadas para realizar aquellas labores que en principio, sólo ellas podían llevar a cabo, ya que se carecía totalmente de un cuerpo de policía que velara por la seguridad pública de los ciudadanos, además de que no había una distinción entre seguridad pública y seguridad interior. Aquellos problemas que aquejaban a la Nación como bandoleros, salteadores y personas contrarias al régimen en turno, eran competencia del ejército.

I.I.III. El ejército durante la Revolución Mexicana

Con el Plan de San Luis, Francisco I. Madero alentó el resurgimiento de las fuerzas populares, que se lanzaron a combatir el régimen de Díaz, dando su apoyo al Maderismo. La renuncia del general Díaz después de la toma de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, no dejó de producir sorpresa en el propio Madero, pues el régimen de Díaz se encontraba lejos de una derrota militar total. El Gobierno se derrumbaba por su propio peso y ante la indudable presión de las fuerzas armadas revolucionarias, pero aun no estaba deshecho militarmente.

¹³ *Ibidem.* P. 34.

Madero desconfiaba de las tropas revolucionarias. Su asesinato y la desaparición de la legitimidad republicana que él representaba fueron obra de elementos del ejército porfirista. La muerte de Madero demostró históricamente el error de la apreciación idealista del primer presidente revolucionario, en lo que al ejército federal se refería, y por ende, a la actitud de las fuerzas conservadoras a las que este defendía.¹⁴

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, lanzó el Plan de Guadalupe contra el general Huerta, que al frente del ejército federal había usurpado el poder tras asesinar al presidente Madero. Un mes antes de lanzar Carranza el Plan de Guadalupe, la XXII Legislatura del estado de Coahuila emitió un decreto por medio del cual se creaban las primeras fuerzas armadas de lo que sería, posteriormente, el Ejército Constitucionalista.¹⁵

Este ejército tendió a una organización estrictamente jerarquizada, apartándose de la lucha espontánea y sin coordinación de las tropas maderistas. A la cabeza del ejército estuvo Carranza, quien nunca aceptó rango militar alguno, contentándose con el de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. La estrategia del Ejército Constitucionalista se elaboró empíricamente en campaña. La artillería del ejército federal, que constituía uno de los problemas más difíciles de afrontar por las tropas revolucionarias que carecían de ella, se combatió con técnicas ideadas en el fragor de la batalla y donde el caballo fue elemento básico. Carranza, apoyado por las fuerzas que comandaba el general Obregón, logró imponerse sobre Villa y Zapata.

Vencedor Carranza y con el apoyo de las tropas sonorenses, se dieron pasos para volver a la legalidad. En la Ciudad de Querétaro se reunió, en diciembre de 1916, el Congreso Constituyente que daría al país las bases de la nueva legitimidad.

¹⁴ *Ibidem.* P. 43.

¹⁵ En la hacienda de Guadalupe, Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe, en el cual se le reconocía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo. SERRATO DELGADO, David, *et al.*, *Historia de México*, México, Pearson Educación, 1997. P. 133.

La nueva constitución de 1857 había otorgado al Presidente de la República para nombrar con aprobación del Senado, a los oficiales superiores de todas las armas. Además, el Presidente dispondría de la totalidad de la fuerza armada permanente, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Así, el Congreso Constituyente y el Presidente Carranza trataron de anular las funciones políticas del ejército de someterlo a un orden civilista. A la muerte de Carranza, el general Obregón siguió una línea civilista, inició políticas de tendencia obrerista y de ayuda al campesinado, lo que provocó el desagrado de muchos generales y jefes del ejército revolucionario.¹⁶

Adolfo de la Huerta encabezó la rebelión contra el Presidente Obregón, y junto con otros generales, arrastró tras de sí a dos tercios del ejército. Para 1923, con la derrota de la rebelión “*Delahuertista*”, el presidente Obregón “*limpió*” las fuerzas armadas de aquellos elementos que se oponían a su política personal y a sus ideales reformistas. Posteriormente a la muerte de Obregón, los jefes y oficiales cerraron filas en torno al nuevo régimen, desarrollando una lealtad hacia las instituciones gubernamentales, en detrimento de la facción personalista.

La tecnificación del ejército se inscribe en el nuevo periodo de la historia de México que Calles llamaría de “*institucionalización*” del país. A este fenómeno de inicio, así fuese de incipiente, de la lealtad a las instituciones más que a las personas, contribuyó en forma considerable la eliminación de los generales rebeldes al gobierno, puesto que ellos más que ninguna otra fuerza nacional tendían a la creación de lazos de lealtad personal, con muy poco apego a las instituciones que empezaba a producir la Revolución. Coincidiendo con la derrota de los rebeldes y para acabar con la zozobra política que desde el asesinato de Obregón no se había despejado, se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como frente popular que habría de tratar de eliminar a los militares de cualquier función política, por medio de la fuerza coordinada de los obreros, los campesinos y los burócratas.

¹⁶ LOZOYA, Jorge Alberto, *Op. Cit.* P. 54.

Esta es quizá la etapa donde se empiezan a consolidar las fuerzas armadas en México. El hecho de ir modificando la estructura de un ejército irregular e improvisado, por uno profesional y permanente, son las características que logran formar un conglomerado de hombres leales a la Nación, sometidos a las ordenes de los civiles, descartando cualquier acto de rebelión contra el país, al cual debían defender.

I.I.IV. Las Fuerzas Armadas en la actualidad

Con la llegada al poder del Lic. Miguel Alemán Valdés, ocurrida el 1º de diciembre de 1946, finalizó la etapa correspondiente a los mandatarios militares. Con la llegada de un civil a la presidencia, los militares mexicanos han tenido que demostrar su lealtad a todos los gobiernos.

Cada presidente en los últimos años ha utilizado a las tropas en momentos de crisis interna. Sin amenazas externas que confrontar, las Fuerzas Armadas han estado dedicadas principalmente a la vigilancia del orden interior. El control logrado sobre los militares, le permitió al presidente Miguel Alemán utilizar al Ejército para contener las manifestaciones de descontento y afianzar el desmantelamiento de los beneficios sociales construidos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Por su parte, el presidente Miguel Alemán realizó una depuración del Ejército mediante el retiro de la generación de generales cardenistas y la promoción de jóvenes jefes militares y navales.

Las reformas de la institución militar que realizó el presidente Alemán tendieron a un mayor control de los militares. El control que ejerció sobre el Ejército y la promoción y ventajas económicas que dio a los militares tuvo como fruto la obediencia manifiesta del alto mando militar y la posibilidad de usar al Ejército para contener las protestas que resultaban de la política anti popular del régimen.

Se consolidó la tendencia a utilizar a la fuerza militar en momentos de crisis. El presidente Adolfo Ruiz Cortines usó las tropas para romper la huelga estudiantil politécnica de 1956 y ocupar durante dos años las instalaciones del Instituto Politécnico Nacional. Más tarde, utilizó al cuerpo de transmisiones militares para imponer la requisa y romper la huelga de los telegrafistas. Años después, el presidente Adolfo López Mateos recurrió al Ejército para aplastar a la huelga ferrocarrilera y detener a su dirección sindical en 1959. Igualmente se reprimió al movimiento de electricistas y al movimiento del magisterio. Durante el mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se ordenó la sustitución de médicos paristas por médicos militares y la ocupación militar de las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa que se habían lanzado al paro, antes del movimiento estudiantil de 1968. Los presidentes Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, utilizaron al Ejército como instrumento principal en la estrategia de aniquilamiento de la guerrilla rural. Para los años noventa, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, ordenó al Ejército el combate contra la insurgencia armada, específicamente, contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Ya en la última década, con el inicio de la llamada *“guerra contra el narcotráfico”*, el Gobierno ha llevado a cabo múltiples operativos, principalmente mediante el uso de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas, dirigidos a erradicar a los cárteles de la droga. Oficialmente dieron inicio en diciembre de 2006 y consistieron en uno de los primeros actos del Presidente Felipe Calderón.

Las Fuerzas Armadas Mexicanas han alcanzado un alto grado de profesionalización. El proceso de despolitización se ha completado y se demuestra su lealtad hacia las instituciones, está implícita su sumisión al poder político civil. Su organización actual descansa en una serie de requerimientos nacidas de la realidad geopolítica del país. Hoy en día, las fuerzas armadas se han modernizado para estar a la altura de las crecientes necesidades, para el efecto, se han creado más planteles, teniendo a la fecha Escuelas de Clases, de

Formación de Oficiales, de Aplicación y Especialización, Escuelas Superiores y Posgrado.

I.II. Las Fuerzas Armadas y la Constitución

Las fuerzas armadas son la agrupación del Ejército, Fuerza Aérea y Marina de Guerra nacionales, como símbolo y realidad del poderío militar de una Nación-Estado.¹⁷ La Constitución encomienda la misión de defender a la República y a sus Instituciones a las Fuerzas Armadas, de las cuales se infiere, existen dos tipos: El Ejército y la Guardia Nacional, según el artículo 35 fracción IV. El término “*Ejército*” que en este caso se utiliza con gran amplitud en la Constitución, debe entenderse como sinónimo de Fuerzas Armadas de carácter permanente, puesto que la misma norma fundamental en su artículo 89 fracción VI señala que estas comprenden al Ejército, Armada y a la Fuerza Aérea.

La permanencia de estas tres Instituciones, se debe no tanto a la acepción que esta palabra tiene en el sentido de duración o inmutabilidad, sino a la de estabilidad a la que debe unirse la de profesionalismo, cualidades que distinguen a estas Fuerzas Armadas de la Guardia Nacional, que si bien, teóricamente hablando existe, no es constante ni profesional. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala que el Ejército y la Fuerza Aérea son instituciones de carácter permanente, y lo mismo señala la Ley Orgánica de la Armada de México respecto de la institución a la que regula.

Según lo señala la Constitución, es facultad exclusiva del Presidente de la República el disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, es decir, corresponde al Poder Ejecutivo el derecho de utilizarla, según lo considere conveniente, para hacer frente a las amenazas militares. Sin embargo, el Presidente de la República no ejerce un poder absoluto

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Tomo I, México, UNAM-Porrúa, 2006. P. 611.

de mando sobre las Fuerzas Armadas, ya que debe apegarse estrictamente a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, quien tiene asignada la facultad expresa de legislar con la finalidad de levantar y sostener a las instituciones armadas, y para reglamentar su organización y servicio. Se entiende entonces, que si el Presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas para cumplir con el mandato de la Constitución relativo a la seguridad interior y defensa exterior, debe hacerlo dentro de los límites y cauces que le señalen las leyes respectivas, puesto que estas regulan el servicio que presentaran las Fuerzas Armadas, y fijan, además, las misiones generales para las que han sido creadas.

Puede decirse que el Constituyente ha definido los principios básicos de la política de seguridad nacional en materia militar, es decir, la manera en que el Estado Mexicano puede hacer frente a las amenazas, creando a las Fuerzas Armadas, dotándolas enseguida de ciertas atribuciones, y colocándolas bajo las ordenes del Ejecutivo. Al Presidente de la República compete conducir las al cumplimiento del mandato constitucional, respetando los límites establecidos por las leyes conducentes, dentro de los cuales puede actuar.

I.II.I. El Ejército en la Constitución de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, establecía diversas atribuciones para el Ejército y la Marina de Guerra, entre las cuales destacan los siguientes preceptos:

El artículo 13 establecía lo siguiente: *“(sic)... En la república mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero*

de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.”¹⁸

Algo interesante de este artículo es que, no hacía distinción entre un delito o falta del orden militar cometido por un militar o por un civil.

Por su parte, el artículo 35 fracción IV establecía como prerrogativa del ciudadano: *“tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la república y de sus instituciones.”¹⁹* En tanto, el numeral 36 fracción II, contemplaba como obligaciones del ciudadano de la república: *“alistarse en la guardia nacional.”*

El artículo 73 enlistaba las facultades del Congreso, dentro de las cuales, las siguientes tenían relación con la milicia:

“(sic)... XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles, y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Union, y para reglamentar su organización y servicio.

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

¹⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª Edición, México, 2008. P. 423.

¹⁹ *Ibidem*. P. 427.

*XX. Para dar su consentimiento á fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria.*²⁰

El precepto número 85, contenía las facultades y obligaciones del Presidente, destacando las siguientes fracciones:

“(sic)... IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

*VIII. Para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos mexicanos, previa ley del Congreso de la Union.*²¹

El artículo 122 delimitaba la actuación de las Fuerzas Armadas, ya que establecía: *“(sic)... En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan esacta coneccion con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Union; ó en los campamentos, cuarteles ó depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.”*²² En los debates del Congreso de 1856-1857 se encuentran los primeros antecedentes del precepto referentes a las restricciones de las autoridades militares en tiempo de paz. Éste no había sido considerado dentro del Proyecto de Constitución, pero nació de la proposición de

²⁰ *Ibidem.* P. 432-434

²¹ *Ibidem.* P. 436

²² *Ibidem.* P. 442

un grupo numeroso de diputados que pidieron la supresión de las comandancias generales del Ejército en toda la República y solicitaron que esto fuera un ordenamiento constitucional. El objetivo era prohibir toda injerencia del ejército en la vida civil, ya que según algunos de los constituyentes, los organismos castrenses habían llegado a ser *“adversarios terribles de los gobiernos de los estados y una rémora para el progreso.”*²³

De esta forma, se propuso el artículo 122 de la siguiente manera: *“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley ordenará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales.”*²⁴ Uno de los constituyentes, Ponciano Arriaga, formuló un voto particular, y en él argumentó que las comandancias generales eran necesarias para guardar el orden y la seguridad personal, entre otras cosas. Así, propuso que el precepto añadiera que habría comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes dependientes del gobierno de la Unión, y en los campamentos, cuarteles o depósitos, que se establecieran fuera de las poblaciones para albergar a las tropas permanentes. La propuesta fue aprobada y quedó así durante el resto del siglo XIX.

Cabe mencionar que la mayoría de los preceptos transcritos siguen intactos en la actualidad.

I.II.II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Durante el último siglo, el marco constitucional de las Fuerzas Armadas se ha conservado casi intacto. En la práctica, esa fundamentación jurídica resultó incompatible con el carácter presidencialista de la relación entre civiles y militares

²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Tomo 25, México, 1991. P. 22.

²⁴ *Ibidem*. P. 23.

en México. El uso primordial del Ejército lo reducía a ser el último recurso para resolver crisis políticas y sociales que, según el gobierno, amenazaban la seguridad interna del país. Este desarrollo del sistema político mexicano fortaleció el control del Ejecutivo Federal sobre las Fuerzas Armadas pero debilitó, en cambio, los mecanismos existentes de control legislativo.

Diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplan las bases en que se sustentan las Fuerzas Armadas Mexicanas, como son los siguientes: 5º, 10, 13, 16, 31, 32, 35, 36, 55, 58, 72, 73 fracciones XIII, XIV, XV, 76, fracciones II, III y IV, 89, fracciones IV, V, VI, VII y VIII, 123, apartado B, fracción XIII, 129 y 132. En la Constitución de 1917, en contraste con su antecesora de 1857, quedó como obligación del mexicano: *“alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior”* (Art. 31 III); desapareció, como obligación del mexicano, la de servir en el Ejército, que al par de la obligación de servir en la Guardia Nacional, consignaba la fracción II del artículo 31. Quedó como prerrogativa del ciudadano, *“tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes”*, en el artículo 35 fracción IV; y como obligación del ciudadano, *“alistarse en la guardia nacional”* en el artículo 36 fracción II. En el artículo 5º, se plasmó la obligatoriedad del servicio de las armas en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Servir en Ejército no es obligación del mexicano, puesto que desapareció del texto de la Constitución de 1917. En la actualidad, es únicamente prerrogativa del ciudadano, lo que significa que sólo el ciudadano tiene el privilegio, el honor, el derecho de pertenecer al Ejército, con exclusión de todos los extranjeros y de los mexicanos que no son ciudadanos. Correlativa del privilegio, es la obligación que el artículo 5º autoriza cuando dice que en cuanto a los servicios públicos, sólo podrá ser obligatorio, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas. Este precepto es una restricción a la garantía individual de que nadie

podrá ser obligado a prestar servicios personales sin su pleno consentimiento. Por si mismo, el artículo 5º no impone la obligación de prestar el servicio de las armas, sino que al limitar la garantía individual deja en aptitud a la ley secundaria para que establezca o no el servicio obligatorio de las armas. Pero el hecho de que haya desaparecido el obstáculo de la garantía individual, no significa que la ley secundaria pueda sin limitación implantar el servicio militar obligatorio, pues en la Constitución subsiste una limitación, consignada en la fracción IV del artículo 35 y que estriba en que servir en el Ejército es una prerrogativa del ciudadano. En consecuencia, no se puede obligar a los extranjeros a servir en el Ejército. Menos aun, aunque un extranjero lo pidiera no podría ser admitido en el Ejército en tiempo de paz, pues hay prohibición expresa en el artículo 32. Por lo que toca a la Marina, se requiere ser mexicano por nacimiento, sin que dicho artículo haga distinción respecto al tiempo de paz.

El artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Presidente. La fracción VI menciona la obligación de 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. Por su parte, el artículo 129, de forma clara establece que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

En la actualidad, algunas de las normas constitucionales son de imposible aplicación tal y como están prescritas, por las circunstancias sustancialmente diferentes en aspectos sociales, políticos, económicos y culturales que se presentan en la actualidad. Baste como referencia los artículos 129 y 132, que hablan de castillos, fortalezas y fuertes, términos obsoletos que son reflejo de la falta de adecuación a la modernidad de la Constitución.

I.II.III. El Ejército

Del latín “*excercitus*”, ejército es el agrupamiento considerable o la totalidad de grandes contingentes de hombres armados, adiestrados y disciplinados para la guerra terrestre, bajo un sólo 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, como la garantía suprema de su existencia y del desarrollo de sus instituciones públicas y privadas.²⁵

El término “*Ejército*” se aplica indistintamente en la legislación militar para referirse a dos conceptos diferentes: se utiliza primeramente como sinónimo de Fuerzas Armadas, como en el caso del Código de Justicia Militar, que en el artículo 434 fracciones I y II define al Ejército como “*la fuerza pública de diversas milicias, armas y cuerpos que sirven a la Nación para hacer la guerra en defensa de su independencia, integridad y decoro y para asegurar el orden constitucional y la paz interior, así como 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.*” La segunda concepción del término, es la que corresponde con precisión a la organización militar que bajo un sólo mando, dispone de elementos humanos y materiales aptos para hacer la guerra.

En nuestro país, se ha encomendado la administración y funcionamiento del Ejército a la Secretaria de la Defensa Nacional, Órgano Centralizado de la Administración Pública Federal.

El Mando Supremo del Ejército Mexicano corresponde al Presidente de la República, quien está en la cúspide de una estructura jerárquica en la cual participan, según sus atribuciones, otros niveles inferiores de mando, como lo son el Alto Mando, los Mandos Superiores, y los Mandos de Unidades. El Alto Mando

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Tomo I, México, UNAM-Porrúa, 2006. P.45.

del Ejército, que se encuentra a cargo del Secretario de la Defensa Nacional quien lo ejerce además sobre la Fuerza Aérea, tiene la responsabilidad, de acuerdo con las instrucciones que siga del Presidente de la República, de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire.

El Ejército Mexicano se despliega en todo el territorio nacional, adoptando para ello una división que responde a las necesidades estratégicas. Las Regiones Militares abarcan una o más Zonas Militares, y estas se sitúan en cada una de las entidades federativas, o en área geográficas definidas dentro de ellas.

I.II.IV. La Armada

Del latín “*armata*”, femenino de “*armatus*”, armado. Es el agrupamiento considerable de buques de combate y demás barcos de apoyo logístico de un país, para la realización de las misiones y funciones que le sean encomendadas.²⁶

Jurídicamente, armada es la totalidad o conjunto importante de los buques de guerra, de todas clases, aviones navales y otros vehículos con que cuenta una Nación-Estado en el mar, para ejercer y defender su soberanía e intereses, transportar tropas y materiales, vigilar y proteger sus costas, mar(es) territorial(es), zona(s) económica(s) exclusiva(s) adyacente(s), e islas nacionales, así como para hacer sentir su presencia en los lugares donde sea necesario, para la seguridad interna del país.²⁷

Conviene señalar que la Constitución utiliza indistintamente los nombres de Armada o Marina de Guerra, sinónimos en este caso, pero la tradición naval

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Tomo I, México, UNAM-Porrúa, 2006. P. 490-491

²⁷ *Ídem.*

mexicana le ha asignado el nombre de Armada de México. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 30, el despacho de los asuntos de la Secretaría de Marina.

Al igual que en el Ejército, el Mando Supremo corresponde al Presidente de la República. Las demarcaciones territoriales asignadas a la Armada, se dividen en Regiones y Zonas Navales, y estas a su vez comprenden Sectores Navales. Las Zonas se disponen de acuerdo a la división política del país, estableciéndose una Zona Naval en cada entidad que cuenta con litoral.

I.II.V. La Fuerza Aérea

Es el poder bélico de un país en la región de la atmósfera.²⁸ Si bien en su esencia la Fuerza Aérea es un Instituto armado distinto e independiente, considerado por la Constitución en el artículo 89 fracción VI, en nuestro país se halla inmerso dentro de la estructura general de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la que depende, al igual que el Ejército Mexicano, y ligado a él por efecto de compartir una misma ley orgánica. Ambos tienen un mismo Alto Mando, que es el Secretario de la Defensa Nacional, de esta forma se encuentra regulado por los procedimientos administrativos, técnicos y financieros del Ejército.

Por la reforma de 10 de febrero de 1944 a los artículos 32, segundo párrafo; 73, fracción XIV; 76, fracción II, y 89, fracciones IV, V, y VI de la Constitución, se agregó el nombre de la Fuerza Aérea Nacional al de las otras instituciones armadas de la Unión, como son el Ejército y la Marina de Guerra.²⁹

El Mando Supremo corresponde al Presidente de la República, sin embargo, el Comandante de la Fuerza Aérea ejerce el mando sobre el Instituto en

²⁸ *Ibidem*. P. 611.

²⁹ TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª edición, México, Porrúa, 2007. P. 365.

representación del Secretario de la Defensa Nacional. La Fuerza Aérea Mexicana se compone de Unidades organizadas, equipadas y adiestradas para las operaciones militares en el aire, a través de una Comandancia, un Estado Mayor Aéreo, Unidades de Vuelo, Tropas terrestres y Servicios.

I.II.VI. La Guardia Nacional

Es la agrupación paramilitar de gente armada, para la defensa del país y del orden público generalmente bajo un mandato territorial. También, se dice que es la fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes, para defender y conservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos.³⁰

Es facultad del Congreso de la Unión el dar reglamentos con objeto de organizar, armar, disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos (artículo 73 constitucional). El Presidente de la República puede disponer de la Guardia Nacional, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (artículo 89 fracción VII de la Constitución), con el consentimiento del Senado de la República, cuando el servicio deba ser prestado fuera de los límites del estado de que es originaria, fijando la fuerza necesaria (artículo 76 fracción IV de la Carta Magna), y en sus periodos de receso, la autorización debe extenderla la Comisión Permanente (artículo 79 fracción I constitucional).

Los anteriores preceptos constitucionales, permiten deducir las características esenciales de la Guardia Nacional:

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Tomo V, México, UNAM-Porrúa, 2006. P. 748.

- Se trata de una Fuerza Armada creada por la Constitución, que se organiza a través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- Los ciudadanos que la forman tienen derecho de elegir entre ellos a sus jefes y oficiales;
- El mando de la Guardia Nacional corresponde a cada entidad federativa, precisamente, en el Poder Ejecutivo estatal;
- El Presidente de la República puede disponer de ella fuera de los límites de su estado de origen y para los fines que la Constitución prevé, con la autorización del Senado o de la Comisión Permanente.

La Guardia Nacional es una institución típica del sistema federal. No es exageración para proteger la soberanía de los estados, sino que es la mínima fuerza pública con que debe contar cada uno de ellos para que sus habitantes y ciudadanos puedan cumplir con el mandato constitucional de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno. No se trata de que las entidades federativas tengan su propio ejército, sino que es una garantía del Pacto Federal que se les reconoce para que cuenten con los elementos para solventar sus necesidades internas. La temporalidad del servicio de la Guardia Nacional es su rasgo distintivo. En ningún caso es permanente como el Ejército o la Armada, menos aún profesional. Sólo puede estar en cualquiera de estos supuestos: en asamblea, es decir, estando los ciudadanos que la forman listos, para en caso necesario, concurrir a su integración; en servicio dentro de su propio estado, a las inmediatas ordenes del Gobernador; y en campaña fuera de los límites de su entidad, para lo cual se sujeta a las órdenes del Presidente de la República. Está formada por ciudadanos en armas que no son soldados profesionales, y a los cuales se les encomienda la defensa de la Patria. Se puede decir que estos ciudadanos desarrollan su vida normal, y sólo cuando las circunstancias lo requieran, se constituyen en Guardia Nacional, para lo cual deben estar instruidos en el manejo de las armas y la disciplina militar.

La Constitución prevé su existencia como una institución claramente distinta a las Fuerzas Armadas permanentes, además, contempla la obligación de los

mexicanos de defender a la Patria, pues dispone la obligación de alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior (artículo 31 fracción III). Más adelante hace referencia a las prerrogativas del ciudadano, y en el artículo 35 fracción IV establece el honor de tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones. Asimismo, el artículo 36 fracción II impone la obligación a los ciudadanos mexicanos de alistarse en la Guardia Nacional. Sin embargo, al no tener su propia ley orgánica, se ha provocado una desfiguración del concepto previsto por el legislador.

CAPÍTULO II

MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

II.I. Principios y valores esenciales

La importancia de conocer los principios y valores que giran alrededor del actuar de las Fuerzas Armadas radica en el hecho de que son la base para poder llevar a cabo las misiones que tienen encomendadas. Existen varios principios que se exigen para el funcionamiento eficaz del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y difieren de cualquier organización civil, fundamentalmente del fin que persiguen, que no es social, cultural o económico, sino el de salvaguardar la soberanía del Estado. La subordinación, la obediencia, el valor, la audacia, la lealtad, el desinterés y la abnegación son diversos principios bajo los cuales se desenvuelve el personal de las diferentes milicias.

La “*disciplina*”, debe entenderse como la norma a la cual los militares deben ajustar su conducta.³¹ Tiene como bases a la obediencia, a un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y su objeto es el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares. Conocer el concepto de disciplina es importante, ya que el artículo 129 constitucional, refiere que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. De la lectura del precepto anterior, se advierte la intención del legislador de apartar a las Fuerzas Armadas de labores que no sean propias de su competencia. Con base en la definición de disciplina, es posible comprender que en tiempo de paz, los militares tienen el deber de llevar a cabo las actividades que tienen como presupuesto la obediencia, el honor, la justicia y la moral, y adicionalmente, el cumplimiento de los deberes que prescriben los diferentes ordenamientos que forman la legislación de carácter militar. Tal parece, que el concepto de disciplina contenido en el

³¹ 2º párrafo del Reglamento General de Deberes Militares.

artículo 129 está enfocado a un aspecto de competencia más que a un concepto axiológico dentro de los principios castrenses.

Toca el turno del “*deber*”, entendido como el conjunto de las obligaciones que a un militar impone su situación dentro de las Fuerzas Armadas, ya sea en virtud de la jerarquía que ostente, o por el cargo o comisión que desempeñe. El cumplimiento del deber es a menudo áspero y difícil, y no pocas veces exige penosos sacrificios, pero es el único camino asequible para el militar que tiene conciencia de su dignidad y de la importancia de la misión que la patria le ha conferido. Cumplirlo con tibieza, por fórmula, es cosa que pugna con el verdadero espíritu de la profesión. El militar debe encontrar en su propio honor, el estímulo necesario para cumplirlo con exceso.³² Saber esto es importante, ya que el deber que se les impone a los integrantes de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, esto es, la obligación de desempeñar la comisión asignada con todo el sacrificio que esta implique, tiene que ser cumplido cabalmente, pues es inherente a su calidad de militar el cumplimiento del deber aún por encima del interés personal.

El principio vital de la disciplina es el deber de “*obediencia*”. Todo militar debe tener presente que tan noble es mandar como obedecer y que mandará mejor quien mejor sepa obedecer.³³ Este binomio de mando y obediencia, presupone que en las Fuerzas Armadas existe y rige el principio de la subordinación, es decir, la relación de dependencia de una persona con respecto de otra, que faculta a la primera a dictar órdenes a la segunda, siempre dentro de la materia específica en que se prevé la subordinación. Esta debe ser rigurosamente mantenida entre grado y grado de la jerarquía militar, dado que, la exacta observancia de las reglas que la garantizan, mantendrá a cada uno dentro del límite justo de sus derechos y deberes.

El producto de la conjunción de los términos disciplina y subordinación lo es la “*orden*”, que es en sí misma la manera de expresarse de ambos, y es, además, el signo distintivo de las Fuerzas Armadas. Una orden es todo mandato del superior

³² Primer párrafo del Reglamento General de Deberes Militares.

³³ *Ibidem*. Artículo 2º.

que debe ser obedecido, ejecutado y cumplido por los subordinados, sin otros límites que referirse a los actos del servicio. La consecuencia del ejercicio del mando es que todo militar que de una orden, tiene el deber de exigir que se cumpla, pues de tolerar que una orden no sea ejecutada, es una falta de firmeza y no llevarla a cabo, es prueba de debilidad y de poco carácter, y ambas cosas son contrarias a la disciplina militar.

A su vez, los superiores tienen obligación de cumplir exactamente y hacer cumplir a sus inferiores, las órdenes que hayan recibido, no pudiendo disculparse en modo alguno con la omisión o descuido de éstos, en la inteligencia de que por el disimulo, recaerá en ellos la responsabilidad.³⁴ El interés del servicio exige que la disciplina sea firme, pero al mismo tiempo razonada. Todo rigor innecesario, todo castigo no determinado por las leyes o reglamentos que sea susceptible de producir un sentimiento contrario al del cumplimiento del deber, toda palabra, todo acto, todo ademán ofensivos, así como las exigencias que sobrepasen las necesidades o conveniencias del servicio y en general todo lo que constituya una extralimitación por parte del superior hacia sus subalternos, están estrictamente prohibidos y son severamente castigados.

Las ordenes deben emitirse dentro de lo permitido por el marco legal, quedando prohibido a los militares, cualquiera que sea su jerarquía, dar órdenes que sean contrarias a las leyes y reglamentos, que lastimen la dignidad o decoro de sus inferiores o que constituyan un delito. En razón de esto, los integrantes de las Fuerzas Armadas, aún en el desempeño de comisiones propias de la autoridad civil, deben observar que su actuación este apegada a estricto derecho.

Disciplina y subordinación implican necesariamente un orden jerárquico, es decir, la distribución ordenada de deberes, obligaciones y responsabilidades entre quienes deben mandar y quienes deben obedecer. La jerarquía es la consecuencia lógica de la disciplina y de la subordinación. La jerarquía se expresa a través de los grados, que representan los distintos niveles de

³⁴ *Ibidem*. Artículo 14.

asignación de funciones, mismas que se incrementan conforme se aumenta de grado, así como el incremento de mayores responsabilidades y exigencias. Los grados se obtienen en atención a las capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad del personal que presta sus servicios en las Fuerzas Armadas, de acuerdo con las leyes respectivas. El militar que ocupa un lugar en el escalafón del ejército y recibe como retribución un sueldo de la Nación, tiene la obligación estricta de poner toda su voluntad, toda su inteligencia y todo su esfuerzo, al servicio del país, lo cual produce, como consecuencia de este compromiso, que las más peligrosas y arriesgadas conductas son, simplemente las que se espera realicen los militares.

Hay conductas que se refieren a la ejemplaridad del comportamiento, en toda ocasión y en cualquier parte, el militar debe observar buen comportamiento, para que el pueblo deposite toda su confianza en las Fuerzas Armadas, y los considere como salvaguarda de sus derechos. Algunas conductas son relativamente sencillas de cumplir, sobre todo las que se realizan en tiempo de paz. Así, todo militar debe comportarse con el más alto grado de caballerosidad y educación, en todos los actos del servicio, puesto que, principios como la disciplina y subordinación, son protegidos por la legislación penal militar, tipificando así delitos como la insubordinación, la desobediencia y el abuso de autoridad.

Es evidente el régimen de disciplina que debe imperar dentro de las Fuerzas Armadas, el cual difiere con el previsto para las corporaciones policíacas, aún cuando ambas se sujetan a los mismos principios, las atribuciones de cada una difieren en cuanto al objetivo que persiguen.

II.I.I. Tiempo de paz

El tiempo de paz es utilizado en varios preceptos de la Constitución y otras leyes, pero adquiere relevancia en el artículo 129 donde asigna a las Fuerzas Armadas el desempeño de actividades propias de la disciplina militar en tiempo de paz. Sin

embargo, no se ha definido en la legislación militar cuando se considera que se está en tiempo de paz. Por lógica, existiría cuando no estuviera el Estado en guerra. Para tratar de adecuar la actuación de las instituciones militares en actividades de seguridad pública, resulta interesante conocer aquellas actividades que por su naturaleza pueden ser efectuadas en tiempo de paz. A continuación se describirán algunas de ellas.

Haciendo a un lado las actividades relacionadas con actividades bélicas, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el Ejército y la Fuerza Aérea tienen asignadas, las siguientes misiones:

- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- 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.

Es evidente que las labores asignadas al Ejército y Fuerza Aérea cuando la Nación no se encuentra en medio de una guerra, están enfocadas al apoyo a la comunidad en aspectos de carácter eminentemente social.

De la misma forma, la Ley Orgánica de la Armada de México, en su artículo 2º, detalla las funciones, que en tiempo de paz, debe desarrollar, entre las que destacan:

- Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano.
- Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los

espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva.

- Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en el área de jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene y, en coordinación con otras autoridades competentes mediante convenios, establecer por instrucción del Mando Supremo las áreas de control al mismo, incluidos los respectivos espacios aéreos.
- Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando Supremo lo ordene.
- Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción y donde el Mando Supremo lo ordene.
- 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.

El artículo 30 fracción IV a), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la facultad a la Secretaria de Marina para ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, sin embargo, aquello no implica que pueda tener atribuciones propias de las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública. Esta situación obedece más a un aspecto de tipo estratégico, pues es precisamente la Armada la que está en mayores posibilidades de hacer frente a grupos delictivos en las zonas marítimas. Además, porque debe garantizar el cumplimiento del orden jurídico en la zona marítima de México.

El tiempo de paz presupone la concentración y dedicación exclusiva de las Fuerzas Armadas hacia lo que comúnmente se conoce como actos del servicio, término que admite un contenido muy amplio y de connotaciones distintas, pero que puede ser sintetizado en el cumplimiento de los deberes propios que les señalen las leyes y reglamentos, y en cumplimiento de las ordenes de los mandos

Supremo, Alto y Superiores, para estar preparados y en condiciones de cumplir con su misión. En este estado expectante, las Fuerzas Armadas tienen claramente fijados sus límites de actuación. De esta forma, la Constitución es tajante al disponer en el artículo 129 que en tiempo de paz, ninguna autoridad puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, es decir, por mandato constitucional se delimita el actuar de las Fuerzas Armadas y se prohíbe toda posibilidad de intervención en la vida civil y cotidiana de la Nación, convirtiéndolas en un espectador atento y preparado para cualquier situación. La legislación ordinaria y reglamentaria, desarrolla con más amplitud este mandato constitucional. El Reglamento General de Deberes Militares establece que los militares, de cualquier graduación, no intervendrán jamás en asuntos de la incumbencia de las autoridades civiles, cuyas funciones no les es permitido entorpecer, antes bien, respetarán sus determinaciones y les prestarán el auxilio necesario cuando sean requeridos, siempre que reciban órdenes de la autoridad militar competente.³⁵ Por su parte, y de la misma forma, la Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México, señala que el personal de la Armada, cualquiera que sea su jerarquía, cargo o comisión, no intervendrá en los asuntos de la competencia de las autoridades civiles, ni entorpecerá sus funciones y respetará sus determinaciones.³⁶

Entonces, se puede afirmar que en tiempo de paz, el límite de actuación de las Fuerzas Armadas es, en primer lugar, no intervenir en asuntos civiles; segundo, respetar las decisiones que se tomen; y tercero, auxiliar cuando se le requiera. Este límite se reitera constantemente en la legislación militar mexicana, enfatizándolo siempre que se otorgan facultades y se imponen obligaciones a las distintas comisiones del servicio que puede desempeñar el militar. De esta forma, cuando deban intervenir en los asuntos que son de la competencia de las autoridades civiles, deben mantenerse en contacto con ellas y al tanto de la situación general en el territorio de su jurisdicción y cuando el caso lo demande,

³⁵ Artículo 29.

³⁶ Artículo 21.

dictar las disposiciones necesarias para acudir en auxilio de aquéllas si así lo solicitan, siempre que esté dentro de sus facultades.³⁷

El tiempo de paz es el estado perfecto entre los Estados, las sociedades y el hombre. La paz es la finalidad a la que tienden todas las sociedades organizadas.

II.I.II. Estado de guerra

Es una exigencia propia de todo Estado, el procurarse los medios necesarios para salvaguardar su seguridad, entendiéndose a aquella como la posibilidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos inherentes a su soberanía. Cualquier limitación al ejercicio de estos derechos vulnera la soberanía del Estado, razón por la cual, debe estar lo suficientemente preparado para afrontar y responder a todo intento de amenaza que pudiera obstruirlos. El Estado moderno legítimamente dispone de muchos y variados elementos para hacer frente a las amenazas a su soberanía, y contrarrestar con ellos sus efectos destructivos en el ejercicio de sus derechos, que van desde los más simples controles internos, de policía y administrativo, pasando por las negociaciones diplomáticas, hasta el uso justificado de las armas para hacerlos valer. Dependiendo de la índole específica que asuma la amenaza, el Estado debe neutralizarla y eliminarla con el concurso del elemento idóneo para tal fin.

El Estado tiene derecho, en uso de su soberanía, a estar preparado para responder con oportunidad, a la amenaza militar, puesto que el empleo de la fuerza debe ser enfrentado también con la fuerza legítima que el Estado tiene a su disposición para prevenir y combatir todo intento de lastimar su soberanía. Resulta entonces que en ejercicio de los derechos derivados de su condición de soberano, el Estado crea a las fuerzas armadas, como un instrumento propio e indispensable para garantizar la seguridad nacional, en orden a la posibilidad real de una amenaza militar de cualquier tipo. El Estado Mexicano, a través de la

³⁷ Artículo 10, 6 del Reglamento General de Regiones y Zonas Militares.

Constitución, ha previsto en su artículo 89 fracción VI, la misión de las Fuerzas Armadas que tienen a su cargo la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Puede afirmarse que la misión genérica de las Fuerzas Armadas Mexicanas es utilizar el poder militar, naval y aéreo para velar por la seguridad interna y responsabilizarse de la defensa exterior. El poder militar, naval y aéreo es la capacidad resultante de reunir hombres, recursos y esfuerzos, de toda la Nación, para el cumplimiento del mandato constitucional.

El término “*estado de guerra*” ha dado lugar a interpretaciones tan imprevistas que es menester precisar su alcance. El estado de guerra es la guerra, con todas sus consecuencias.³⁸ Se dice que la guerra es un sistema de legítima defensa que un Estado utiliza para salvaguardar sus bienes y valores preponderantes, es decir, al terminarse el principio de definitividad legal, que consiste en agotar todos los medios para lograr la paz previstos por la norma jurídica, se inicia dentro del marco mismo de la legalidad el derecho a reclamar por la vía de la fuerza y por las armas aquello que se debe respetar.³⁹

La creación de las Fuerzas Armadas respondió en un principio a la necesidad de proteger a las Naciones contra las agresiones cometidas por potencias extranjeras. Al ser un acontecimiento de consecuencias catastróficas, la guerra es regulada jurídicamente⁴⁰ por tratados internacionales y convenciones. La propia Constitución abre la posibilidad de que suceda una guerra, y en el artículo 16 último párrafo señala que en tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente. Por su parte, la Ley Orgánica de la

³⁸ IBARROLA, Javier, *El Ejército y el Poder*, México, Océano, 2003. P. 29.

³⁹ SAUCEDO LOPEZ, Antonio, *Op. Cit.* P. 42.

⁴⁰ Hay quienes piensan que durante la guerra las leyes callan y hablan los cañones, esto es falso, ya que la guerra está sujeta a la normatividad del derecho, desde su inicio hasta su término, y existe un estatuto jurídico al que se ve sometida. Pero en las acciones violentas de la misma, no sería posible que el estado legal normal prevaleciera, ya que este sería insuficiente para tal efecto y lógicamente provocaría dificultades en la aplicación del derecho mismo, así como las operaciones bélicas por realizar. SAUCEDO LOPEZ, Antonio. *Íbidem.* P. 67.

Administración Pública Federal asigna a la Secretaria de la Defensa Nacional la misión de planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.⁴¹ Si bien, la anterior legislación no ordena de manera específica la intervención de la Secretaria de Marina en caso de guerra, del artículo 30 fracción IV inciso a, establece que debe ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, sin hacer distinción entre tiempo de paz o en estado de guerra.

En el ordenamiento jurídico mexicano, la iniciativa de declaración de guerra que decretara el Congreso de la Unión, es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, porque la Carta Magna establece en su artículo 89 fracción X, que es facultad del Presidente de la República el dirigir la política exterior del país, una de cuyas principales manifestaciones lo sería precisamente las consideraciones para iniciar hostilidades contra algún país agresor. También otorga la facultad de declarar la guerra a dos poderes distintos: al Ejecutivo y al Legislativo, señalando que el primero puede declararla en vista de los datos que le presenta el segundo,⁴² mientras que el Ejecutivo está autorizado para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.⁴³ Debe entenderse que el primer paso, después de presentada la iniciativa de declaración de guerra, lo es la ley que expide el Congreso de la Unión, y el segundo, lo será la publicación y difusión de esta ley por parte del Ejecutivo.

La conducción de la guerra se lleva de acuerdo tanto a las prevenciones generales que regulen la suspensión de garantías, el estado de sitio, la ley marcial, que afecta a toda persona que esté en territorio nacional, así como por las decisiones de carácter absolutamente personal del Presidente de la República en lo que se refiere a las cuestiones estratégicas y de empleo de las Fuerzas

⁴¹ Artículo 29 fracción VI.

⁴² Artículo 73 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ Artículo 89 fracción VIII.

Armadas. En todo caso, estas deben apegarse a los principios internacionales aceptados que norman la acción bélica.

II.I.III. Guerra interna y externa

Las dos modalidades de guerra que se pueden presentar son la guerra interna o la guerra externa, atendiendo a un criterio de territorialidad, es decir, según si traspasa o no las fronteras de un Estado. En el caso de la guerra interna, se está frente a la lucha armada que se suscita en el interior de un Estado entre grupos antagónicos. Asimismo, dicho conflicto sólo se lleva a cabo dentro de las fronteras de un país, es decir, donde este ejerce su soberanía. Se define como la lucha igualmente armada que se suscita en el interior de un Estado, en donde grupos políticos pertenecientes a una misma Nación, pero de diversa ideología, pretenden apoderarse del poder, desconociendo el establecido en forma legítima o casi legítima, en el primer caso los grupos mencionados tratan de derrocar el gobierno establecido y tomar el poder, desconociendo en forma igual las instituciones jurídicas vigentes, con el fin de poder implantar nuevas; pero puede suceder que un gobierno formado en forma ilegítima se hubiere adueñado del poder y las facciones que luchan contra este mando gubernamental espurio traten de volver mediante las armas a la legitimidad del poder que les fue arrancado.⁴⁴

La guerra interna recibe el nombre de guerra civil o guerra intestina, una de las situaciones terribles de este tipo de conflicto es que el escenario donde se suscita es en el propio territorio nacional de donde emana el poder que se vuelve objeto de pugna armada y sus consecuencias son verdaderamente lacerantes, ya que se pierden muchas vidas y elementos de riqueza nacional, independientemente de que llega a prevalecer el caos en perjuicio de toda la población.

Por lo que respecta a la guerra externa, es decir, aquella que se suscita entre dos o más Estados soberanos u organismos internacionales, los que esgrimen sus

⁴⁴ SAUCEDO LOPEZ, Antonio, *Óp. Cit.* P. 53.

diferencias por la vía de la fuerza y de las armas. En la guerra internacional existe un intercambio de fuerzas, donde media una comisión de acción ofensiva o defensiva entre los contendientes.⁴⁵ Sus objetivos son de índole político y estratégico. En el caso del aspecto político, se refiere al logro de las aspiraciones nacionales que han originado el conflicto bélico, mientras que el de carácter estratégico va encaminado a la imposición total y definitiva de la voluntad propia sobre la del enemigo, ya que al alcanzarse el triunfo se está en condiciones de lograr el objetivo político final que es la paz. El objetivo militar de la guerra es el aniquilamiento del enemigo.

La participación de nuestro país en este tipo de conflictos bélicos, se remonta desde la intervención estadounidense de 1846 a 1848, la intervención francesa de 1862 a 1867 y la participación de México en la Segunda Guerra Mundial entre 1944 y 1945.

Las Fuerzas Armadas por mandato constitucional, están constreñidas a actuar en el ámbito exterior, únicamente en defensa de la soberanía nacional, ya que la política exterior mexicana es esencialmente pacifista, se considera que todo conflicto internacional puede y debe resolverse por medios pacíficos y que no existe controversia que amerite la guerra como una forma de solución. Sin embargo, no se ignora la posibilidad de que llegue a ocurrir, en determinadas circunstancias, por lo cual la Constitución crea a las Fuerzas Armadas, asignándoles la misión de la defensa exterior del país.

II.I.IV. Doctrina de guerra Mexicana

Debe partirse del principio de que la Constitución sólo permite a las Fuerzas Armadas el hacer la guerra para la defensa exterior de la Nación, es decir, se excluye absolutamente toda acción ofensiva e inicial, al proclamarse como norma fundamental que rige las relaciones de México con la comunidad internacional, a

⁴⁵ *Ibidem.* P. 71.

la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, según lo dispone el artículo 89 fracción X constitucional, con lo cual, las Fuerzas Armadas descartan de inicio la posibilidad, ni siquiera teórica, de pensar en una guerra de agresión.

El Estado mexicano ha seguido plenamente la política pacifista, contenida en el artículo 89, fracción X, en la cual, están plasmados los principios de la política exterior que debe seguir, destacando los siguientes:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo; y
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

De los anteriores principios podemos sintetizarlos en el sentido de que México no es un Estado bélico y mucho menos que juzgue las decisiones de los gobiernos ni los cambios en el gobierno de otras naciones, porque esto implicaría una intromisión en la soberanía de los demás Estados. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la política exterior de México concuerda con los principios que norman las relaciones entre los Estados, principios que señalan, al prohibir el recurso de la guerra, a la legítima defensa como una excepción para utilizarla. La legítima defensa requiere como elementos de validez los siguientes:

- Amenaza de un daño grave, inminente e irreparable.
- Que no haya medio de escapar a tal amenaza si no es con el recurso de los propios medios de defensa.
- Que la reacción defensiva sea proporcional al daño cuya amenaza se cierne sobre el Estado.

- Que la acción de legítima defensa sea de carácter provisional, tendiente a evitar un daño y sin pretender imponer un castigo.

En estas circunstancias, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, garantiza el derecho de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta en tanto, el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad. En otras palabras, la política de seguridad nacional mexicana, en lo que se refiere a la posibilidad de que exista la guerra, se circunscribe al espíritu de las Naciones Unidas.

Las Fuerzas Armadas Mexicanas actúan en este contexto jurídico, el de la legítima defensa, haciendo la guerra para la defensa exterior de la nación. No se contempla la posibilidad de que hagan guerra ofensivamente, sino que se concretan a una actitud expectante, como una garantía para salvaguardar la soberanía nacional.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD NACIONAL Y DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO PRIORIDADES DEL ESTADO MODERNO

III.I. Seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional no tiene una definición exacta,⁴⁶ pero incluye premisas como garantizar la ausencia de posibles amenazas a los objetivos nacionales que impidan la consecución del proyecto nacional, asimismo debe tomar en cuenta factores políticos, económicos y sociales, internos y externos, mismos que marcan la estrategia a seguir para la viabilidad de nuestra Nación.

Sin embargo, la seguridad nacional no se concreta a la capacidad militar para evitar una eventual catástrofe sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar con eficiencia y satisfacer los intereses públicos, pues cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación, la educación, el abasto de alimentos básicos a la población y la protección de los recursos naturales, puede justificarse por proteger la seguridad nacional.

Algunos autores consideran que el concepto de seguridad nacional equivale a la de “*seguridad estatal*” o “*seguridad del Estado*”, mismas que se utilizan con menor frecuencia, ya que, desde un punto de vista jurídico, se pueden considerar más precisas, pues, mientras el concepto *Nación* tiene un carácter primordialmente sociológico, el de *Estado* es, por esencia y naturaleza, de contenido jurídico.⁴⁷

⁴⁶ Aun cuando el término “*seguridad nacional*” no tenga un significado establecido en la legislación, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, TOMO IX, México, IJ-Porrúa, 2006. P. 533.

⁴⁷ *Ídem*.

El concepto de seguridad nacional en México estuvo vinculado más que a una estrategia de seguridad nacional, a una forma de seguridad de Estado en donde todos sus órganos de información y seguridad estaban orientados a sostener al gobierno en el poder, y de esta forma, se enfocaron las políticas de seguridad nacional hacia el orden interno del país para mantener la estabilidad política.

Es así, como a finales del siglo XIX este precepto comenzó a utilizarse en asuntos formales, a partir de la iniciativa de reformas a los delitos contra la seguridad interior y exterior, tipificados en el Código Penal Federal, en cuyos debates los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de la XLVII Legislatura, utilizaron dicho término con regularidad para referirse a la seguridad de la Nación. Llegaron a la determinación de que, desde el punto de vista de la paz social y de la configuración necesaria de las actividades que la fomenten, no cabría distinguir entre seguridad interior y exterior, ya que ambos conceptos están estrechamente vinculados, por lo cual constituyen una verdadera unidad.⁴⁸

Lo anterior explica porque los delitos contra la Seguridad de la Nación, tipificados en el Libro Segundo, Título Primero, del Código Penal Federal, describen aquellas conductas que tienden a desestabilizar al gobierno y alterar la paz pública. Los delitos contemplados son: Traición a la Patria; Espionaje; Sedición; Motín; Rebelión; Terrorismo; Sabotaje y Conspiración.

Considerando lo anterior, la seguridad nacional se enfocaría al ámbito territorial netamente interno, pues lo que se busca es sancionar conductas que atentan contra la funcionalidad normal del Estado. En este contexto, para el autor Marco Antonio López Valdez: *“la seguridad nacional es la condición de paz, libertad y justicia social y económica que procura el Estado mexicano a través de un política de desarrollo integral sustentable, dentro del marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, garantizando la*

⁴⁸ LOPEZ VALDEZ, Marco Antonio, *La seguridad nacional en México, interferencias y vulnerabilidades*, México, Porrúa, 2006. P.7.

integridad, soberanía e independencia pese a los antagonismos internos y externos".⁴⁹

La anterior definición no sólo se circunscribe al ámbito de seguridad del Estado desde el punto de vista estratégico-militar, sino que contempla como meta, alcanzar los objetivos nacionales a través de la adopción de una política de desarrollo que comprenda diversos rubros. Al tener tanta responsabilidad, y por tratarse de las instituciones encargadas de la defensa exterior e interior de la Federación, el legislador contempló los delitos contra la seguridad exterior de la Nación y aquellos cometidos contra la seguridad interior, en un ordenamiento de competencia exclusiva para el fuero castrense, esto es, en el Código de Justicia Militar. En efecto, dicho ordenamiento contempla, como delitos contra la seguridad exterior de la Nación, la Traición a la patria; Espionaje; Delitos contra el derecho de gentes y Violación de neutralidad o de inmunidad diplomática. También, contempla como delitos contra la seguridad interior de la Nación, la Rebelión y la Sedición.

De estos, se observa que aquellos previstos como ataques contra la seguridad exterior de la Nación están estrechamente vinculados con el Derecho Internacional, precisamente por tratarse de aquellos que tienen relación con un eventual estado de guerra, mientras que los segundos, son contemplados ante posibles ataques que puedan desestabilizar al interior del Estado.

Como ya se hizo mención anteriormente, la Constitución establece en el artículo 89 fracción VI, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, *"disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación"*, campos que comprenden el concepto de seguridad nacional.

El término de seguridad nacional, frecuentemente es confundido con seguridad pública.⁵⁰ La seguridad nacional es un todo, comprende a la seguridad interior y a

⁴⁹ *Ibidem*. P. 16

la seguridad exterior. Sin embargo, al señalar la Constitución en el artículo 89 fracción VI la obligación del Presidente de la República para 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, hace una distinción entre seguridad nacional, seguridad interior y defensa exterior, pues es tajante al establecer la intervención de las Fuerzas Armadas en los últimos dos supuestos mencionados, lo cual significaría que se tratara de conceptos distintos.

Es importante tomar en consideración lo que se plasmó en los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo, respecto a la política de seguridad nacional. En el correspondiente al año 2000-2006 del Presidente Vicente Fox, la seguridad nacional fue entendida como: *“la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.”*⁵¹

Del anterior, se desprende un concepto de seguridad nacional que adolece de límites definidos, porque invade diversos ámbitos, aunque es acertado, pues comprende diversos aspectos que hacen posible la misma.

⁵⁰ Debe distinguirse entre los conceptos de “seguridad nacional” o “seguridad de Estado”, por una parte, y los de “seguridad pública” o “seguridad ciudadana”, por el otro, en tanto que los primeros tienden a salvaguardar la integridad de los órganos supremos del propio Estado o de la comunidad estatal como un todo (generalmente encomendada a las instituciones o fuerzas armadas, como Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, mientras que los segundos aluden a la protección de las personas y bienes de los ciudadanos, en mayor o menor medida, individualmente considerados, así como el mantenimiento del orden y tranquilidad de los mismos, por lo general encomendada a las instituciones o fuerzas policiales de los tres ámbitos de gobierno, bajo un sistema nacional de seguridad pública. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, TOMO IX, México, IJ-Porrúa, 2006. P. 535.

⁵¹ HURTADO GONZALEZ, Luis Eduardo, *Introducción al marco jurídico de la inteligencia para la seguridad nacional*, México, Porrúa, 2008. P. 11.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ofrece una visión más adecuada, para los efectos de este trabajo, al referirse a ella de la siguiente manera: *“Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la Nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado Mexicano. La larga lucha por erigirnos en una Nación libre, en una Nación de Derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.”*⁵²

La seguridad nacional en nuestro país tiene su fundamento constitucional en los artículos 73 y 89 fracción VI, al contemplar, el primero, lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.”

El 31 de enero de 2005, con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en el Diario Oficial de la Federación, se complementa el texto de la Constitución vigente. Sobre el particular, el artículo 3º contiene la definición de seguridad nacional que debe ser operada mediante actos de gobierno propios del Ejecutivo Federal. El citado artículo establece:

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

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. [En línea]. Disponible en: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>> Fecha: 06 de febrero de 2011. 13:36 p.m.

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

Con lo anterior, se corroboran las ideas anteriormente plasmadas, es decir, la seguridad nacional es un conjunto políticas o acciones, encaminadas al mantenimiento de la existencia del Estado, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder coactivo en caso de ser necesario, para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, principalmente, la soberanía. Otro aspecto relevante de la definición transcrita, es que no hace distinción entre factores internos o externos que puedan poner en riesgo el funcionamiento normal del Estado, sino que el legislador dispuso que estos fueran considerados como la finalidad de aquellas políticas en materia de seguridad nacional.

En otro orden de ideas, en el campo del acceso a la información de documentos públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, brinda un parámetro para considerar lo que se considera materia de seguridad nacional al establecer lo siguiente:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad

interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”

Esta definición es anterior a la que está plasmada en la Ley de Seguridad Nacional, pues la Ley Federal de Transparencia entró en vigor el 12 de junio de 2002. Sin embargo, existen diferencias técnicas, ya que la definición ofrecida por esta última sirve para establecer reservas a documentos públicos, mientras que la contenida en la Ley de Seguridad Nacional, determina la actuación del Ejecutivo Federal en la materia.

Respecto a las autoridades que desempeñan actividades relacionadas con la seguridad nacional, desde el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de las dependencias en las cuales el Presidente de la República se auxilia para el despacho de los negocios del orden administrativo que le son encomendados.

De las dependencias que llevan a cabo actividades de seguridad nacional, orientadas a la seguridad interna y defensa externa, en primer orden aparece la Secretaría de la Defensa Nacional, al estipular el artículo 28 de la citada Ley lo siguiente:

VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

La competencia señalada por esta Ley, son propias de la actividad bélica. Resulta paradójico que en la Ley Orgánica en cita, no se atribuya expresamente a esta Secretaría la facultad de preservar la seguridad nacional, siendo que es una de las principales autoridades en la materia.

La Secretaría de Marina, de acuerdo al artículo 30, tiene las siguientes facultades:

IV.- Ejercer:

a. *La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;*

b. *Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y*

c. *Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.*

V.- Ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

XV.- Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino.

XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional.

Con mayor precisión, se señalan a esta Dependencia las atribuciones relacionadas con la defensa del país, naturalmente, en el aspecto marítimo. Resulta interesante destacar, que la Secretaría de Seguridad Pública no tiene ninguna atribución que esté comprendida dentro del marco de la seguridad nacional, pues las funciones que tiene están encaminadas principalmente a la prevención del delito. De la misma forma, la Ley en cita no otorga facultades a las Secretarías de la Defensa y Marina para realizar actividades de seguridad pública.

Hoy en día, el aumento de los índices delictivos, específicamente, del crimen organizado, ha provocado que nuestro país haga uso de sus Fuerzas Armadas, debido en gran medida a la perturbación en la estabilidad interna, que en algunos casos ha rebasado el poder de las Policías Federal, Estatal y Municipal, sin embargo, dicha actividad delictiva no debe ser considerada la única amenaza contra la seguridad de la Nación.

En este sentido, el CISEN ha identificado cuatro áreas principales para la seguridad nacional: en primer lugar, el narcotráfico, como elemento central del crimen organizado. Segundo, la situación en las fronteras, en especial el creciente tráfico de personas. Tercero, la subversión enfocada no tanto a la actitud del EZLN, sino a grupos que están decididos a utilizar la violencia en su búsqueda de poder. Y por último, un fenómeno que afecta a varios países y al que no se le puede dejar de prestar atención: los terroristas.⁵³

Entonces, todo parece indicar que las actividades delictivas se convierten en amenazas a la seguridad nacional, en la medida en que los grupos delincuenciales desarrollen sus capacidades de operación, y de si en verdad deciden enfrentar al Estado, con las consiguiente afectación a la sociedad que esto implica. Es por tal razón, que se confunde la seguridad pública con la seguridad nacional, porque debido al aumento en la intensidad de la comisión de algunos delitos, se ha producido cierto grado de ingobernabilidad, y cuando se

⁵³ SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002. P. 216.

afecta la gobernabilidad se convierte en un problema de seguridad nacional. En este sentido, el Código Penal Federal hace una distinción entre ambas, pues establece por una parte, los delitos contra la seguridad nacional y por otra, aquellos que atentan contra la seguridad pública.

Algunas ocasiones, se ha estimado que ciertas de estas medidas adoptadas por el orden jurídico mexicano para evitar su destrucción o el eventual derrocamiento de sus órganos supremos, han entrado en conflicto con las libertades políticas constitucionalmente garantizadas; en este último sentido puede citarse como ejemplo, el ya derogado delito de *“disolución social”*, que será tratado en el siguiente tema.

III.I.I. Movimientos sociales

La importancia del estudio de los movimientos sociales, parte del supuesto de la encomienda que tienen las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad interior de la Nación, puesto que, algunas veces, ponen en riesgo la estabilidad política del país, afectando así, la seguridad estatal, aunque resulta controversial la utilización del gremio armado para la contención de las manifestaciones contra el sistema. La participación que tienen los Institutos Armados dentro de los movimientos sociales, surge precisamente cuando el Ejército interviene en los centros de protesta.

Un asunto delicado que pone en riesgo la estabilidad política, y en consecuencia la seguridad nacional de México, es la guerrilla, que tiene su antecedente en los años sesenta cuando en el mundo se gestaba una guerra ideológica entre dos sistemas políticos, a saber, el comunismo y el capitalismo. Sin pretender hacer un estudio sociológico de los movimientos sociales, es interesante destacar que un elemento importante de los mismos, es la creación de una identidad colectiva en las estrategias de lucha, en el intercambio de sus miembros para identificarse con un objetivo, son movimientos cuestionadores, críticos, que proponen reformas y la

lucha es por incorporarse a los nuevos espacios de la modernidad, o a los derechos que trae consigo.

Para Martín Aguilar Sánchez: *“los movimientos sociales son sistemas de acción en el sentido de que cuentan con estructura, la unidad y continuidad de la acción, no serían posibles sin la integración y la interdependencia de individuos y grupos a pesar de la desestructuración de los fenómenos sociales. Los individuos crean un nosotros colectivo cuando comparten objetivos, metas comunes, así como estrategias de acción al enfrentarse a sus adversarios.”*⁵⁴

El movimiento de 1968 se produjo sin que fuesen las condiciones económicas la principal causa del mismo, esto es, no fueron las condiciones de pobreza lo que lo ocasionaron, sino el autoritarismo del sistema que se expresaba en distintos ámbitos, así como la inexistencia del derecho de libre expresión, de asociación, de democratización del sistema universitario, y por una moral tradicional que fue cuestionada en los recintos donde el debate era proclive. El 30 de julio de 1968 intervino el Ejército y tomó las preparatorias 2, 3 y 5 de la Universidad Nacional Autónoma de México y la vocacional número 5 del Instituto Politécnico Nacional, siendo encarcelados cerca de mil estudiantes. Con estas acciones se desencadenó el movimiento estudiantil.⁵⁵ Durante aquellos años, era algo normal el uso del Ejército para contener los movimientos sociales.

Dentro de las demandas que exigía el movimiento del 68 estaba la derogación del artículo 145 del Código Penal Federal que establecía el delito de disolución social, contemplando la pena de dos a seis años de prisión al extranjero o mexicano, que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio, realizará propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturbara el orden público o afectara la soberanía del Estado Mexicano. Esto constituía motivo

⁵⁴ AGUILAR SANCHEZ, Martín, *Movimientos sociales y democracia en México, 1982-1998*, México, Porrúa, 2009. P. 6.

⁵⁵ *Ibidem*. P. 26.

suficiente para justificar la intervención del Ejército, aún tratándose de un delito de competencia civil.

Hoy en día, es controversial la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, no obstante, respecto a la intervención de aquellas en movimientos sociales, es difuso el panorama, pues si bien, se ha dicho en diversos discursos presidenciales que el Ejército no volverá a ser usado para reprimirlos, en el caso de que alguno de estos desembocara en alguno o algunos de los delitos contra la seguridad de la Nación, tipificados en el Código Penal Federal, cuya característica es que tienden a desestabilizar al gobierno y alterar la paz social, la intervención militar en aquellos se actualizaría a lo que prevé el artículo 89 fracción VI Constitucional, haciendo legal la participación aludida.

Probablemente, el ejemplo más ilustrativo de este tema es el caso del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, aún cuando no es considerado un movimiento social sino un movimiento armado, ya que, derivado de la protesta contra las políticas del gobierno, se gestó una organización con estructura y unidad, que compartían objetivos similares, así como estrategias de acción, incluyendo hostilidades armadas, para hacer petición de sus derechos, lo cual fue considerado como un peligro para la estabilidad interna del país. El despliegue militar en Chiapas implicó un conjunto de medidas que aumentaron el poder de fuego y la extensión del control logrados por el Ejército Mexicano.

Más recientemente, se encuentra la rebelión de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en el año 2006, catalogado como un movimiento político más que social, donde hubo una abierta intervención tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Federal, para hacer frente ante tal eventualidad.

III.I.II. Contrainsurgencia y paramilitarismo

Idéntica justificación se adopta para incluir este tema que el anterior, en razón de que la insurgencia o subversión es catalogada como uno de los problemas actuales que enfrenta la seguridad interna en nuestro país. A diferencia de la intervención militar en los llamados movimientos sociales, en el caso de los grupos insurgentes, es decir, en la actividad denominada “*contrainsurgencia*”, esta se da de manera más abierta, sobre todo porque estos últimos hacen uso de las armas para obtener alguna pretensión, utilizando, además, un sistema de combate que no puede ser enfrentado por la autoridad civil, concretamente los órganos de policía, debido a la operación en escenarios típicos de una guerrilla para los cuales las Fuerzas Armadas están entrenadas.

Derivado de las anteriores consideraciones, las Fuerzas Armadas se encuentran, jurídicamente hablando, facultadas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer frente a este tipo de problemas con la finalidad de preservar la seguridad nacional a través del mantenimiento de la seguridad interior de la Federación, tal como lo establece el artículo 89 fracción VI, por tal motivo, a diferencia de la participación de las instituciones castrenses en actividades de seguridad pública, en materia de combate a la insurgencia, no hay duda de que son la autoridad competente por mandato de ley.

A diferencia de los grupos del crimen organizado, a los grupos revolucionarios o guerrilleros no los motiva el lucro, sino la ideología. Históricamente estos han tratado de promover cambios sociales, y en su momento, introdujeron transiciones democráticas en algunos países. Hoy en día, la presencia de grupos de civiles armados es un hecho reconocido por el gobierno mexicano.

En nuestro país, los grupos armados tienen diferente tamaño, capacidad operativa y rango de acción, sus intereses o perfiles ideológicos abarcan desde la defensa de la tierra hasta la desestabilización del gobierno para cambiar el sistema político que rige al país. Por esta razón, es importante definir las capacidades de cada grupo para decidir donde habría que resolver el problema, ya sea en el ámbito de la seguridad pública o de la seguridad nacional.

Un tema reciente que viene a colación en este tema, fue el que se dio a conocer a través de un estudio titulado: *“Tráfico de drogas, violencia e inestabilidad en México, Colombia y el Caribe: implicaciones para la seguridad de Estados Unidos”* divulgado mediante diversos diarios de circulación nacional, el cual advierte que los cárteles mexicanos se convirtieron en células que buscan la desestabilización del gobierno, porque las autoridades los han fragmentado o dejaron de cooperar con éstos, y denominaron a este fenómeno con el término *“narcoinsurgencia.”*⁵⁶

Desde mi punto de vista, este fenómeno si puede ser catalogado, como un indicio de insurgencia, pero no por grupos guerrilleros o subversivos sino por grupos catalogados como delincuencia organizada, partiendo del supuesto de que estos últimos pretenden alcanzar un objetivo mediante el uso de las armas, característica de los grupos insurgentes.

Por lo que respecta al paramilitarismo, la doctrina militar mexicana de combate contrainsurgente, considera en estructura la existencia de grupos paramilitares que apoyan activamente al gobierno estatal y federal en una guerra de baja intensidad. Más adelante se precisaran las características de este tipo de guerra.

Dicha doctrina establece que las fuerzas paramilitares conformadas por gente civil, nativa del área en donde operan, pueden actuar de tiempo completo o de tiempo parcial, de acuerdo con la situación que se presente. Combinan capacitación de infantería básica del Ejército con técnicas policiales. Sus misiones principales son:

- Ayudar a las fuerzas gubernamentales de restauración del orden en la búsqueda de la infraestructura de los insurgentes;
- Proporcionar defensa local contra las fuerzas de combate de los insurgentes;

⁵⁶ CASTILLO, Miriam, “Hay *narcoinsurgencia* en México, insiste EU”, *Periódico MILENIO*, 16 de Noviembre de 2010. [En línea]. Disponible en: <<http://impreso.milenio.com/node/8866065>> Fecha: 15 de febrero de 2011. 14:30 p.m.

- Junto con la policía separar a los insurgentes del pueblo evitando que aquellos puedan movilizar fuerzas y recursos;
- Dar la alarma ante la amenaza de un ataque insurgente y defender sus comunidades hasta la llegada de refuerzos de combate más capacitados.⁵⁷

Este tipo de guerra irregular, conlleva una serie de características particulares, donde incluso la población civil puede ser utilizada. Sin embargo, es el personal civil militarizado el medio fundamental para desarrollar la actuación de tipo paramilitar, principalmente, porque está dirigido, entrenado y coordinado por el comandante militar del área y sirve de informante mediante recompensas.

En resumen, durante la labor de contrainsurgencia, cuando se intenta evitar el desprestigio de los militares, el gobierno crea una cuarta fuerza armada, de carácter irregular, que pueda ejercer el uso de la fuerza sin limitaciones de ley.

III.I.III. Labor de inteligencia en el Estado Mexicano

En el caso de los Estados, a causa de sus funciones y actuar más complicados, la inteligencia se refiere a la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que permita mejorar los intereses de seguridad nacional y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de adversarios potenciales. En razón de esto, se entiende la necesidad de tener aparatos de inteligencia nacionales, pues cualquier Estado requiere información para cumplir con la función primordial de proteger a la sociedad.

Nuestra Constitución establece el fundamento supremo de la legislación mexicana en materia de seguridad nacional al reconocer en su artículo 73 fracción XXIX-M la facultad exclusiva del Congreso: *“Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones*

⁵⁷ SIERRA GUZMAN, Jorge Luis, *El Ejército y la Constitución Mexicana*, México, Plaza y Valdez, 1999. P.169.

correspondientes”. Esto es, la seguridad nacional es una materia de rango federal, razón por la cual, se pensaría que al ser la inteligencia una tarea que tiene como finalidad preservar la seguridad interior de la Federación, correspondería su tratamiento a instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, sin embargo, al no existir mención alguna respecto del trabajo de inteligencia en la Carta Magna, es una actividad que puede ser desarrollada tanto por instancias federales, como por dependencias estatales en materia de seguridad pública.

El texto constitucional remite a una norma secundaria, concretamente a la Ley de Seguridad Nacional. El Capítulo I del Título Tercero de esta Ley, hace referencia a la inteligencia, y en su artículo 29 la define de la siguiente manera: *“Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.”*

En esta, se establecen una serie de fases que deben cumplirse según una lógica metodológica. También, inteligencia se refiere a tener un conocimiento preparado a la vista de la acción del Estado. La definición transcrita tiene el acierto de vincular los aspectos prácticos, como recolección o diseminación, con el fin legítimo que los justifica, a saber, la toma de decisiones de alto nivel en relación con la seguridad nacional.

Los servicios de inteligencia al procesar la información contribuyen a atenuar la incertidumbre en la toma de decisiones del más alto nivel para enfrentar las amenazas y riesgos; pero también para detectar y aprovechar coyunturas favorables en los diversos programas de desarrollo nacional. Entonces, la seguridad nacional sería el resultado de la ejecución de decisiones estratégicas, mientras que la inteligencia para la seguridad nacional se mueve en el plano de la reflexión y la consulta, previas a la decisión.

En este tenor, la autora Ana María Salazar, propone una serie de fases que integran el procedimiento para llevar a cabo actividades de inteligencia, y en primer lugar sitúa a la prevención. *“Un Estado debe ser capaz de responder efectivamente ante circunstancias no planeadas, para lo que necesita un estudio previo que le permita justificar el destino de ciertos recursos a un fondo especial para prevención o que lo autorice a realizar acciones que en situaciones normales no llevaría a cabo. En segundo lugar, la inteligencia es necesaria para adquirir un carácter preventivo. Con el fin de mantener a un país en orden, con solidez económica y con un estándar de vida aceptable, resulta útil evaluar el posible desarrollo de todos sus componentes con el fin de realizar una proyección en el tiempo que permita al gobierno identificar tendencias positivas, y planear acciones a corto y mediano plazo. En tercer lugar, la recopilación y el análisis de la información son necesarias tanto para decidir la postura hacia el exterior o hacia un determinado conflicto, como para negociar con distintos actores de la política internacional.”*⁵⁸

Me parece acertado el anterior procedimiento, ya que resulta evidente que se utiliza para que los gobiernos tomen las decisiones adecuadas.

Tanto la Secretaria de la Defensa Nacional como la Secretaria de Marina, realizan labores de inteligencia que les permiten recabar información y analizar las amenazas que podrían afectar a las dependencias gubernamentales y a la sociedad. En el establecimiento de las políticas de seguridad nacional los militares tienen una especial participación, debido a su capacidad de respuesta para enfrentar cualquier conflicto.

III.I.IV. La guerra de baja intensidad

La guerra de baja intensidad es una confrontación político militar entre grupos, por debajo de la guerra convencional y por encima de la competencia pacífica.

⁵⁸ SALAZAR, Ana María, *Op. Cit.* P. 114.

Involucra a menudo luchas prolongadas de principios e ideologías y se desarrolla a través de una combinación de medios políticos, económicos, de información y militares. Este tipo de confrontación, que en mi opinión, generalmente se suscita entre la autoridad y grupos subversivos, tiene lugar en países catalogados como de tercer mundo, donde prevalecen los problemas sociales, económicos y políticos, lo cual propicia el desarrollo de la insurgencia y otros conflictos con un impacto adverso a los intereses del gobierno, que a la larga se transforman en problemas para la seguridad nacional.

Para el autor Gilberto López y Rivas, la guerra de baja intensidad se entiende como: *“la estrategia militar de los Estados para combatir las revoluciones, movimientos de liberación o cualquier otro conflicto contra sus intereses”*.⁵⁹ Los objetivos que persigue este tipo de guerra son de contrainsurgencia, para derrotar movimientos de rebelión popular; ya sea de reversión, pues se pretende derrocar gobiernos revolucionarios o los que no se ajustan plenamente a los intereses del gobierno.

De la definición anterior, se desprende que este tipo de guerra no busca sólo una victoria militar sino persigue el aniquilamiento de la fuerza política y moral de la insurgencia, pero a diferencia de la guerra de tipo convencional que se trató en el Capítulo II, en la de baja intensidad es factible el uso limitado de la fuerza, debido al impacto mediático que tendría para la sociedad. Al igual que cualquier tipo de guerra, esta se desenvuelve en determinadas fases, desembocando en la finalidad de mantener la paz para preservar la seguridad interna del Estado.

El paramilitarismo durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox, da continuidad a la estrategia de contrainsurgencia en Chiapas, que únicamente ha sido definida como *“guerra de desgaste o integral”* y que muchos han denominado como de *“baja intensidad”*. Quienes han optado por el concepto de guerra de desgaste o integral como categoría de análisis, sostienen que no son correctos los términos de guerra de baja intensidad y guerra psicológica. La razón de la

⁵⁹ LOPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Autonomías, Democracia o Contrainsurgencia*, México, ERA, 2004. P. 114.

anterior aseveración es, según sus expositores, que el término guerra de baja intensidad, además de constituir una expresión militar eufemística, ya que minimiza sus efectos destructivos en la población, enfatiza el hecho de que no existen grandes batallas ni enfrentamientos abiertos y sería, por tanto, una guerra menos cruenta que la convencional, de menor escala, en tanto que la utilización de “*guerra psicológica*” se considera reduccionista por cuanto este es sólo uno de los múltiples aspectos que entran en juego en este tipo de agresión.”⁶⁰

A pesar de constituir un combate menos radical del que sería puesto en marcha durante una guerra entre dos enemigos potencialmente similares, no se deben minimizar las consecuencias que esta conlleva, puesto que, al fin y al cabo se trata de una confrontación armada. Este tipo de conflicto, busca responder a las más diversas circunstancias. Se instrumenta en situaciones de inestabilidad, contención agresiva, paz armada, conflictos militares cortos, guerra de guerrillas, anti-subversión, antiterrorismo, conflictos internos, insurrecciones, guerras civiles, guerra irregular o no convencional, guerra encubierta, guerra psicológica, operaciones paramilitares, operaciones especiales, etcétera. En este sentido, algunos sectores opinan que es a través de este medio, la estrategia que utilizan las Fuerzas Armadas en México para combatir al crimen organizado, lo cual implicaría que las actividades de seguridad pública de combate al crimen organizado que llevan a cabo las instituciones militares, fueran a través de esta vía.

De ser cierto lo anterior, se presentaría una desventaja para las propias Fuerzas Armadas, toda vez que, a diferencia de los grupos insurgentes a los cuales se enfrentan en este tipo de combate, en el caso de los criminales estos se confunden fácilmente con la población civil ya que no sería fácil identificar al enemigo, lo que generaría daños colaterales a la población que se situara en un escenario de combate. Aunado a lo anterior, se estaría realizando una tarea que en principio corresponde a las autoridades policiales, por las instituciones

⁶⁰ *Ibidem*. P. 113.

castrenses y a través de métodos propios de su gremio, poniendo en riesgo el respeto a los derechos humanos de la población.

III.II. Delincuencia organizada

El concepto "*delincuencia organizada*" fue empleado por primera vez por el criminólogo norteamericano John Ladesco en 1929, para designar a las operaciones delictivas provenientes de la mafia. Este tipo de delincuencia fue designada con la palabra "*organizada*", ya que se refiere a la asociación, a la sociedad, a la corporación, al grupo, al sindicato, a la liga, al gremio, a la coalición, en sí a la unión, como forma de conjuntar esfuerzos en grupo; y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, los delincuentes llevaban a cabo sus actividades ilegales.⁶¹

En la actualidad, la delincuencia ha evolucionado sobrepasando los límites de control de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, así como de las corporaciones policíacas. Su operación se basa en un sistema estructurado que persigue, a través de métodos violentos, la búsqueda del poder, ya sea político, económico o social.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996, proporciona los elementos que integran el término delincuencia organizada, al establecer lo siguiente:

“Artículo 2º.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes,

⁶¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Delincuencia organizada*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>> Fecha: 19 de febrero de 2011. 13:25 p.m.

serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada...”

Como se advierte de la lectura del artículo anterior, para que se actualice la existencia de la delincuencia organizada, se requiere que el número de integrantes sea de 3 o más personas, y que además, participen en la comisión de alguno de los delitos que menciona el precepto legal.

Esta Ley debe ser considerada como fundamento jurídico de la seguridad nacional, ya que la nueva agenda del Estado Mexicano pone de manifiesto nuevos escenarios donde el crimen organizado es considerado una amenaza a la seguridad interior, por lo que la Procuraduría General de la República, en respuesta a dichas interferencias, reformó su Ley Orgánica y Reglamento Interior para crear la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada, encargada de combatir este flagelo.

La delincuencia organizada, se caracteriza por ser una organización con una estructura que conspira permanentemente para delinquir, y se apoyan en el miedo y la corrupción; sus motivaciones son puramente económicas. Dichas agrupaciones no desean desestabilizar al país, al contrario, les beneficia que haya un gobierno estable pero dispuesto a la corrupción. Para sus miembros, la estructura debe brindar confidencialidad, por tal razón, los grupos se organizan alrededor de las personas de una misma región o son parte de una familia. Esto dificulta su combate, ya que para las labores de infiltración no es sencillo. Más allá de los lazos familiares o regionales, la lealtad entre los miembros de la organización se basa en que la protección y bienestar que esta les garantiza.

Aquel proceder criminal tiene gran impacto en el desenvolvimiento normal del Estado, motivo por el cual, un problema que es competencia de las autoridades civiles, llámese Policía Federal o Procuraduría General de la República, a través de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada, precisamente por tratarse de delitos del fuero federal, rebasa el campo de la seguridad pública y

trastoca la esfera de la seguridad nacional, provocando inestabilidad en los aspectos sociales, políticos y económicos, lo cual, a primera vista pareciera que justifica la intervención de las Fuerzas Armadas para su combate.

El Plan Nacional de Desarrollo para el presente sexenio en el Capítulo “Estado de Derecho y Seguridad” numeral 1.4, contiene los lineamientos a seguir por el gobierno en materia de crimen organizado, estableciendo lo siguiente:

“No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha

actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.”

Como consecuencia de la situación de inseguridad pública que se presenta actualmente en nuestro país, se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a la delincuencia organizada y al narcotráfico como un mismo fenómeno, siendo que la primera abarca diversos aspectos relativos a la seguridad.

Llama la atención, el hecho de que el Presidente de la República con base en el peligro que representa el narcotráfico para la seguridad pública, justifique la necesidad de la colaboración de las Fuerzas Armadas para atacar a este flagelo que tanto mal produce a la sociedad, no obstante lo anterior, la intervención de estas en el combate al crimen organizado es cuestionable, por lo cual será tratado con amplitud en el Capítulo IV.

III.II.I. Disposiciones legales aplicables

La actuación de la autoridad en el combate a la delincuencia organizada, no se circunscribe a un sólo ordenamiento, sino que se encuentra disperso en diversas disposiciones jurídicas que proporcionan a la autoridad las herramientas para enfrentarla de forma eficaz.

En primer lugar, está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define a la delincuencia organizada en su artículo 16, al disponer:

“Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.”

En materia internacional, los tratados que ha suscrito nuestro país en materia de delincuencia organizada y delitos conexos, abarcan un total de 33 Convenios y/o Acuerdos tanto bilaterales como multilaterales, para el combate al tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y delitos afines. Asimismo, México es signatario de cinco Convenciones y/o Protocolos sobre la materia, destacando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que en su artículo 2 define el término "*grupo delictivo organizado*", como: "*un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.*"

La definición citada, coincide con la establecida en el artículo 16 constitucional, en lo referente al número de integrantes que conforman el grupo de delincuencia organizada. Regresando al ámbito interno, la ley de la materia a que se refiere el artículo 16 de la Constitución, es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que tiene la finalidad de dotar al Ministerio Público de mayores facultades para combatir aquellos delitos considerados como propios de la delincuencia organizada. Dicha Ley se remite a distintos ordenamientos, a saber:

- *Código Penal Federal*.- Para el delito de Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 *Ter* y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 *Quáter*; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 Y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 *Bis*; y el previsto en el artículo 424 *Bis*; así como los siguientes delitos previstos en el *Código Penal Federal*, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales Estatales o del Distrito Federal: Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo

previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 *Bis*; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores o personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 *Ter*, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 *Bis* y 377.

- *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.*- Para el Acopio y Tráfico de armas, previstos en los artículos 83 *bis* y 84;
- *Ley General de Población.*- Referente al Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138, y;
- *Ley General de Salud.*- Respecto del Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 *bis*.

Respecto del Código Penal Federal, este contempla en el artículo 196 como agravante, la participación de efectivos militares en la comisión de delitos contra la salud, también previstos por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Esto tiene sentido, debido a la alta capacitación que tienen dichos elementos para la realización de tareas tendientes a combatir el narcotráfico, lo cual, provoca que en la hipótesis de la participación de miembros del Ejército o de la Marina en dicha actividad delictiva, sea esta realizada de forma profesional.

A excepción de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ninguno de los otros ordenamientos citados prevé facultades para las instituciones militares. En efecto, el artículo 2º fracción III de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establece que la aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Distinguir a las autoridades que son competentes para conocer de los delitos previstos por el legislador como aquellos que son propios de la delincuencia organizada es importante, toda vez que las Fuerzas Armadas, si bien no intervienen en la investigación, si los combaten, cuando en principio corresponde su conocimiento al Ministerio Público de la Federación y a la Policía Federal Preventiva en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la Tesis Aislada siguiente:

INVESTIGACIONES PENALES. LAS AUTORIDADES MILITARES NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLAS.- Las autoridades militares no están facultadas por la ley para realizar investigaciones sobre el delito y delincuentes, en los términos del artículo 21 constitucional.⁶²

Una disposición normativa de naturaleza militar como es el caso de la Ley Orgánica de la Armada de México, prevé la competencia de la Armada para conocer de algunos delitos que están considerados por la ley como aquellos que cometen los integrantes de la delincuencia organizada. Tal precepto establece lo siguiente:

⁶² Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Séptima Época, Página: 756. Amparo directo 3821/72.-Adalberto Chaidez Calderón.-18 de enero de 1973.-Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Ezequiel Burguete Farrera.

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

IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable”

En el caso del tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes o psicotrópicos, estos concuerdan con los delitos que prevé la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, lo que conlleva a que, por una parte, la Armada efectúe labores contra la delincuencia organizada bajo el amparo de su Ley Orgánica; y por otra, sea contrario este proceder de conformidad con el artículo 1º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que estipula que el objeto de la misma es: “...establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada...”. Sin embargo, la competencia de la Armada de México no es ilimitada, pues la propia Constitución señala en su artículo 21 que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

Entonces, al no tener la autoridad militar la facultad de enfrentar por sí mismos los delitos previstos por el legislador para aquellos cometidos por la delincuencia organizada, la competencia del Ejército y de la Armada se circunscribe al apoyo otorgado a las autoridades civiles, es decir, al Ministerio Público y a la Policía Federal, entre otras.

La siguiente Jurisprudencia se relaciona con lo anterior:

ASEGURAMIENTO DE LOS OBJETOS DEL DELITO. AUTORIDADES MILITARES CARECEN DE FACULTADES PARA RETENERLOS. *Jurídicamente corresponde a la autoridad judicial que conoce de un proceso penal dictar las resoluciones conducentes para determinar el aseguramiento a la devolución de los bienes relacionados con la causa y no a autoridades distintas que por cualquier motivo hayan intervenido con el Ministerio Público en la averiguación previa, pues esta institución actúa con imperio de autoridad, pero sólo dictando las medidas pertinentes para la conservación de las huellas del delito. Por lo tanto, el juez de Distrito procede correctamente al ordenar a la autoridad militar que ponga a disposición material del órgano investigador los vehículos secuestrados para poder acordar conforme a derecho respecto a la devolución, que de los mismos soliciten los interesados; de ahí que ninguna justificación existe para que los bienes secuestrados se retengan materialmente a disposición de autoridades militares, salvo determinación de autoridad judicial que así lo decreta.*⁶³

El criterio transcrito, hace énfasis en el alcance de facultades que tiene la autoridad militar respecto al aseguramiento de bienes que mantiene esta y que posteriormente le son requeridos por solicitud de devolución, y concluye que no existe excusa para que se efectúe tal petición, lo cual, delimita el ámbito de competencia de las instituciones castrenses que participan en conjunto con la autoridad civil.

De igual manera, la siguiente Tesis Aislada hace énfasis en la división de facultades entre miembros del Ejército y de la extinta Policía Judicial Federal:

⁶³ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Página: 648. Amparo en revisión 197/88. Hermelinda Alvarado viuda. de Pacheco. 10 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Morales Cruz. Secretario: Daniel Juan García Hernández.

COHECHO, CONFIGURACIÓN DEL DELITO DE, TRATÁNDOSE DE RETENES MILITARES CONTRA EL NARCOTRÁFICO.- Se configura el delito de cohecho si el inculpado ofrece espontáneamente dinero a un oficial militar que lo detiene, estando éste al mando de un retén que, en coordinación con la Policía Judicial Federal, funciona dentro de la campaña contra el tráfico de enervantes y pretendiendo dicho inculpado que mediante la suma ofrecida comete el militar un acto injusto, consistente en dejar al inculpado en libertad y permitirle transportar la marihuana con la que ha sido sorprendido, cuenta habida de que el referido militar sí está en el caso encargado de un servicio público relacionado con sus funciones. Sin que sea operante el concepto de violación en el sentido de que no se configura el cohecho debido a que las funciones de los elementos del Ejército Nacional no son ni la persecución o aprehensión de delincuentes ni actuar como autoridades para el levantamiento o práctica de diligencias de policía judicial.⁶⁴

Por último, es preciso señalar que existe un criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que hace referencia a la participación de los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional en la lucha contra el narcotráfico, pero sin sustentar lo anterior, es decir, sin dar las bases legales que fundamenten su dicho. Por la importancia que reviste, se transcribe a continuación la aludida Tesis:

“MILITARES, SON SERVIDORES PÚBLICOS.- Los militares tienen la calidad de servidores públicos, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal, y con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que

⁶⁴ Semanario Judicial de la Federación, Sala Auxiliar, Séptima Época, Página: 324. Amparo directo 1659/77.-José Hernández Abad.-16 de agosto de 1984.-Mayoría de tres votos. Disidente: Guillermo Guzmán Orozco. Ponente: Felipe López Contreras.

establece las bases de organización centralizada y paraestatal, en las que aparecen señaladas entre otras dependencias, las Secretarías de Estado como integrantes de la administración pública federal y entre las cuales se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional, a la que pertenece; además de que esa Secretaría tiene doble función, como Secretaría de Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal y como encargada de vigilar la paz y seguridad de la nación, y particularmente a los militares se les ha encargado entre otras funciones, participar en la lucha contra el narcotráfico.”⁶⁵

Todo parece indicar que la finalidad de esta tesis, era la de marcar la división de funciones que tiene la Secretaria de la Defensa Nacional, tanto en su aspecto de Órgano Centralizado de la Administración Pública Federal, así como en su faceta de órgano militar, es decir, como el poder coactivo con que cuenta el Estado para mantener la seguridad del mismo, e hizo hincapié en la participación que tiene en el combate al narcotráfico, como una de las misiones que tiene para mantener dicha seguridad, aún cuando no señala el fundamento legal que supuestamente autorizaba en ese entonces la intervención militar en la lucha contra los grupos traficantes de la droga.

Al prever la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como objetivos el establecimiento de las reglas para la investigación y persecución de los delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, es necesario remitirse a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en su artículo 22 fracción II inciso e), estipula que son auxiliares suplementarios del Ministerio Público de la Federación, los funcionarios de las dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables, hecho que deja abierta la posibilidad para que las Fuerzas Armadas coadyuven

⁶⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Página: 413. Amparo en revisión 27/88. Juan José Jiménez Caparrosa y Leonardo Martínez Hernández. 26 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: María del Carmen Villanueva Zavala.

con el Ministerio Público de la Federación, situación que concuerda con lo que se abordó en párrafos anteriores.

Por último, es preciso señalar que se pretende reformar la Ley de Seguridad Nacional con la finalidad de regular la participación del Ejército y Marina en el combate al crimen organizado, acontecimiento que de llegar a ocurrir, crearía un marco jurídico para sustentar la injerencia militar en actividades de seguridad pública, y que sería más preciso que las disposiciones normativas señaladas en este apartado y de las Jurisprudencias que más adelante se estudiaran.

III.II.II. El problema del narcotráfico en la última década

El narcotráfico es una industria que opera de manera ilegal, abarcando varios países. Al igual que las industrias establecidas conforme a la ley, el negocio del narcotráfico se compone de varias fases. La primera es el cultivo; la segunda, producción; la tercera, la transportación; y la cuarta, el consumo. Cada una de ellas representa diferentes oportunidades para el crimen organizado e impacta de diversas formas a la sociedad mexicana, incluyendo la violencia, corrupción y la degradación de las comunidades. De ahí, que uno de los aspectos más desfavorables de tener como vecino a Estados Unidos, es que las cuatro fases del negocio del narcotráfico suceden en México, pues el país del norte representa el gran centro de consumo de drogas en el mundo.

En la última década, el mercado de las drogas ha cambiado, antes sólo estaba dedicado al tráfico de marihuana, cocaína y opio, ahora se ha diversificado a la producción y distribución de estupefacientes sintéticos. Estos cambios en el mercado y el deseo de dominar más territorios es lo que ha desatado la ola de violencia que se presenta en diversas entidades de la República Mexicana.

La administración 2000-2006 de Vicente Fox, se caracterizó por un incremento en la violencia del crimen organizado y por acciones dispersas y encontradas en la

forma de combatirlo. Es importante destacar que tanto en la administración de Ernesto Zedillo como la de Fox, los programas de seguridad siempre estuvieron enfocados al tema del narcotráfico y sus secuelas, así como a la industria del secuestro. La creación de programas de seguridad fueron coyunturales, aparecían siempre como una tardía respuesta a fenómenos delictivos que impactaban en los medios de comunicación. A cada noticia relevante de secuestros, se ordenaban reformas y programas; lo mismo cuando el número de ejecuciones aumentaba. De esta manera, el Estado siempre iba atrás del crimen y de ninguna manera existían acciones eficaces de prevención.⁶⁶

En el transcurso de la actual administración, el Presidente Felipe Calderón lanzó un operativo masivo en contra del narcotráfico a través de la capacitación y despliegue de elementos del Ejército y de la Policía Federal. En reacción a esta maniobra del gobierno, los cárteles han desatado una violencia inusitada, matando a cientos de policías, soldados y miembros de cárteles rivales. Además, dicha violencia también es causada por la recomposición de los cárteles de la droga tras los golpes que se han dado a sus estructuras operativas.

En México se tipifica al fenómeno del narcotráfico dentro de los delitos contra la salud, sin embargo, al convertirse en un problema que afecta la seguridad nacional, su combate se realiza en forma integral, mediante la participación de diversas instituciones como el Ejército, la Armada, las Policías de los tres niveles de gobierno, la Procuraduría General de la República, entre otras, a través de la erradicación de cultivos ilícitos, intercepción de vehículos transportadores de estupefacientes y precursores químicos, así como combatiendo al crimen organizado y sus delitos conexos.

El crecimiento del narcotráfico en estos últimos 10 años, el explosivo aumento de la delincuencia y, sobre todo, la persistencia de un clima generalizado de impunidad ha rebasado la capacidad de respuesta de las instituciones, los

⁶⁶ REGINO, Gabriel, "Seguridad pública en México, una aproximación al holocausto", *Revista Criminogénesis*, número 1, Septiembre de 2007. P. 301.

controles son insuficientes y son muestras claras de que el crimen organizado se está erigiendo como un poder que amenaza al Estado.

Dicho lo anterior, el narcotráfico y el crimen organizado son preocupantes, ya que representan grandes desafíos internos y externos que ponen en riesgo la paz, estabilidad y soberanía nacionales, motivo por el cual, es indispensable el apoyo de las Fuerzas Armadas Mexicanas para combatir estos males.

III.II.III. Terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores y trata de personas

No es tarea fácil para el Estado Mexicano el combate frontal contra los miembros de la delincuencia organizada, y tan difícil es que no bastan los cuerpos de seguridad pública del país para enfrentar a estos grupos arraigados en las mismas instituciones policíacas. Es por esta razón, que al ser rebasadas aquellas instituciones por la delincuencia, recientemente se ha empleado a las Fuerzas Armadas para evitar que impere el caos y la impunidad. En este tenor, el Estado debe usar toda la fuerza para frenar a estos grupos delincuenciales que amenazan la seguridad interior y ponen en riesgo la soberanía nacional.

Anteriormente se asentó que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, prevé los delitos de terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores y trata de personas. Estos, vulneran la seguridad de la población a gran escala, por ende también representan una amenaza a la seguridad del Estado. En este sentido, el Plan Nacional De Desarrollo 2007-2012, en el Capítulo *“Estado de Derecho y Sociedad”*, en el rubro de *“Cooperación Internacional”*, establece la siguiente línea de acción:

“Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia.”

Lo anterior, denota la preocupación del gobierno por combatir los delitos que tienen implicaciones negativas para la seguridad de la Nación, destacando el aspecto de colaboración entre diversos países debido al alcance y magnitud que presentan las organizaciones que los cometen.

En la actualidad es común enterarse a través de los medios de comunicación, de la intervención de las fuerzas militares en la aprehensión de grupos pertenecientes a la delincuencia organizada, realizando funciones características de la autoridad policial. Estas acciones son diversificadas, pues comprenden desde el aseguramiento de cocaína, heroína, goma de opio, entre otras sustancias prohibidas, abatimiento y detención de presuntos miembros del narcotráfico, liberación de personas secuestradas y realización de cateos, ya sea en conjunto con otras autoridades o exclusivamente por parte de personal militar, pero en este último caso con la obligación de poner a disposición de las autoridades correspondientes los bienes que hubieren asegurado.

Sin pretender hacer un estudio minucioso de cada delito, se describirán sus principales características para valorar que tanta injerencia pueden tener las Fuerzas Armadas en su combate.

En primer lugar, se encuentra el delito de terrorismo, tipificado en el artículo 139 del Código Penal Federal que dispone:

“ Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.”

El conocimiento de este delito amerita la participación de las instituciones militares, toda vez que con su comisión se afecta directamente la seguridad nacional, encuadrando así en la hipótesis prevista por el artículo 89 fracción VI de la Constitución que establece como obligación del Presidente de la República, preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para salvaguardar la seguridad interior de la Federación. Además, porque en la comisión de este ilícito, por lo regular, se utilizan artefactos explosivos, y la autoridad especialista en la materia es la propia Secretaría de la Defensa Nacional.

Recientemente, surgió a la luz pública la noticia de que en México se comenzaban a presentar casos de “*narcoterrorismo*”, específicamente en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde se registró el 15 de julio de 2010 el primer atentado con coche bomba en la historia de la localidad. Al día siguiente, a través de la

Procuraduría General de la República (PGR), el gobierno mexicano negó que el atentado con coche bomba se tratara de un acto de “narcoterrorismo”.⁶⁷

Por lo que respecta al delito de acopio de armas, este se encuentra tipificado en el artículo 83 bis de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que dispone:

“Por acopio debe entenderse la posesión de más de cinco armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.”

El tráfico de armas está previsto en el artículo 84 de la Ley en comento, que prevé tres hipótesis:

“Se impondrá de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa:

I. Al que participe en la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley;

II. Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, y

III. A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.”

⁶⁷ ZAPATA, Belén, “El coche bomba en Juárez, ¿señal de narcoterrorismo en México?”, *CNN México*, Jueves, 22 de julio de 2010. [En línea]. Disponible en: <<http://www.cnn.mx/nacional/2010/07/22/el-coche-bomba-en-juarez-senal-de-narcoterrorismo-en-mexico>>. Fecha: 02 de marzo de 2011. 17:20 p.m.

La participación de las instituciones castrenses en el combate al acopio y tráfico de armas, es consecuencia del combate a las organizaciones delictivas, ya que éstas adquieren el armamento a través del tráfico existente en las ciudades fronterizas de la República, lugares donde tiene presencia el Ejército Mexicano, motivo suficiente para que la autoridad militar pueda colaborar a evitar la introducción clandestina de armas.

Con relación al tráfico de indocumentados, este delito ha cobrado relevancia en la actualidad, debido a personas que desean trasladarse a otro país sin documentos oficiales, comúnmente en busca de oportunidades de trabajo y casi siempre por personas de bajos recursos económicos, a través de la intervención de organizaciones que se dedican a pasarlos ilegalmente a otro país, a cambio de una remuneración económica. La configuración de este tipo penal esta prevista en el artículo 138 de la Ley General de Población, que lo describe de la siguiente manera:

“Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal...”

Este artículo contiene tres hipótesis para la comisión del delito de tráfico de indocumentados, a saber, llevar mexicanos o extranjeros a internarse a otro país o introducir a estos últimos, sin los documentos oficiales, o a quien proporcione los medios para efectuar tales conductas.

Desde mi perspectiva, la participación de las Fuerzas Armadas para conocer de este ilícito, no resulta del todo necesaria, pues la misma Ley General de Población especifica que autoridades serán responsables de su aplicación. El siguiente artículo expresa lo anterior:

“Artículo 16.- El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.”

No obstante, también se hace referencia a la participación de la Secretaría de Marina en dos supuestos que a continuación se transcriben:

“Artículo 10.- Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y

Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.”

“Artículo 28.- *Ningún transporte marítimo podrá salir de puertos nacionales antes de que se realice la inspección de salida por las autoridades de Migración y de haberse recibido de éstas la autorización para efectuar el viaje, salvo casos de fuerza mayor de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Marina y de las autoridades competentes.”*

En el primer supuesto se entiende que se solicitara su opinión tratándose del tránsito de personas en zonas marítimas, mientras que en el segundo, se establece una mayor participación de la Secretaria de Marina, respecto a la salida de transporte marítimo de los puertos nacionales en casos de fuerza mayor, pero de la lectura de ambos artículos, no se advierten facultades para intervenir en el conocimiento del tráfico de personas.

Aunque el artículo 73 prevé la colaboración de las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, hacia las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de la mencionada Ley, se podría suponer que esto justificaría una posible intervención del Ejército o la Armada, aún cuando la connotación de este artículo haga referencia tácita de las policías de los tres órdenes de gobierno.

Con relación al el tráfico de órganos, este consiste en la extracción, venta y compra clandestina de partes del cuerpo humano. Se encuentra penado por el artículo 461 de la Ley General de Salud que establece:

“Al que traslade o realice actos tendientes a trasladar fuera del territorio nacional, órganos, tejidos y sus componentes de seres humanos vivos o de cadáveres, sin permiso de la Secretaría de

Salud, se le impondrá prisión de cuatro a quince años y multa por el equivalente de trescientos a setecientos días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.”

Visto lo anterior, sostengo que es un delito que debe ser perseguido en su integridad por la Procuraduría General de la República, por la Policía Federal Preventiva y por todas aquellas autoridades que tengan conocimiento sobre la materia, por lo cual, descartaría la participación militar en el mismo.

Por lo que toca a la corrupción de menores, incluyendo la pornografía infantil, el turismo sexual, el tráfico y el lenocinio, no se entra al estudio de fondo de estos delitos, pues su investigación es propia del Ministerio Público y de las autoridades policiacas.

La fracción V del artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, tipifica como propios de las organizaciones criminales, además de los anteriores delitos, el asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; robo de vehículos, previsto en los artículos 376 *Bis* y 377 del Código Penal Federal, o los que se encuentren normados en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales Estatales o del Distrito Federal. Estos últimos, llegan al conocimiento del Ejército o de la Armada de forma circunstancial, puesto que derivan de la comisión de otros delitos conexos, principalmente del narcotráfico, por lo que la participación de sendas Instituciones deviene de la lucha contra los cárteles de la droga.

El último de los delitos contemplado en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es la trata de personas, previsto en el artículo 5 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que dispone lo siguiente:

“Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba,

para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia”

Al igual que los delitos mencionados anteriormente, se infiere que la participación de las Fuerzas Armadas en su conocimiento será circunstancial, pues no es una actividad propia de éstas.

CAPÍTULO IV.

“REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA”

IV.I. Seguridad pública

El término “*seguridad pública*” tiene sus antecedentes históricos en las ordenanzas de la época que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes nocturnos o serenos y de los alguaciles que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos. Eran entonces, como ahora, objeto de esta materia las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías públicas, calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia.⁶⁸

Hoy en día, la seguridad pública es concebida, no solo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también como las acciones de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

La seguridad pública puede ser definida como: “*la actividad encomendada al Estado para salvaguardar los intereses de la sociedad, entendidos estos últimos como bienes jurídicos, desde actividades de prevención, procuración y administración de justicia.*”⁶⁹

El 31 de diciembre de 1994, se reformó el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al que se le adicionaron los siguientes párrafos:

⁶⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, TOMO IX, México, IJ-Porrúa, 2006. P. 536.

⁶⁹ *Ídem.*

“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. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Esta reforma constitucional no refirió un concepto uniforme de seguridad pública. Con fundamento en dicho precepto constitucional, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (abrogada), que en su artículo 3º indicaba:

“Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de

policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.”

A partir de esta legislación, la seguridad pública dejaba de ser un tema propio y exclusivo de las policías preventivas; de ahí en adelante todos los involucrados en el sistema penal eran los nuevos responsables ante la sociedad para otorgarles seguridad; lo mismo policías que jueces, lo mismo agentes del Ministerio Público que carceleros, habrían de responder dentro de un esquema de comunicación y coordinación.

Con base en esta legislación, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, pasaban a formar parte de las áreas que contribuían a esos objetivos, hecho que motivo la interposición de la acción de inconstitucionalidad promovida el 6 de enero de 1996 por integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados.

En la actualidad, el artículo 21 constitucional ha sufrido modificaciones para adecuar el campo de la seguridad pública a las nuevas exigencias que se presentan hoy en día. El numeral en cuestión, comprende el siguiente contenido:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá

por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

La innovación que presenta este artículo va enfocada a regular el actuar de las instituciones de seguridad pública, ya que las encauza dentro de los principios que rigen la función pública. Asimismo, introduce el respeto a los derechos humanos como elemento a observar durante la actuación de las instituciones de seguridad pública. Esta adecuación a la norma, tuvo su origen en diversos sucesos ocurridos a lo largo de las anteriores dos décadas, en las cuales, se usaba el poder coactivo del Estado representado por las corporaciones policíacas, sin observar principios elementales que tendieran a proteger a la población cuando estas entraban en acción.

El ordenamiento actual que reglamenta el artículo 21 de la Constitución respecto a la seguridad pública, está a cargo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁷⁰ que contempla cambios en la redacción de los conceptos que contemplaba su antecesora. Los preceptos de referencia se transcriben a continuación:

Artículo 2.- *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Artículo 3.- *La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.*

De la misma forma que la abrogada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la vigente Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deja la vertiente para una posible participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, al prever la intervención de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Por lo que respecta al ámbito local, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su artículo 2º contempla que:

“La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- I.- Mantener el orden público;*
- II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;*
- III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;*
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos,*
y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”

De los preceptos legales invocados, se desprende que a la seguridad pública se le han asignado las funciones de mantener la tranquilidad y el orden público, proteger los intereses de la sociedad, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos de policía y coadyuvar en la persecución de delitos, sin embargo, sólo se han referido las funciones, más no se da la definición de seguridad pública.

Para comprender el alcance del término seguridad pública, es necesario mencionar aquellos delitos que atentan contra la misma. Al respecto, el Código Penal Federal, en su Título Cuarto tipifica los delitos cometidos contra la seguridad pública, mencionando los siguientes:

- Evasión de presos (Artículo 150). Se aplicarán de seis meses a nueve años de prisión al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado.
- Quebrantamiento de sanción (Artículo 155). Al reo que se fugue estando bajo alguna de las sanciones privativas de libertad, o en detención o prisión preventiva, no se le contará el tiempo que pase fuera del lugar en que deba hacerla efectiva, ni se tendrá en cuenta la buena conducta que haya tenido antes de la fuga.
- Armas prohibidas (Artículo 160). A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.
- Asociaciones delictuosas (Artículo 164). Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, se le impondrá prisión de cinco a diez años y de cien a trescientos días multa.

El sentido de estos preceptos jurídicos está encaminado a la protección de la seguridad pública como bien jurídico tutelado, es decir, en Derecho Penal se dice que la Ley Punitiva prohíbe estas conductas, cuya realización u omisión ponen en peligro la seguridad pública, y si se atiende al significado de ésta como el mantenimiento de la tranquilidad, paz, orden público, así como la protección de los intereses de la sociedad, se hace patente la distinción entre seguridad pública y seguridad nacional, pues los delitos previstos para esta última van enfocados a la protección de la existencia misma del Estado, concepto que va más allá de la tranquilidad, paz y orden públicos.

IV.I.I. Orden público y paz social

Orden público y paz social son dos elementos relacionados entre sí, los cuales son utilizados en la mayoría de los ordenamientos que regulan a la seguridad pública, sean de aplicación federal, estatal o local. Por ser características propias de la función de policía, es necesario establecer sus características para estar en aptitud de saber si pueden intervenir las Fuerzas Armadas en su mantenimiento.

Por lo que respecta al orden público, no hay una definición clara ni un consenso acerca de cómo conceptuarlo, ya que cambia dependiendo del país, el autor y las circunstancias que se presenten; sin embargo, entre las semejanzas se encuentran la de mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales aunque, para tal objeto se limiten estas.

Al respecto, la siguiente Tesis Aislada refiere lo anterior:

“ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL. El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal

contenida en una ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.”⁷¹

El concepto de orden público ha sido explicado por la doctrina administrativa en los siguientes términos:

- El orden público se refiere al orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones sociales que alteren la vida cotidiana de sus habitantes.
- La seguridad pública, que comprende la prevención de toda clase de riesgos, desde los acontecimientos naturales como terremotos, hasta los hechos del hombre.
- La salubridad pública, que es la prevención de cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales, estimulando la realización de obras que eviten las enfermedades, como las obras de saneamiento, de agua potable, etc.

⁷¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Página: 1956. Amparo directo 312/2004. Alberto Salmerón Pineda. 12 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

- La tranquilidad pública, para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas.⁷²

En este sentido, el orden público es una noción que se debe formar por los siguientes elementos:

- La seguridad pública o garantía preventiva permanente contra los delitos.
- La salubridad pública o garantía preventiva permanente contra los factores que pongan en peligro la salud de la comunidad.
- La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles o vía pública.

Respecto del concepto de paz social, éste no tiene una definición exacta en el ordenamiento jurídico mexicano. Si bien, es utilizado con frecuencia en los ordenamientos que regulan a la seguridad pública, en estos supuestos no se refiere al concepto de paz como la ausencia de guerra o conflicto interior, sino a la paz que debe procurar el Estado a través de la función de seguridad, indispensable para el desarrollo de la Nación.

Visto lo anterior, la paz social es la finalidad de las políticas en materia de seguridad pública, ya sea evitando la comisión de conductas ilícitas o prestando auxilio a la población en caso de necesitarlo, para mantener la observancia del ordenamiento jurídico Mexicano.

Dentro de las circunstancias que pueden alterar la paz pública o poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, estas pueden ser ocasionadas por la voluntad del hombre o bien por causas diversas y ajenas a ésta; en el primer caso se encuentran las circunstancias delictivas que alteren la paz pública, o pongan a la sociedad en grave peligro, de las cuales, surgen diversas conductas constitutivas de delitos como la rebelión, sedición, asonada, motín, terrorismo o

⁷² SANCHEZ GOMEZ, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, México, Porrúa, 2009. P. 333.

actos graves de la delincuencia que hagan imposible el desenvolvimiento normal de la sociedad.

Las conductas que alteran la paz pública no están delimitadas en cuanto a cuales comprenden, puesto que sería imposible preverlas a todas. No obstante, el Código Penal Federal en su Título Decimoctavo tipifica los delitos contra la paz y seguridad de las personas, específicamente a las Amenazas (arts. 282-284) y al Allanamiento de morada (arts. 285-287), lo cual, deja entrever que estas conductas ponen en peligro los bienes y derechos de la sociedad.

Para el caso del Distrito Federal, el Código Penal además de contemplar en el Título Decimosegundo los delitos de Amenazas (art. 209) y Allanamiento de morada, despacho, oficina o establecimiento mercantil (art. 210), en el Título Vigésimo Séptimo tipifica los delitos contra la seguridad de las Instituciones del Distrito Federal, destacando el ilícito de Ataques a la paz pública regulado en el artículo 362 que establece lo siguiente:

“Se le impondrán de cinco a treinta años de prisión y suspensión de derechos políticos hasta por diez años, al que mediante la utilización de sustancias tóxicas, por incendio, inundación o violencia extrema, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que perturben la paz pública o menoscaben la autoridad del Gobierno del Distrito Federal, o presionen a la autoridad para que tome una determinación.”

La redacción del artículo anterior constituye una aproximación al concepto de paz social o pública, toda vez que abarca tanto a las personas como a las cosas y a los servicios públicos como destinatarios de la protección de la norma jurídica, es decir, el mantenimiento de la paz pública debe comprender no sólo el procurar el correcto desenvolvimiento de la sociedad, sino además, el de esta con las instituciones.

El mantenimiento del orden público y de la paz social son actividades exclusivas de las Instituciones de Policía, más hoy en día, ante el desbordamiento de la delincuencia organizada que impide a dichas autoridades garantizar a sus ciudadanos un libre desenvolvimiento en su entorno, e incluso el de las propias dependencias gubernamentales, es preciso y necesario solicitar el apoyo de diversas instancias para mantener el Estado de Derecho, comprendiendo la posible intervención de las Fuerzas Armadas cuando su auxilio sea necesario, de lo contrario México corre el riesgo de entrar en una espiral hacia la ingobernabilidad desatada por la falta de atención a las necesidades y demandas de la sociedad, las cuales rebasarían su capacidad de respuesta.

IV.I.II. Actividades encomendadas a la Policía Federal, Policía Estatal, Policía Municipal y a la Policía del Distrito Federal

El régimen de policía debe considerarse como la más importante de las fuerzas coactivas de que dispone el Estado para regular las actividades de los particulares en sus relaciones con el poder público, y para poder cumplir con eficacia sus diversas tareas que tiene encomendadas conforme a las normas de interés social.

La clasificación de la policía puede verse por niveles de gobierno,⁷³ pues en México existe la Policía Federal, las Policías Estatales ubicadas en cada entidad federativa, y la Policía Municipal que opera en los distintos Municipios del país. En este sentido, existen normas jurídicas que delimitan la competencia por el territorio y por el nivel de gobierno de las corporaciones policíacas.

⁷³ En un amplio ensayo titulado *“Comportamiento del oficial en operaciones de orden interior”*, elaborado por el General de División retirado Marco Antonio Guerrero Mendoza adelantaba que: *“en nuestro país existen de hecho varias clases de organizaciones policíacas de carácter oficial y todo militar debe estar informado respecto de ellas, para ubicarse y comprender mejor su papel en misiones relacionadas con el orden interior. En primer término están las policías municipales, que se supone, hay un cuerpo de estos en cada Municipio de los miles que existen en la República. En algunos estados de la Nación disponen de una policía de estado; estas organizaciones, además de sus funciones clásicas de policía, cubren servicios muy parecidos a los de las tropas del Ejército, tales como partidas, columnas, destacamentos, escoltas, etc.”* IBARROLA, Javier, *El Ejército y el Poder*, México, Océano, 2003. P. 51.

Es preciso mencionar que en este tema solamente se estudiarán a aquellas corporaciones policíacas que tienen funciones de seguridad pública, es decir, las que se encuentran bajo la clasificación de Policía Preventiva, que generalmente son parte integrante dentro de la estructura de las Secretarías de Seguridad Pública, ya sea Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal, descartando otras policías como la de Migración, la Aduanera, de Tránsito y la Ministerial.

La Policía Preventiva es aquella institución de carácter eminentemente administrativo, que tiene como función la prevención de los delitos, pero al mismo tiempo, tiene como obligación inherente el de vigilar a aquel ciudadano que ha delinquirido no lo vuelva a hacer. Además, es un auxiliar de la ciudadanía, de la policía investigadora y del Ministerio Público, instituciones que en conjunto tienen como finalidad salvaguardar el orden, buscar el bienestar de la sociedad y preservar la paz de la misma. Se sustrae de la postura del artículo 21 constitucional cuando refiere: *“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”*. De este precepto constitucional se deriva que la policía preventiva es una autoridad de carácter administrativo y le corresponde la aplicación de sanciones de la misma naturaleza, por el quebranto de los reglamentos gubernativos y de policía.

Una vez precisado lo anterior, se procede al estudio de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva. La Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009, regula las atribuciones de la policía en comento. El artículo 2º establece la naturaleza jurídica de la Policía Federal al señalar que es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene a su cargo los siguientes objetivos:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;

III. Prevenir la comisión de los delitos, y

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Más adelante, de forma detallada enlista sus atribuciones y obligaciones, destacando las más importantes:

“Artículo 8. *La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:*

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) *Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.*

La Policía Federal actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en

materia fiscal o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

b) *Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;*

c) *Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación;*

d) *Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y*

e) *En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.*

IV. *Realizar investigación para la prevención de los delitos;*

XIV. *Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público, y;*

XV. *Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales.”*

De la lectura de las fracciones transcritas, se aprecia que las funciones de la Policía Federal Preventiva van encaminadas al mantenimiento de la seguridad pública en puntos estratégicos del país, especialmente aquellos sujetos a la jurisdicción federal, pues se le dota de una amplia serie de facultades para prevenir la comisión de delitos y para mantener el orden y la paz públicos, por lo tanto, desde un punto de vista estrictamente legal, se pone en evidencia que la autoridad competente para combatir al crimen organizado es la Institución referida, y no las Fuerzas Armadas. Asimismo, en la práctica, éstas son las

actividades de seguridad pública que primordialmente realizan el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicanos.

Toca el turno de analizar las atribuciones de las Policías Estatales. Debido a que en México existen 31 Instituciones Policiacas a nivel estatal, resultaría extenuante transcribir las atribuciones de cada una, por lo cual, se mencionan las comprendidas para la Policía Estatal de Sonora⁷⁴, Hidalgo⁷⁵ y Oaxaca⁷⁶ a fin de hacer crear un criterio general.

Luego de la lectura de las legislaciones que rigen a las Policías Estatales de aquellas entidades de la República, se concluye que en general, todas concuerdan en las siguientes atribuciones:

- Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes estatales.
- Implementación de las políticas y estrategias para la prevención del delito que diseñe la Secretaría de Seguridad Pública de cada Estado.
- Implementación de las políticas y estrategias para la prevención del delito que diseñe la Secretaría de Seguridad Pública Estatal.
- Obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, así como poner en práctica para esos efectos, métodos conducentes.
- Implementar programas de inteligencia en las zonas de mayor incidencia delictiva.
- Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.
- Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin

⁷⁴ Véase la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.

⁷⁵ Véase la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo.

⁷⁶ Véase la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Oaxaca.

excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

- Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición inmediata de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos.
- Colaborar, cuando así lo solicite el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de las leyes.
- Colaborar, cuando así lo solicite el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección en casos de alto riesgo o desastres por causas naturales.

De las funciones señaladas, es evidente que la actuación de las Instituciones de Policía en las Entidades Federativas, se circunscribe a la jurisdicción territorial y de acuerdo a la legislación de cada Estado, aunque también se prevé la participación de estas Instituciones a solicitud de las Autoridades Municipales, en el entendido que son la segunda fuerza de apoyo con que cuentan los Municipios en materia de seguridad pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace mención respecto de la competencia de las Policías Estatales, delegando esta atribución a las Constituciones de cada Estado, bajo la premisa de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en términos del artículo 124 de nuestra Carta Magna.

Respecto de las atribuciones de los Cuerpos de Policía que se encuentran en cada Municipio, el artículo 115 fracción III, inciso h) señala lo siguiente:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III. 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.”

A diferencia de las Policías del orden Federal y Estatal a que se hizo mención anteriormente, en el caso de las pertenecientes a los Municipios se observa que la seguridad pública se ramifica para dar lugar a dos tipos de corporaciones, por un lado, la policía preventiva, y por el otro, la policía de tránsito.

El mismo artículo citado pero en la fracción VII estipula que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, y acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. También, señala que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. El precepto constitucional citado, confiere la facultad al Gobernador del Estado y al Presidente de la República para disponer de las Policías Preventivas Municipales cuando se actualice la hipótesis que el propio artículo establece, lo cual es inusitado, ya que es el único caso donde el titular del Poder Ejecutivo Federal puede disponer al mismo tiempo, de la Policía Federal

Preventiva, de la Policía Municipal Preventiva y por supuesto, de las Fuerzas Armadas, en su carácter de Comandante Supremo.

Las funciones asignadas a la Policía Municipal, están contenidas en la Ley de Seguridad Estatal de cada entidad federativa, motivo por el cual, sólo se presentan algunas de ellas. Las de mayor relevancia para la presente investigación son las siguientes:

- Ejercer la función de vigilancia en los lugares públicos;
- Tomar las medidas necesarias de protección y auxilio, conduciendo a donde corresponda a las personas que lo soliciten o lo ameriten.
- En caso de daños por incendio, derrumbe, inundaciones o explosiones y, en general, cualquier acontecimiento natural o del hombre, los integrantes de la Policía Preventiva deberán comunicarse inmediatamente con la unidad municipal de protección civil o, en su caso, con el personal de bomberos o la institución de auxilio que proceda, para que acudan al lugar del siniestro a combatirlo tomando, mientras tanto, las medidas de emergencia para impedir que se estacionen o transiten por el lugar personas cuyas vidas pudieran peligrar por tal motivo;
- Detener y remitir al Ministerio Público a los delincuentes sorprendidos en flagrante delito y, a la autoridad correspondiente, a los infractores del Bando de Policía y Gobierno, cuando así lo amerite la falta, poniendo a su disposición las pruebas, objetos o instrumentos respectivos;
- Proporcionar información en forma diligente y amable sobre lugares y servicios de interés;
- Reportar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de sus superiores jerárquicos, la realización de juegos con apuestas o sorteos en los lugares públicos, cuando no se cuente con la licencia correspondiente;

- Vigilar que se guarde respeto a nuestros símbolos patrios y a las instituciones y autoridades públicas, y;
- Evitar que se causen daños a monumentos, recintos oficiales, lugares históricos y culturales.⁷⁷
- Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias;
- Vigilar calles, parques y espectáculos públicos;
- Vigilar la propaganda en la vía pública para asegurar el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública;
- Combatir la malvivencia, y;
- Cuidar las instalaciones Municipales.⁷⁸

En el caso particular de nuestras policías preventivas municipales, no se debe perder de vista que son las que tienen el contacto diario con el grueso de la población, muchas veces tienen información de posibles delitos antes de que exista denuncia o querrela ante la autoridad ministerial.

Para el caso del Distrito Federal, el artículo 5º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que la Policía estará integrada por la Policía Preventiva y por la Policía Complementaria, esta última integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente. Al igual que en el caso de las policías municipales, en esta también tiene injerencia el Ejecutivo Federal de acuerdo al siguiente artículo:

“Artículo 7.- Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.”

Sin embargo, en este caso no se establece la hipótesis del mando temporal de la Policía Preventiva cuando el ejecutivo Federal transite por el territorio del Distrito

⁷⁷ Véase la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.

⁷⁸ Véase la Ley de Seguridad Pública del Estado de México.

Federal, hecho que entraña una permanente disposición de los Cuerpos de Seguridad Pública de la Ciudad por parte del referido Mandatario, situación idéntica al caso de las Fuerzas Armadas, es decir, el mando Supremo concentrado en el Presidente de la República.

El artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal contiene las obligaciones de los Cuerpos de Seguridad Pública, y el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establece las atribuciones de la Policía Preventiva en el siguiente artículo:

“Artículo 5°.- Corresponde a la Policía del Distrito Federal:

I.- Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;

II.- Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III.- Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;

IV.- Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;

V.- Aprender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores presuntos infractores, y

VI.- Cuidar la observancia de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal; de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes

al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.”

Las atribuciones de la Policía Preventiva Capitalina coinciden con las que ya se han citado anteriormente, por lo que se puede decir que las funciones básicas de las Policías de los tres órdenes de gobierno son: la prevención en la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos administrativos; aprehensión de los delincuentes en caso de delito flagrante; la protección de las personas y sus bienes; vigilar que se preserve el orden público y garantizar la seguridad pública; auxiliar al Ministerio Público dentro del ámbito de su competencia; y auxiliar a la población en caso de necesidades públicas. Es claro que la intención del legislador fue atribuir a los Cuerpos de Policía, la facultad de combatir la delincuencia, precisamente porque para aquel fin fueron creadas estas autoridades.

El que las Fuerzas Armadas Mexicanas participen en actividades que atentan contra la seguridad y existencia de la sociedad y sus instituciones, contra la salud de los niños, de los jóvenes, ante la escalada de violencia generada y auspiciada por el crimen organizado, debe ser vista desde un punto de vista estratégico, donde estas actividades ilícitas sean combatidas de manera frontal, decidida, dándole el frente y con pleno conocimiento de los riesgos que esto representa para el bienestar social, la convivencia del Estado y sobre todo por la confianza e integridad de las familias.

IV.I.III. “La lucha contra el crimen organizado”

Diversos autores, periodistas y demás personas han llamado a este fenómeno como la *“guerra contra el narcotráfico”*, esto debido a que con el transcurso del tiempo, igualmente la guerra se confunde con otros actos del hombre que también son violentos, pero no se asemejan en nada a la guerra, por ejemplo, un ataque

entre pandillas, un grupo de saqueadores o paracaidistas, o una trifulca sindical en donde se hiciera uso de las armas para imponer la voluntad. En estos casos de ninguna forma estaríamos ante la presencia de la guerra. Es por tal razón que no estoy de acuerdo con la denominación de *guerra* para referirse a la lucha contra el crimen organizado.

Una lucha armada no siempre implica la guerra, ya que resulta ejemplificativo que un grupo antagónico a un gobierno legítimamente constituido, use armas para tratar de imponer su voluntad, como es el caso de las delincuencia organizada, desobedecer las normas de derecho imperantes o derrocar a las autoridades legítimas. En estos casos no es posible pensar que se hace la guerra contra estos contraventores del orden jurídico, sino que se les trata de someter al cauce legal.

Por lo que respecta al problema de la seguridad pública, en particular la manera de enfrentar el reto que plantean la delincuencia organizada y el narcotráfico, resulta interesante observar que a partir del inicio de su gestión, el Presidente Felipe Calderón ha expresado su convicción de gobernar apoyado en las Fuerzas Armadas, tal y como lo manifestó antes estas:

“Honorable miembros del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea de México:

El día de hoy he asumido la alta responsabilidad de servir a la Patria como Presidente de la República y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de México.

El más alto y honroso de nuestros deberes es el de servir a la Nación con lealtad, patriotismo y entrega.

México exige de nosotros responsabilidad, valentía y compromiso con las mejores causas y los más altos ideales de nuestra sociedad.

Tengo bien presente que el origen de nuestras Fuerzas Armadas es el pueblo de México. Su razón de ser es la defensa del supremo interés de la Nación.

La sociedad mexicana reconoce y agradece la lealtad que las Fuerzas Armadas siempre han profesado a la Constitución, a la República y a nuestras instituciones.

Los mexicanos estamos conscientes y orgullosos de la historia de valentía, honor, heroísmo que lo respalda y que hoy siguen ustedes escribiendo todos los días.

Lealtad a su vocación institucional, lealtad que nuestras Fuerzas Armadas han demostrado una y otra vez y que ha sido puntal en la consolidación y avance de nuestro régimen democrático.

La seguridad que nos brindan ha sido fundamental para que el pueblo de México avance por la vía del progreso y de las libertades.

Su amor a la Patria, su compromiso con la sociedad, y su incansable labor de defensa de la integridad del territorio son y serán fundamentales para el progreso de México.

Reconozco en las Fuerzas Armadas una inquebrantable vocación de servicio; ustedes son ejemplo cotidiano de lealtad, disciplina y entrega.

Mi compromiso será comandar al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada con estricto apego a la ley y siempre mirando por el bien superior de la Patria.

Mi compromiso es trabajar al lado de ustedes, los soldados y marinos de México para fortalecer aún más la buena imagen que tiene nuestra sociedad de sus Fuerzas Armadas.

El sacrificio y la labor insustituible que realizan mujeres y hombres leales y comprometidos con la seguridad y el bienestar de los mexicanos debe ser, justamente, valorado y recompensado.

Soldados y marinos de la República:

Nuestro pueblo ha depositado en cada uno de ustedes la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la Nación.

Sé que cumplen con el deber de servir a la Patria a pesar de las difíciles condiciones que tienen para sacar adelante a su familia.

Sé bien que con el ingreso que tienen es difícil proporcionarle a los suyos una vida digna.

Por eso les digo que seré un Presidente que se ocupe de sus soldados y sus marinos, que trabaje junto con el Congreso para atender sus condiciones de vida, porque sé muy bien que es la hora de velar por la tropa.

Sobre todo, lo que tendrán del Comandante Supremo es también lealtad, patriotismo y entrega sin reservas a la causa de México.

Sé que México recibirá lo mismo de sus Fuerzas Armadas. Como su Comandante Supremo los instruyo para que sirvan a la Patria con justicia, con compromiso social; que sirvan a México con integridad, rectitud y profesionalismo.

Así es como ustedes contribuyen al fortalecimiento de nuestra libertad y nuestra soberanía.

Así es como construimos los mexicanos la unidad, la estabilidad y el desarrollo del país.

Así es como contribuimos y contribuyen, especialmente, las Fuerzas Armadas a construir un México distinto y mejor, un México ganador, un México exitoso, próspero y justo que queremos legar a nuestros hijos.

*Muchas gracias”.*⁷⁹

A 100 días de haber iniciado su mandato, el Presidente Calderón envió este mensaje al aparecer en sus primeros actos públicos acompañado por los miembros del Ejército y la Armada de México, incluso utilizando el uniforme militar con la gorra de cinco estrellas. Una de las primeras acciones de este nuevo gobierno ha sido la de utilizar al Ejército y la Armada de México con la misión de enfrentar directamente a la amenaza que representan el narcotráfico y la delincuencia organizada. Estas acciones iniciaron con el llamado “Operativo Michoacán”, el cual inicio en diciembre de 2006 con la participación de más de cinco mil efectivos de las Fuerzas Armadas, 46 aeronaves, 19 perros y 246 vehículos terrestres.⁸⁰

⁷⁹ REDACCIÓN, “Discurso completo de la Salutación de las Fuerzas Armadas.” *El Universal*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/391535.html>> Fecha: 16 de marzo de 2011. 18:25 p.m.

⁸⁰ GARCÍA SILVA, Gerardo, “El papel de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública”, *Revista Criminogenesis*, número 1, septiembre de 2007. P. 369.

Su objetivo fue hacer frente a la inusitada ola de violencia desatada en esa y otras entidades federativas por los ajustes de cuentas de miembros de diversas organizaciones delictivas y que no podían ser controladas por las actividades civiles. Poco a poco se fue extendiendo a otras entidades federativas como Baja California, Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero y Sinaloa. Si bien es cierto que no es nueva esta actividad por parte de las Fuerzas Armadas, si lo es el hecho de que ahora son estas las que están encabezando la lucha contra los cárteles de la droga.

IV.II. Participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública

A lo largo del tiempo, los diferentes gobiernos han insistido en considerar al problema criminal, como un asunto de estricta intervención legal y policial, de esta forma, diversas administraciones han tomado a las Fuerzas Armadas como una opción para alcanzar la seguridad, con todos los riesgos que ello implica. La incursión de militares en los mandos medios de las corporaciones policiales, se ha incrementado en los últimos años así como el nombramiento de Generales retirados a cargo de las policías estatales. Con ello, se ha pretendido introducir disciplina y lealtad, que son las características más destacadas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos.

Con el paso de los años, su participación se ha vinculado más con eventualidades naturales, sin embargo, desde las últimas décadas del siglo pasado e inicio del actual, se ha involucrado cada vez más en labores de seguridad pública, tal vez porque la población no deposita planamente su confianza en la policía, ni en los políticos. Quizá por ello, es que los políticos han decidido que para abatir la inseguridad es necesario emplear a las Fuerzas Armadas, las cuales se han hecho presentes en mayor extensión y con más intensidad, con lo cual se ha confundido la noción de paz con seguridad pública, y se ha asociado a la de

seguridad nacional. Lo anterior ha suscitado una gran controversia, toda vez que aparentemente se vulnera el contenido del artículo 129 constitucional.

Así las cosas, éstas se han involucrado en la lucha contra el narcotráfico en forma paulatina y cada vez a mayor intensidad. En una primer etapa por ser la primera institución con presencia en todo el territorio nacional y, posteriormente, dada la insuficiencia en la lucha contra el narcotráfico por parte de diversas autoridades Federales, Estatales y Municipales, quienes son legalmente responsables en esa materia.

Problemas como la inadecuada coordinación entre los tres niveles de gobierno y la corrupción, propiciaron que los Institutos Armados asumieran como misión primordial el combate al crimen organizado de forma permanente. Con anterioridad, se mencionó que las autoridades que están facultadas constitucionalmente para llevar a cabo esta actividad son la Procuraduría General de la República junto con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y en algunos casos, la intervención de las Policías estatales y municipales, razón por la cual, desde un punto de vista legal, no se justificaría el empleo de las Fuerzas Armadas para el combate de algunos delitos federales.

El rol constitucional de las Fuerzas Armadas ya no se circunscribe solamente a lo que prescribe la Constitución, concretamente al artículo 129 que dispone que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. El problema surge cuando se interpretan los preceptos de la Ley Fundamental. El Presidente, en ejercicio de sus funciones e interpretando la Constitución le da una orden a las Fuerzas Armadas, sin embargo, no basta que el Ejecutivo Federal sea el Comandante Supremo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, ya que de acuerdo al numeral 16 de la Carta Magna las autoridades sólo pueden emitir actos para los cuales el legislador los haya dotado de facultades, en otras palabras, debe existir un sustento legal que autorice de *iure*⁸¹ la participación de los institutos

⁸¹ *Loc. Cit.*

castrenses en las actividades de seguridad pública. Hasta antes de mil novecientos noventa y seis, existía incertidumbre alrededor del gremio armado sobre su situación jurídica al momento de llevar a cabo tales actividades. Fue el día 9 de enero de aquel año cuando varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

La trascendencia que tuvo la aludida acción de inconstitucionalidad, marcó un parte aguas para la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, e incluso fue controversial pues se dice que mediante su resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación autorizó su empleo en la seguridad pública.

Los actores indicaron como preceptos constitucionales violados los contenidos en los artículos 21 y 129 de la Constitución, y expresaron los siguientes conceptos de invalidez:

a). Violación al artículo 21 constitucional.- *“...siendo el problema de seguridad pública una cuestión toral, que debe ponérsele especial atención, encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas, para ello resulta menester la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella, pero sin que se contemple dentro de esas funciones ni a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual su inclusión dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública carece de justificación y sustento, siendo, sin embargo, el participar ambas entidades a través de sus titulares, contrario al espíritu del artículo*

constitucional señalado, al establecer que se refiere a la coordinación de cuerpos policíacos o autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos y, en consecuencia, la inclusión de dos instituciones cuyos objetivos son diversos, se conforma una amalgama confusa, que se pudiese calificar inclusive de riesgosa y evidentemente al margen del precepto fundamental multicitado.”

b). Violación al artículo 129 constitucional.- *“De conformidad con este numeral, nuestra Constitución expresamente establece la prohibición en tiempo de paz para la milicia, de hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no sea el de la disciplina militar. ...Así se establece por el legislador cuando se aprueba el artículo 129, de acuerdo a la claridad de los conceptos del ilustre tribuno citado, careciendo inclusive de facultades los militares para participar como miembros integrantes de un consejo de la envergadura como el que se establece en el artículo 12 ahora impugnado. La pretensión buscada por el precepto constitucional es mantener un justo equilibrio entre la autoridad civil y la militar, con el fin de armonizar la convivencia social, evitando la influencia nociva entre ambas, pues mientras una debe estar preparada para defender a la Nación, la otra, la integridad de las personas. Ahora bien, la ley secundaria con evidente violación de estos principios fundamentales, las une indebidamente en un organismo cuya competencia es exclusiva de la autoridad civil.”⁸²*

En los informes rendidos por el Secretario de Gobernación, en representación del Presidente de la República, y por el Procurador General de la República, ambos funcionarios sostuvieron la validez de la norma impugnada.

⁸² Ejecutoria: 3534. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Marzo de 1996; Pág. 351.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, el Pleno de la Suprema Corte reconoció la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, legislación que actualmente está derogada. Los argumentos que esgrimió el Máximo Tribunal, respecto del primer concepto de validez, fueron los siguientes:

- 1) *“Del análisis del artículo 21 constitucional, se desprende con claridad, por una parte, que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con las reglas que prevenga la ley reglamentaria relativa y, por otra, que la importancia de ese objetivo es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policíacas o del Ministerio Público. Asimismo, se observa que el Texto Constitucional no señala a ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos ni para excluirlos, por lo que válidamente se puede inferir que ello se dejó al legislador ordinario.”*

- 2) *“El último párrafo del artículo 21, motivo de este análisis, se encuentra separado con un punto y aparte del que se refiere a los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales, por lo que no cabe identificar Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, exclusivamente con autoridades policíacas. La misma exposición de motivos antes transcrita, viene a aclarar que la coordinación que se busca incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen facultades constitucionales y legales relacionadas con la seguridad pública.”*

- 3) *“El artículo 21 constitucional se refiere a 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. En efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique las competencias constitucionales.”

- 4) *“No se transgrede el artículo 21 constitucional, al integrarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública a los secretarios de Marina y Defensa Nacional, en primer lugar porque este órgano administrativo no tiene facultades ejecutivas, lo que corrobora el artículo 15 de la Ley de que se trata. En efecto, de la lectura de dicho precepto, reproducido en las líneas precedentes de esta resolución, se desprende que no existen facultades ejecutivas del Consejo, limitándose a funciones de coordinación, determinación de lineamientos y medidas, emisión de bases, formulación de propuestas y programas, y análisis de proyectos, lo que demuestra que sus funciones son consultivas y normativas internas para los órganos que intervienen en el citado Consejo, y no ejecutivas hacia los gobernados.”⁸³*

Respecto del primer argumento, considerando que en aquel año el texto del artículo 21 constitucional relativo a la parte de seguridad pública, mencionaba lo siguiente: *“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. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”*, en mi opinión, es verdad que la seguridad pública es responsabilidad del Estado Mexicano en su conjunto, sin embargo, el hecho de que a continuación de mencionar esto se establezcan los principios bajo los cuales se regirán las instituciones policiales, hace suponer que la seguridad pública está encomendada a estas últimas, pues de la lectura integral del artículo en cuestión, se advierte que su finalidad es precisar que autoridades deben realizar funciones tendientes

⁸³ *Ídem.*

al mantenimiento de la seguridad pública. Con relación al argumento en el sentido de que la Constitución no señala a ninguna dependencia que se encargaría de tan importante función, por lo que válidamente se puede inferir que ello se dejó al legislador ordinario, es verdad, pero lo que no tomaron en cuenta los Ministros fue el hecho de que el legislador, valorando las características y funciones de diversas instituciones relacionadas con el campo de la seguridad pública, facultaron a dependencias sujetas al control de la autoridad civil para que se hicieran cargo de aquella, no así respecto de las instituciones militares que obedecen a principios y necesidades diversas.

El segundo argumento realmente me parece inverosímil, toda vez que es incongruente que el último párrafo del artículo 21 que se encuentra separado con un punto y aparte del que se refiere a los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales, no se identifique con autoridades policíacas de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, ya que no se estaría realizando una interpretación armónica del precepto constitucional, sino que se realizaría de forma aislada para darle un significado distinto de aquel para el cual fue creado.

Por lo que toca a los dos argumentos restantes, manifiesto mi conformidad, ya que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia tendiente a modificar las competencias constitucionales, y fue creado para realizar funciones consultivas y no ejecutivas.

En relación a la supuesta violación al artículo 129 constitucional, la Suprema Corte resolvió lo siguiente:

- 1) *“Tampoco le asiste la razón a los promoventes. Ante todo debe precisarse que no deben identificarse al Ejército, Armada y Fuerza Aérea con las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, pues, por una parte, éstas tienen funciones que van más allá de las militares, como se desprende claramente de los artículos 29 y 30 de la Ley*

Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecen una gran variedad de funciones que exceden a las estrictamente militares. Por otro lado, si bien se trata de entidades diferentes, se encuentran íntimamente relacionadas, lo que significa que al participar dichas Secretarías en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, implícitamente participan las Fuerzas Armadas, ya que la fracción I de los artículos citados las señala dentro de la órbita de sus atribuciones.”

- 2) *“De esta forma, la interpretación histórica y teleológica del numeral 129 del Código Supremo, no lleva a la conclusión, como lo pretenden los actores, de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles. La intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente, dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades. No debe perderse de vista que en estos casos como en cualquier otro, se encuentra plenamente vigente el principio constitucional de que las autoridades sólo pueden realizar lo que expresamente les faculta la ley, consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de nuestra Constitución...”*Sobre el particular, se impone transcribir el contenido de los artículos 1o.

y 3o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, y 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, publicada en dicho órgano informativo el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y tres:

"ARTICULO 1o. 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."

"ARTICULO 3o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones."

"Artículo 1o. La Armada de México es 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."

"Artículo 2o. Son funciones de la Armada de México: I. Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas; II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano; III. Ejercer jurisdicción naval en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores y lacustres en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes; IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde el mando

supremo lo ordene; V. Efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar, así como en aguas nacionales, dentro del ámbito de su competencia; VI. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencias, actuando por sí o conjuntamente, con el Ejército y Fuerza Aérea, conforme al plan nacional de auxilio; VII. Coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como en la represión del contrabando y tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables; VIII. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras; IX. Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos; X. Intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, dentro de su área de responsabilidad, en coordinación con las dependencias competentes y de conformidad con los ordenamientos legales aplicables; XI. Cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción cívica en aspectos relacionados con actividades marítimas; y XII. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el mando supremo."

La interpretación armónica del primer párrafo del artículo 16 de la Carta Magna, con los preceptos legales reproducidos anteriormente, lleva a la conclusión de que dentro de nuestro sistema jurídico el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas,

coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de "disciplina militar". Las Fuerzas Armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana, no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente, como se afirmó, el respeto a las garantías individuales de los gobernados.

Del artículo 89, fracción VI de la Constitución, cuya transcripción se hizo en páginas precedentes, se desprende que las Fuerzas Armadas que son dirigidas por el presidente de la República, tienen como facultades constitucionales la de salvaguardar la seguridad interior y exterior de la Nación. En efecto, del contenido del precepto se deriva que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea no sólo podrán actuar cuando se quebrante la paz por un conflicto con una potencia extranjera, sino también para salvaguardar la seguridad interior del país. De esta forma, la interpretación armónica del numeral en comento con el 129 lleva necesariamente a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional señalado no puede interpretarse en forma restringida. La actuación del Ejército, Fuerza Aérea o Armada no está condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías. Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior. La reforma, por adición, al artículo 21 constitucional, que creó el Sistema de Coordinación para la Seguridad Pública, no puede interpretarse en el sentido de que excluyó a las Fuerzas Armadas, ya que están constitucionalmente facultadas para apoyar al mismo Poder Ejecutivo Federal en sus facultades, de acuerdo con las leyes. Por ello, de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 con el numeral 129 en análisis, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar a las

que se refiere el último numeral, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.”

- 3) *Las Fuerzas Armadas realizan labores que, por su naturaleza, sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles. La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas circunstancias, en especial cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida. Tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, reproducida anteriormente, se pretende lograr con esta coordinación cumplir cabalmente con la función del Estado mexicano, de salvaguardar el orden público, la integridad de sus gobernados, sus libertades y propiedades. No pasa inadvertido este alto tribunal, que el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado, que conlleva a la participación de las Fuerzas Armadas, dado que la disponibilidad y el consumo nacional de drogas han aumentado, en virtud del incremento de la producción y tráfico de drogas ilícitas en el territorio nacional, así como de la participación de actores nacionales y extranjeros en esas actividades delictivas, todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal. Resultaría deseable que sólo las autoridades policíacas, en los tres niveles de gobierno, cumplieran, por sí solas, labores de seguridad pública relacionadas con esta lucrativa actividad delictiva, que cuenta con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones*

sofisticadas, que se trasladan por el territorio, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país, pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial con las Fuerzas Armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior.

Desde mi perspectiva, el primer razonamiento es correcto, ya que a pesar de que el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada son administrados por las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina respectivamente, en términos de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no es correcto identificar a los tres Institutos Armados con sus respectivas Secretarías de Estado en las cuales se encuentran inmersos, puesto que sus actividades no se circunscriben exclusivamente a la intervención en caso de guerra.

El segundo argumento me parece que tiene razón en parte. Estoy de acuerdo que en tiempo de paz los militares están facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia, más sin embargo, respecto de la observancia del artículo 16 constitucional el cual prescribe que las autoridades sólo pueden realizar lo que expresamente les faculta la ley, esto no se cumple del todo, ya que la misma legislación de carácter secundario no otorga atribuciones a las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad pública, sino más bien se refiere a servicios de auxilio y colaboración a la población civil ante eventualidades catastróficas más que a resguardar la seguridad de las personas y sus bienes tal y como lo manda la función de policía.

Respecto del tercer razonamiento que esgrime la Suprema Corte, me parece que es la razón primordial que sustentaría la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, ya que expone de forma elocuente el porqué es indispensable su participación, motivo por el manifiesto mi conformidad.

Analizando en su integridad el contenido de la ejecutoria anterior, lo que el Máximo Tribunal omitió, fue considerar si los conceptos de seguridad interior y seguridad pública, significan lo mismo o no, y parece que asume que son sinónimos. La paz interior no es una “función”, sino un “bien jurídico” que debe ser salvaguardado. La seguridad pública, por su parte, es un “bien jurídico”, pero en otro sentido es una “función”. De la misma forma, no se consideró que la seguridad pública es una función que corresponde a las fuerzas policiales, mientras que la defensa nacional, que incluye la salvaguardia del orden interior, corresponde en exclusiva a las unidades militares.

Como ya se mencionó, fue tal la trascendencia que tuvo la resolución a esta acción de inconstitucionalidad, que de ella derivaron seis Tesis de Jurisprudencia que en su conjunto, autorizan la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, sin embargo, algunos miembros del gremio militar se han manifestado inconformes con esto, pues buscan que esta actividad se plasme en la Ley.⁸⁴

Ya en la última década, el primero de diciembre de 2006 en medio de una crispación social, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón anunció una “Cruzada Nacional contra la delincuencia” y, haciendo uso de la facultad de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas, envió al Ejército a las calles de los estados azotados por la delincuencia organizada a efectuar labores netamente policiales. Este esquema de intervención militar en tiempos de paz, es opinable desde una perspectiva jurídica. Si bien es cierto que la Constitución autoriza la disponibilidad de la Fuerza Armada para la seguridad

⁸⁴ El lunes por la noche, a pregunta expresa del coordinador de los senadores del PT, Ricardo Monreal, el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Guillermo Galván Galván, expresó que se requiere un marco jurídico que regule la participación militar en el combate al narcotráfico, porque la falta de ese sustento legal ha provocado ya resistencias de generales y comandantes de zonas militares.

Varios legisladores asistentes a la reunión de la Junta de Coordinación Política del Senado con el Gabinete de Seguridad Nacional confirmaron que el general Galván reiteró que las fuerzas armadas requieren un nuevo marco regulatorio, ya que el actual no es suficiente e inhibe la actuación de algunos generales, por el temor de ser juzgados en el futuro. BALLINAS, Víctor, “Confirman senadores que Galván pidió regular la participación contra el crimen”, *La Jornada*, Miércoles 14 de abril de 2010. P. 7.

interior, también lo es que dicha facultad se engloba en la posibilidad y riesgo de invasiones que pongan en peligro la soberanía nacional. Por tal motivo, es necesario realizar una interpretación sistemática de los diversos preceptos legales que regulan la participación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, para establecer si estos últimos tienen el sustento jurídico necesario para llevar a cabo actividades relacionadas con la seguridad pública.

Comenzando por orden, según la jerarquía normativa, el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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.”

Esta fracción comprende dos hipótesis, por un lado, establece la obligación del Presidente de la República de preservar la seguridad nacional, y por otro, es tajante al disponer la facultad de utilizar a los Institutos castrenses para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es decir, hace una distinción entre la materia de seguridad nacional y la relativa a la seguridad interior y exterior.

Toca el turno de verificar el contenido del numeral 129 constitucional, aunque se realizara un estudio más detallado de este artículo en el siguiente tema. A la letra, establece lo siguiente:

“Artículo 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.”

No es posible hoy en día aplicar de forma literal el anterior precepto de la Carta Magna, ya que se llegaría al absurdo de establecer que en tiempo de paz las Fuerzas Armadas no podrían efectuar otras labores que aquellas para las que fueron creadas en su origen, incluso, se estaría al absurdo de considerar que ni siquiera podrían llevar a cabo misiones de rescate en situaciones de desastres naturales, ya que serían inconstitucionales. Por la anterior razón y por el análisis que se dedica a este artículo en el próximo tema, se llega a la conclusión de que esté no puede ser aplicado en su literalidad.

El siguiente artículo de nuestra Ley Fundamental que se toma en cuenta es el 16 primer párrafo, el cual prescribe lo siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La importancia de este numeral radica en la prohibición que tienen las autoridades de emitir actos o llevar a cabo determinadas acciones para las cuales el legislador no les confirió de facultades, bajo el apotegma conocido de que las autoridades solo pueden hacer aquello que la ley les permite. Utilizando como punto de partida este artículo, se procede a analizar el contenido de diversos preceptos que se encuentran inmersos dentro del derecho positivo mexicano para realizar su interpretación de forma sistemática y verificar que la misma se encuentre acorde con lo que establece la Constitución.

Respecto de la Ley que regula a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, como Órganos Centralizados de la Administración Pública, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que para el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, no se contempla ninguna función relativa a la intervención del Ejército y Fuerza Aérea en actividades de seguridad pública, ya que únicamente enlista aquellos asuntos de carácter administrativo que le fueron conferidos a la Secretaría en cuestión, por lo que no se transcribe el contenido del artículo relativo.

Contrario a lo anterior, para el caso de la Secretaría de Marina, si se contemplan algunas funciones que pudieran incidir de forma directa o indirecta en la seguridad pública, como las que se presentan a continuación:

***“Artículo 30.-** A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

IV.- Ejercer:

***a.** La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;*

***b.** Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y*

***c.** Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.*

V.- Ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

VII.- Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas;

XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional;”

A esta Secretaría de Estado se le otorga la facultad para vigilar (por medio de la Armada) que se respete el ordenamiento jurídico nacional en las zonas marítimas de nuestro país, lo cual, deja entrever la intención que tuvo el legislador de que fuera la Armada quien resguardara dichas zonas, y aunque no se especifica, esto se logra en gran medida realizando actividades de seguridad pública, pues no se entendería la vigilancia de zonas marítimas sin el mantenimiento del orden público.

Respecto de la legislación que regula la organización interna del Ejército y Fuerza Aérea, se encuentra la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos⁸⁵, la cual establece lo siguiente:

“Artículo 1.- 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;

⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.

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.”

“Artículo 2.- *Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”*

Con mayor precisión, la Ley Orgánica de la Armada de México⁸⁶, preceptúa lo siguiente:

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

I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;

III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;

⁸⁶ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en el área de jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene y, en coordinación con otras autoridades competentes mediante convenios, establecer por instrucción del Mando Supremo las áreas de control al mismo, incluidos los respectivos espacios aéreos;

V. Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando Supremo lo ordene;

VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción y donde el Mando Supremo lo ordene;

VII. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades;

VIII. Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales;

IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable;

XV. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.”

“Artículo 3.- *La Armada de México ejecutará sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.”*

A los tres Institutos armados se les confiere la misión de garantizar la seguridad interior, así como auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, aunque esta última va más enfocada a eventualidades que se presentan con motivo de desastres naturales. Ambas Instituciones comparten cierto grado de discrecionalidad en su actuar, pues la ley estipula que realizaran las funciones “*cuando lo ordene el Mando Supremo*”. Como se estudio en el Capítulo III relativo a la seguridad nacional, debido a la intensidad con que se cometen algunos delitos, en especial aquellos relacionados con la delincuencia organizada, llega a ser tal su impacto que se convierten en problemas de seguridad interior que rebasan la capacidad de autoridades de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea cuentan con el respaldo de su respectiva ley orgánica para garantizar la seguridad interior de la Nación.

En obvio de repeticiones, las atribuciones de la Armada están enfocadas al medio marino, pero su ley orgánica contempla una misión propia de la actualidad que se relaciona con el problema actual que atraviesa la Nación, y es el relativo a garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, lo cual deja entrever la intención del Poder Legislativo para hacer uso del poder naval de la Federación en apoyo al combate de la delincuencia organizada.

Adicionalmente, ambos cuerpos normativos establecen que las misiones enunciadas, podrán realizarlas por si o en forma conjunta con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales, es decir, en observancia del artículo 89 fracción VI y del respeto a las garantías individuales.

Cabe mencionar, que dentro del Ejército existe un Cuerpo Especial denominado Policía Militar, previsto en el artículo 109 de su Ley Orgánica, que tiene a su cargo: *“coadyuvar a la conservación del orden y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones militares dentro de las Unidades, así como la protección de las personas y la propiedad pública, para prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia”*, actividades propias de la función de seguridad pública.

Siguiendo con la normatividad castrense, la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,⁸⁷ prevé alguna recompensa para los militares que destaquen en el combate al narcotráfico al disponer lo conducente:

“Artículo 53.- Las condecoraciones se otorgarán por el Ejército y Fuerza Aérea y serán las siguientes:

VI. Mérito en la Campaña contra el Narcotráfico.”

“Artículo 59.- La Condecoración al Mérito en la Campaña contra el Narcotráfico, se otorgará por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario, a los militares o civiles que en cumplimiento de su deber, realicen actos de notoria trascendencia en dicha actividad, conforme a los criterios establecidos en el Reglamento de esta Ley...”

Con mayor precisión, el Reglamento de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos⁸⁸ destaca la entrega de este tipo de condecoraciones al establecer:

“Artículo 122.- La Condecoración al Mérito en la Campaña Contra el Narcotráfico se otorgará por el Presidente de la República a propuesta del Secretario, a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada o a civiles que realicen actos

⁸⁷ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2003.

⁸⁸ Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2004.

de notoria trascendencia en actividades propias de la campaña contra el narcotráfico, de acuerdo a los criterios siguientes:

I. En Grado de Orden, a los Secretarios de Estado y demás servidores públicos de mandos superiores dentro de la Administración Pública Federal, Titulares de los Gobiernos de las Entidades Federativas o a civiles que, a juicio del Presidente de la República, se distingan por su alto sentido patriótico, trabajo y cooperación con las acciones que lleva a cabo el Estado Mexicano, para el combate integral al narcotráfico;

II. De Primera Clase a los militares postmortem que pierdan la vida en cumplimiento de su deber; a los que, como consecuencia de heridas, sufran la pérdida anatómica o funcional de algún órgano o miembro de su cuerpo, quedando inutilizados por este efecto para el servicio activo; a los que resulten heridos en enfrentamientos y que por esta causa su vida se ponga en alto riesgo; y a los que participen en acciones relevantes en las que pongan en riesgo su vida, ya sea para salvar la de compañeros, rescatar armamento propio, asegurar cantidades notables de valores, droga, armamento o narcotraficantes;

III. De Segunda Clase, a los militares que sobresalgan por su honestidad, al rechazar el soborno en dinero, valores y objetos materiales; a los que en el aseguramiento de personal, enervantes y armamento, se conduzcan con rectitud; a los que resulten heridos como consecuencia de enfrentamientos u acciones para detectar la siembra y tráfico de enervantes; y a los que cuyas acciones hayan sido factor determinante para la

localización de plantíos o el aseguramiento de narcotraficantes o enervantes, y

IV. De Tercera Clase, a los militares que reúnan información, planeen, coordinen y dirijan operaciones relevantes contra el narcotráfico con resultados sobresalientes; así como al personal que se distinga en el cumplimiento de sus misiones, demostrando iniciativa, celo y profesionalismo para combatir el narcotráfico en todas sus modalidades.”

Lo anterior viene a corroborar que el legislador tomo en cuenta la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, en el entendido de que contempló estímulos para aquellos militares que en el ejercicio de esta acción tan importante para México, lleguen a destacar en algún campo de acción o para aquellos que pierden la vida en el cumplimiento del deber.

Si bien, la Ley de Armas de Fuego y Explosivos⁸⁹ es un ordenamiento que regula la posesión de armas de fuego y diversos componentes explosivos, del contenido de sus artículos se observa que tienen como finalidad reducir la posesión, la portación y el uso de armas de cualquier tipo, con el propósito de preservar la seguridad pública, tal y como se desprende de la lectura de los siguientes preceptos:

“Artículo 43.- *La Secretaría de la Defensa Nacional podrá negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la tranquilidad o el orden público.”*

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

“Artículo 78.- La Secretaría de la Defensa Nacional, así como las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales que desempeñen funciones de seguridad, recogerán las armas, previa expedición obligatoria del recibo correspondiente, a todas aquellas personas que las porten sin licencia, sin llevar ésta consigo, o a quienes teniéndola, hayan hecho mal uso de las armas.”

Un ordenamiento que surgió durante la década de los años treinta, pero que sigue revistiendo de importancia para el funcionamiento del Ejército, es el Reglamento de las Comandancias de Guarnición y del Servicio Militar de Plaza,⁹⁰ que establece lo siguiente:

“Artículo 38.- Las autoridades civiles que necesiten del auxilio de las tropas federales y cuyas atribuciones y condiciones legales las autoricen a requerirlas, deberán hacerlo por escrito al Comandante de Guarnición o Comandante de Armas, consignando el objeto que persiguen con el empleo de éstas. En casos de suma urgencia podrán prescindir de este requisito, pero el Comandante de Guarnición será el responsable directo del empleo que se haga de las tropas, y dará inmediatamente aviso a la Secretaría de Guerra, tanto de haber prestado el auxilio requerido como del resultado obtenido.”

La lectura de este precepto deja en claro que desde aquella época ya se contemplaba la injerencia militar en apoyo a las autoridades civiles, sin hacerse distinción del tipo de emergencia y auxilio requerido por estas últimas. Los siguientes artículos confirman lo anterior:

“Artículo. 90.- No intervendrá en los actos de policía civil; pero en casos muy urgentes prestará auxilio a ésta o a las

⁹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1933.

autoridades que lo soliciten, previa orden del Comandante de Guarnición.”

“Artículo. 91.- Dispondrá de la tercera parte del personal de las Guardias para restablecer el orden si llegare a alterarse; si fuere necesario mayor número de fuerza, lo participará al Comandante de Guarnición para que providencie lo conveniente.”

Saliendo de la esfera normativa castrense, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁹¹ reglamentaria del artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia, reviste gran importancia para el combate a la delincuencia organizada ya que involucra a todos aquellas autoridades que contribuyen al mantenimiento de la seguridad pública en México.

Si bien no se plasmó de forma expresa la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en la preservación de la seguridad pública, el Legislativo dejó abierta esa posibilidad, ya que el contenido del artículo es de forma enunciativa y no limitativa. El siguiente artículo corrobora lo anterior:

“Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en

⁹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”

Dicha Ley, está enfocada mayoritariamente a fomentar la participación conjunta de las Instituciones de seguridad pública a través de sus cuerpos de policía, esto es, los de carácter federal, estatal y municipal, sin embargo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está conformado por diversas instancias, entre ellas el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro del cual se estableció la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, según el artículo 12 de esta Ley, lo cual revela la intención del gobierno para incluir a dos Secretarios de Estado que a pesar de pertenecer al gremio militar y que su función está dirigida al mantenimiento de la seguridad nacional, de forma indirecta pueden contribuir a la preservación de la seguridad pública.

Desde mi punto de vista, esta Ley hace una distinción tácita entre seguridad pública y seguridad nacional, debido a que el artículo 6º prescribe que las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, refiriéndose con éstas a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, acontecimiento que hace impensable que las Fuerzas Armadas tengan funciones en materia de seguridad pública, ya que el artículo aludido menciona aquellas autoridades responsables del mantenimiento de la seguridad pública, lo que pone de manifiesto que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, no tienen facultades legales para llevar a cabo esta actividad por sí mismas, más bien, responderían a un llamado de auxilio o emergencia por parte de la autoridad civil, y en base a ello se da su actuación, que en principio, no es de su competencia.

El último ordenamiento jurídico que se analiza es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,⁹² y reviste importancia debido a que nuestras Fuerzas Armadas tienen una estrecha colaboración para el combate de aquellos delitos que se precisaron en el Capítulo III, es decir, aquellos propios de

⁹² Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

la delincuencia organizada que llegan a convertirse en verdaderos problemas para la seguridad nacional. En efecto, el siguiente artículo prevé la participación de los Institutos Armados al disponer lo siguiente:

“Artículo 22.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

II. Suplementarios:

e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.”

Cabe precisar que en el ordenamiento jurídico mexicano, específicamente en el ámbito de la Administración Pública, la denominación “*dependencias*” se refiere a las Secretarías de Estado.

La lectura de forma sistemática de todos los preceptos legales transcritos, da como resultado que la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en actividades de seguridad pública, no es inconstitucional al no ser contraria al artículo 129 de la Ley Fundamental, ya que la intención primordial del Legislador, y además, por ser de interés para la subsistencia del Estado en su conjunto, fue emplear el poder militar de la Federación para realizar actividades que tienen relación con el mantenimiento de la seguridad, sea esta de carácter nacional o pública, con las limitantes que el mismo sistema jurídico impone.

Anteriormente, se señaló que hasta nuestros días el sustento legal que permite la participación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos en actividades de seguridad pública lo constituyen seis Tesis Jurisprudenciales emitidas a raíz de la acción de inconstitucionalidad 1/96, razón por la cual, se procede al análisis de cinco de ellas, ya que una se reserva para el siguiente tema.

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. *La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria 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, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones*

ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.”⁹³

Este criterio jurisprudencial se refiere a la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tema que ya se ha tratado en líneas precedentes, por tal motivo no se hace comentario alguno.

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESCRITO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA. *El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus*

⁹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Página: 556, 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.

características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.”⁹⁴

En esta Tesis no se hace referencia a la injerencia con motivo de la seguridad pública, no obstante, ello se infiere debido a que contrasta con aquellos casos que implican perturbación grave de la paz pública. También, toma en consideración la necesidad de fundarse y motivarse la orden del Presidente de la República para intervenir en aquellos casos que no implican urgencia, así como el respeto de las garantías constitucionales durante el actuar de las autoridades militares, incluso, mediante la participación de instituciones garantes de las mismas.

“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 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

⁹⁴ *Ibídem.* Página. 551.

*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.*⁹⁵

Mediante el anterior criterio, el Pleno de la Suprema Corte interpreta el alcance del término disciplina militar, previsto en el artículo 129 constitucional, además, establece que éste no puede ser adoptado de forma literal y restringida, y adiciona el requisito para la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de las autoridades civiles a través de previa solicitud expresa, fundada y motivada, así como la subordinación que deben tener los institutos armados a la autoridad civil.

“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los

⁹⁵ *Ibídem.* Página. 552.

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 inadmisiblemente 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.”⁹⁶

La anterior Jurisprudencia, fundamenta la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, aunque el contenido de la misma está más enfocado a establecer la responsabilidad de los tres niveles de gobierno y de las autoridades que tengan atribuciones relacionadas con la función de seguridad pública, no obstante, es correcta la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y legales que se citan y que ya han sido comentados a lo largo de este trabajo, pues en armonía, estos expresan la voluntad del Constituyente de garantizar el disfrute de las garantías que la Carta Magna otorga a los gobernados.

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD

⁹⁶ *Ibíd.* Página. 557.

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.⁹⁷

En esta, prácticamente se repiten los criterios que se argumentaron para las demás Tesis, por lo que solo cabe hacer mención de la observancia del artículo 16 constitucional relativo al límite de competencia que tiene la autoridad, y a un término extraño que se utiliza en la parte final de la misma que es “seguridad pública interior”, ¿acaso existe la seguridad pública exterior?

De forma polémica, la Suprema Corte ha declarado la constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, no

⁹⁷ *Ibidem.* Página. 550.

obstante, aún y cuando es necesaria la injerencia militar en dichas actividades, es necesario fortalecer a las instituciones de policía que son las encargadas, en primera instancia, del mantenimiento de la seguridad pública, pues la labor del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en este proceso es sólo de manera transitoria, ya que su vocación, doctrina y disciplina son distintas.

IV.II.I. Interpretación del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para poder entender el alcance de una norma jurídica es necesario acudir primero a la letra, y si está no fuere clara, a la interpretación jurídica. Si se pretendiera aplicar el artículo 129 constitucional tal y como está estipulado en la Carta Magna, se llegaría al extremo de considerar que los servicios de auxilio y colaboración que prestan las Fuerzas Armadas en apoyo a la población durante situaciones de emergencia, resultan contrarios al contenido de nuestra Ley Fundamental. Para comprender el sentido y alcance del artículo 129, es necesario realizar una interpretación del mismo, pues aún cuando su redacción es clara, su aplicación literal produciría las consecuencias mencionadas. Al efecto, este artículo prescribe lo siguiente:

“Artículo 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.”

En algunas etapas de la historia de México ha sido invocado este artículo correlacionado con el numeral 89 fracción VI constitucional, que prescribe entre

las facultades y obligaciones del Presidente, la de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. A manera de ejemplo se citan los sucesos ocurridos durante 1968⁹⁸ y más recientemente, de la década de los 90⁹⁹ hasta la actualidad.

Como ya se ha reiterado en varias ocasiones, queda descartada la interpretación literal o gramatical del artículo 129 de la Constitución, por las consideraciones vertidas. De este modo, se procede a realizar la interpretación correctora¹⁰⁰ del mismo. Es preciso recordar que los argumentos nos ayudan a entender cómo se utiliza cada tipo de interpretación, por lo que resulta conveniente para este caso en particular, atender en primer término al argumento teleológico.¹⁰¹ En base a esté, la finalidad que se obtiene con la interpretación del artículo 129 debe contemporizar y coincidir con los fines y valores perseguidos por el sistema jurídico en su conjunto. En este sentido, tanto la parte dogmática como la parte orgánica de la Constitución, tienen como finalidad que los órganos del poder público otorguen seguridad jurídica a todo gobernado, es decir, la garantía de que su persona, bienes y derechos, no sufrirán ataques violentos de terceros, garantizándole para ello protección y, en su caso, reparación.

⁹⁸ Los disturbios ocurridos en la Ciudad de México, a partir de los finales del mes de julio de 1968, presentan un aspecto que es debido estudiar desde la perspectiva del Derecho Constitucional. El empleo del Ejército para restablecer el orden provocó la objeción de que la medida era inconstitucional, por contraria al artículo 129 de la Constitución. El Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, en su informe ante el Congreso de 1º de septiembre de ese año, aludió a la objeción, sin mencionarla, en los siguientes términos: “En ese mismo concepto, agotados los medios que aconsejan el buen juicio y la experiencia, ejerceré, siempre que sea estrictamente necesario, la facultad contenida en el artículo 89 fracción VI de la Constitución General de la República... Y con apoyo, además, en el sentido que tiene desde su origen el artículo 129 de la propia Constitución.” TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª edición, México, Porrúa, 2007. P. 365-367.

⁹⁹ Véase la Ejecutoria con Número de Registro: 3534, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Marzo de 1996; Pág. 351, Acción de inconstitucionalidad 1/96. Promoverte: Leonel Godoy Rangel y otros.

¹⁰⁰ Mediante esta, se hace referencia al resultado que se produce cuando, a pesar de que exista una aparente claridad de los signos lingüísticos del texto normativo, no coinciden letra y espíritu, finalidad y texto, y es cuando requerimos hacer uso de la interpretación correctora. HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Teoría General de la Interpretación*, México, Porrúa, 2007. P. 389.

¹⁰¹ Este argumento llamado lógico, también denominado teleológico o psicológico, apela a la voluntad, intención, objetivos o razones del legislador para emitir un texto normativo. Es decir, se refiere a que no debe atribuírsele su significado literal sobre la base de que era distinta la *ratio legis* o voluntad del legislador. *Ibidem*. p. 390.

De la misma forma, las disposiciones normativas que regulan la participación de los distintos actores que intervienen en la preservación de la seguridad pública o nacional, están encauzados bajo la premisa de garantizar el pleno goce y disfrute de garantías por parte de los particulares. Al respecto, las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, del Ejército y Fuerza Aérea, de la Armada, las Leyes de Seguridad Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se han tratado a lo largo de este trabajo, todas coinciden en el objetivo de preservar la seguridad del Estado, y de la mano, la de sus partes integrantes. Lo anterior, es razón suficiente para considerar que en tiempo de paz, las Fuerzas Armadas no sólo están constreñidas a realizar actividades propias de la disciplina militar, puesto que sería inadmisibles sostener un criterio que propicie el aumento de la delincuencia organizada y demás actos graves que constituyan una amenaza para la tranquilidad y paz públicas del Estado Mexicano, situación que repercutiría en mayor inseguridad para los gobernados.

Otro argumento propio de la interpretación correctora es el denominado “*ad absurdum*” o “*apagógico*”, que es aquel por el cual se debe excluir la interpretación de un enunciado normativo que da lugar a una norma absurda y explica que el fundamento de su carácter persuasivo reside en la difusa creencia de que el Derecho no puede contener normas absurdas, ya que se supone una racionalidad del legislador, de forma que una norma absurda no puede ser válida.¹⁰²

Si bien se puede argumentar que la interpretación del numeral 129 debe ser razonable, en el sentido de que se excluye la posibilidad de que el legislador pudiera expedir normas absurdas, y derivado de esto, que cuando se intentara aplicar conforme a su literalidad resultare imposible o inaceptable, no considero del todo válido este tipo de argumento, ya que hasta cierto punto resulta subjetivo considerar qué es lo razonable y qué es lo absurdo.

¹⁰² *Ibidem*. P. 395.

Otra técnica de interpretación indispensable para desentrañar el alcance del artículo 129 constitucional, es la llamada interpretación sistemática. Se interpreta sistemáticamente cuando no se atiende a una norma aislada, sino al contexto en que está situada, sean fracciones, artículos, capítulos, títulos, ley, aún a la totalidad de normas que componen un sistema jurídico.¹⁰³ En el tema anterior del presente Capítulo, se realizó un análisis conjunto de todas las normas que de forma directa o indirecta, otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo funciones de seguridad pública, destacando la importancia del artículo 129 como sustento constitucional que no puede ser aplicado de manera aislada del resto del ordenamiento jurídico mexicano, debido a que la intención del Constituyente fue crear una Ley Fundamental que otorgará garantías constitucionales a los gobernados, así como de dotar de ciertas facultades a las autoridades para que velaran por su protección, de ahí que el contenido del artículo 129 deba ser interpretado con preceptos de la propia Carta Magna, Leyes Orgánicas de los institutos armados y legislación en materia de seguridad pública, entre otras. De esta forma, la interpretación teleológica y sistemática se complementan, puesto que la relación de cada precepto con el sistema jurídico en su conjunto es en gran parte de naturaleza teleológica, dado que las normas tienen la finalidad de realizar, junto con otras normas, determinados objetivos.

Para poder comprender mejor la interpretación sistemática del artículo 129 constitucional, se realizara a través de los argumentos que son propios de este método. Por medio del argumento “*a coherentia*”, a través del cual, dos textos normativos no pueden expresar dos normas incompatibles, por lo que sirve para rechazar los significados de un texto normativo que lo hagan incompatible con otras normas del sistema, para atribuir significados no incompatibles y para atribuir directamente un significado que haga un texto lo más coherente posible con el resto del ordenamiento. Se parte de la idea de que el legislador es ordenado, no se contradice y pretende dotar de coherencia a los textos normativos que emite.¹⁰⁴ Si se parte del principio que ordena que es necesario rechazar la norma que implique contradicción con el sistema, es indispensable

¹⁰³ *Ibidem*. P. 410.

¹⁰⁴ *Ibidem*. P. 420.

ponderar dos normas, en este caso, los artículos 129 y 89 fracción VI de la Constitución. Sobre el particular, los numerales citados disponen lo siguiente:

“Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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.”

De lo anterior se pone en evidencia una contradicción entre dos preceptos de la Ley Fundamental, pues, por una parte, se prohíbe que en tiempos de paz la autoridad militar ejerza más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar; y por otra, se faculta al Presidente de la República para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada con el fin de salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, hecho que podría implicar que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea realizaran actividades que no necesariamente tuvieran exacta conexión con la disciplina militar, como lo son, las actividades relacionadas con la seguridad pública.

Para dar sustento a lo expuesto, resulta preciso hacer uso de la interpretación conforme o “*adecuadora*”, la cual, usualmente se clasifica dentro de la interpretación sistemática.¹⁰⁵ Esta tiene dos variantes, la primera se presenta cuando se adapta o adecua el contenido normativo de una disposición al significado previamente establecido de una norma superior; por ejemplo, si una

¹⁰⁵ *Ibídem.* P. 422.

norma tiene dos posibilidades de interpretación y una de ellas es de acuerdo con alguna norma constitucional, se adecua la interpretación a la disposición constitucional, con el efecto de que conserve la validez de los textos normativos, puesto que utilizando esta forma de interpretación se evita declarar la invalidez o ilegitimidad de una norma. La segunda ocurre cuando se adecua o adapta el significado de una norma a un principio general del derecho. No obstante, este tipo de interpretación resulta útil cuando se presenta contradicción entre normas de distinta jerarquía, y en el caso del artículo 129 y 89 fracción VI se está ante dos normas del mismo nivel jerárquico, motivo por el cual, se resolverá esta posible antinomia a través del método de interpretación constitucional que se analizara más adelante.

La interpretación sistemática es elemental para tener certeza de los alcances del artículo 129 constitucional, ya que se parte del supuesto de la imposibilidad de analizarlo de forma aislada de los demás preceptos que integran el ordenamiento jurídico, en virtud de que cada norma es parte integrante del mismo, y entre todas existe vinculación.

Toca el turno de conocer el sentido del numeral 129 a través de la interpretación histórica, que igualmente se clasifica dentro los tipos de interpretación correctora. Esta comprende dos dimensiones, la "*histórica estricta*" y la que se relaciona con el llamado "*criterio psicológico o de la voluntad*".¹⁰⁶ La primera exige tener en cuenta los antecedentes históricos de forma que el intérprete pueda analizar cómo se ha entendido el texto en su historia, es decir, se asume que el legislador no cambia de opinión y, por ende, no se aparta del espíritu que ilumina originalmente la naturaleza de la institución jurídica que sea. Por su parte, desde la perspectiva psicológica, se atribuye al texto normativo el significado que corresponde con la voluntad de su autor. Una sub especie de la argumentación histórica es la llamada "*interpretación evolutiva*", consistente en atribuir a una disposición un nuevo significado y distinto de su significado histórico, es decir, se contrapone al uso estático con el cual fue creada originalmente, con el fin de

¹⁰⁶ *Ibidem*. P. 39.

adaptarlo a las actuales circunstancias. Para efectos de la interpretación del precepto 129 de la Carta Magna, primero se atenderá al criterio “psicológico o de la voluntad” para conocer la intención del legislador al crear el artículo en cuestión. Para ello, resulta necesario remitirse al Congreso Constituyente de 1856, año en el cual, solamente estaba incluida la primera parte de este artículo en el Proyecto de Constitución.¹⁰⁷ En la sesión del 13 de agosto de 1856, quedó admitida, y pasó a la Comisión, una proposición de más de 30 diputados consultando que un artículo constitucional suprimía las comandancias generales y principales.¹⁰⁸ En la sesión del 24 de enero de 1857, la Comisión presenta el siguiente dictamen de la Comisión de Constitución sobre la adición de los señores García Granados, Pérez Gallardo, Cerqueda, Romero, Castellanos, Rojas (don Nicolás), Larrazábal, Moreno, Llano, Arias, Barrera, Mariscal, Garza Melo, Noriega, Gómez, García de Arellano, Díaz González, Soto (don Santos), Olvera, Jáquez, Ramírez (don Ignacio), Barbachano, González Páez y Vallarta relativa a la supresión de las comandancias generales.

“Señor:

La Comisión de Constitución, a la cual pasó la proposición presentada por varios señores diputados, en que se consulta la supresión de las comandancias generales de la República y que esta supresión se haga por medio de un artículo constitucional, abunda en las mismas ideas que inspiraron la proposición a los señores sus autores. Deseando establecer un sistema de amplia libertad, para cuya defensa la autoridad civil tenga todo el prestigio y toda la fuerza que son necesarias para conservarla, no puede ser la Comisión partidaria de las comandancias generales, que por varias circunstancias han llegado a ser entre nosotros casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los Estados y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunión para todos los intereses

¹⁰⁷ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XII, México, 1994. P. 1062.

¹⁰⁸ *Ídem*.

que no están en consonancia con el gobierno civil. Ha considerado también la Comisión que, no existiendo el fuero militar, ha acabado el principal objeto de la creación de las comandancias, que son ya innecesarias, y tanto por una como por otra causa no habría vacilado en consultar que se aprobase la proposición de que se ha encargado, si el actual Congreso pudiera legislar libremente; porque, en su concepto, la supresión de las comandancias generales no puede ser materia de una disposición constitucional que debe tener un carácter de permanencia absoluta, cuando acaso haya circunstancias en que puedan convenir, no las actuales comandancias generales, sino el que estén organizadas de distinta manera. Este arreglo toca a una ley secundaria que pueda contener las ideas puramente reglamentarias que no tienen cabida en los artículos constitucionales.

Pero no podía tampoco la Comisión desechar una idea que estima verdaderamente útil y que está en sus convicciones, y procuró, por tanto, darle una forma combinable con la estabilidad de los preceptos constitucionales dejando para una ley especial todo lo que sea meramente reglamentario, todo lo que pueda estar sujeto a variaciones que exijan las circunstancias. Y por estas causas propone a la deliberación del Congreso el siguiente artículo constitucional: En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley arreglará el orden económico del Ejército, teniendo por base la supresión de las comandancias generales.

Sala de Comisiones, México, enero 21 de 1857, Guzmán. Cortés y Esparza. Castillo Velasco.

El señor Arriaga presentó el siguiente voto particular sobre el mismo asunto:

Señor:

El que suscribe se ha visto en la necesidad de formular el presente voto particular en cuanto a la segunda parte del artículo que la Comisión de Constitución somete al respetable juicio del soberano Congreso.

En mi humilde opinión, lo que propone la mayoría de la Comisión no puede satisfacer las nobles y patrióticas miras de los señores diputados que propusieron la extinción de las comandancias generales.

Disponer solamente `que una ley arregle el orden económico del Ejército, teniendo por base la extinción de las comandancias generales', me parece que es aplazar una cuestión de tanta importancia, diciendo, como se ha dicho, al tratarse de las más radicales y esenciales reformas que no es tiempo... Me parece que es dictar una prevención ambigua, puramente de nombre, y que fácilmente se podrá hacer ilusoria en todas sus consecuencias.

La ley, en efecto suprimirá las que hoy se llaman comandancias generales, pero establecerá o podrá establecer otras que con diferente nombre tengan los mismos o quizá peores vicios que las actuales.

Lo que en mi concepto han querido los señores que hicieron la adición de que se trata, es la abolición de esas comandancias fijas, perpetuas, inamovibles y una precisamente en cada Estado como empleo necesario, constituido e inherente a la demarcación política comandancias que no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los Estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de

justicia sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los Estados o del Gobierno Federal, han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas. Y cuán fácil y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aun cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, no hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad.

El que suscribe ha creído siempre, como cree ahora, que el poder militar debe ser enteramente pasivo, y así propuso desde hace muchos meses en el seno de la Comisión un artículo, que fue desechado por la mayoría en los siguientes términos: 'El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil.' Cree también que ese poder no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque al auxilio de su fuerza y que, por lo mismo, sería inútil dictar un precepto constitucional sin más objeto que variar los nombres, dejando las cosas en el mismo estado peligroso que han tenido y tienen sobre esta materia.

Si han causado tantos males a la República esas comandancias generales que se tuvieron inherentes y necesarias a los Estados en términos de que en ningún Estado ha dejado de existir una de ellas con todas sus comandancias

secundarias y accesorias, fue porque desgraciadamente reinó la preocupación de que el poder era la autoridad, de que la fuerza era la ley, de que los hechos constituían el derecho. No se comprendía cómo podría conservarse la paz sin la intervención de las armas, independientes de la autoridad, cómo se podría cuidar de la seguridad personal y pública sin el amparo de los ejércitos permanentes, ni cómo se perseguirían los malhechores y se guardarían las cárceles sin esas guardias y esas escoltas perpetuamente residentes en las poblaciones o recorriendo los caminos, todas obrando por sus propias inspiraciones, desviándose de su objeto, desconociendo que la autoridad estaba en otra parte.

La fuerza solamente se puede llamar derecho cuando sirve para hacer prevalecer la voluntad de todos, manifestada por los órganos legales. La fuerza, como el derecho, reside esencialmente en el pueblo. Toda fuerza individual o parcial es culpable cuando no es el instrumento de la voluntad general, cuando no compone una parte integrante de la fuerza social. Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley: la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley.

¿Y puede darse cosa más absurda en un sistema de gobierno pacífico y legal, que esa reunión contradictoria del poder civil y militar en una misma persona, erección monstruosa de la política mezquina del autor de todos nuestros males, del inolvidable dictador que quiso militarizar no solamente los

gobiernos de los Estados, sino los prefectos, los alcaldes y hasta los alcaldes? ¿Puede haber cosa más repugnante a la buena administración que tal incoherente mezcla de dos poderes heterogéneos, que se excluyen, que se repugnan, se chocan y contradicen? El gobierno pacífico y legal es uno; el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza es otro. El primero obra invocando la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad.

Y, por otra parte, será imposible, de todo punto imposible que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible, de todo punto imposible, que el Ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión. Mucho tiene que aprender y que saber el buen soldado; mucho tiene que acostumbrarse a la vida del campamento, de la privación y de la fatiga, si quiere ser útil a la Nación que le paga; mucho tiene que consumir en la instrucción, limpieza y cuidado de sus armas, evoluciones y ejercicio, estudio de las leyes de la guerra y otros infinitos detalles de su economía y peculiar gobierno, para que pueda desperdiciar sus días en esa vida que hasta hoy han tenido nuestros veteranos. En esta parte es digna de todo elogio, y principalmente de limitación, la rigurosa observancia en que se halla el Ejército permanente de la Nación vecina. Nunca vive en contacto directo con los pueblos, jamás se ven esas rivalidades, esos celos de militar a paisano que son tan frecuentes entre nosotros. El soldado vive en campos, cuarteles, colonias o recintos militares, separados de la gente civil, y vive con su familia y se ocupa todo el día en los

pormenores de su profesión, se instruye en su oficio y no toma parte en lo que no le toca, sino es cuando se le manda. Difícil será que nuestro Ejército llegue a este punto. Comprendo las gravísimas dificultades con que tendremos que luchar; pero me parece que siendo esta reforma de tanta importancia intentarla es bastante.

Y conocida notoriamente esta importancia no es posible convenir con la mayoría de la Comisión, en que no sea punto constitucional. De buena voluntad prescindiría el que suscribe de muchos otros de los que se han aprobado como tales, con tal de que acordase éste que ha tenido tanta trascendencia en los males de que ha sido víctima la República. De acuerdo pues, con la mayoría de la Comisión en la primera parte del artículo que establece que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas a la disciplina, propongo, como segunda parte del artículo, lo siguiente:

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 estableciese para la estación de las tropas permanentes.

México, 22 de enero de 1857. Arriaga.

La primera parte del dictamen de la mayoría es aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes; la segunda es reprobada por 70 votos contra 10.

Puesto a discusión el voto particular, el señor Mata declara que la Comisión está enteramente de acuerdo con las ideas del señor Arriaga, y sólo se ha detenido ante la consideración de que no hay cuarteles ni campamentos fuera de las poblaciones

y de que, mientras no mejore la aflictiva situación del erario, las tropas tendrán que estar a campo raso.

El señor Arriaga contesta que, si hay fuerza de voluntad se allanarán estos inconvenientes; que, si desde luego no hay cuarteles, no es difícil alojar a las tropas en tiendas de campaña. Recuerda que el general Taylor, en vez de ocupar la ciudad de Monterrey, se acampó en un bosque de las cercanías e, instando por la pronta corrección de los abusos refiere que el señor Vidaurri, para justificar su decreto contra el Ejército, le ha contado que un militar al llegar a un pueblo pidió bagajes al alcalde y, no pudiendo proporcionarlos, el militar ensilló al alcalde y quiso servirse de él en lugar de caballo.

El voto particular es aprobado por 74 votos contra 5, y así en esta sesión quedan conquistadas dos grandes reformas."¹⁰⁹

De la lectura anterior, se desprende que el propósito del Constituyente de 1856 fue delimitar la actuación del Ejército, y regular bajo la normatividad secundaria, la supresión de las comandancias generales. Sin embargo, el legislador Ponciano Arriaga, proponía que esto último se plasmara en un artículo de la Constitución y no en una ley secundaria, debido a la importancia que ameritaba el caso. Es en la sesión del 24 de enero de 1857 cuando Don Ponciano Arriaga emite su voto particular respecto a la supresión de comandancias fijas, bajo argumentos que inciden directamente en la intervención de la autoridad militar sobre cuestiones que eran exclusivas de la autoridad civil, como las de hacienda, seguridad pública y justicia, las cuales, ocasionaban disputas entre ambos sectores del gobierno, llegando a considerar el sometimiento militar por medio de las armas. Conviene precisar que en aquellos años existía una división entre liberales y conservadores, y durante las presidencias de Juan N. Álvarez Hurtado (del 4 de octubre de 1855 al 11 de diciembre del mismo año) e Ignacio Comonfort (1855-1858), fueron promulgadas varias leyes de corte liberal, mejor conocidas como *Leyes de Reforma*, que tenían como finalidad establecer la separación entre el Estado y la

¹⁰⁹ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XII, México, 1994. P. 1062-1066.

Iglesia, así como la abolición de ciertos privilegios. Debido a que casi todo el siglo XIX México afrontó guerras interinas por el poder, la intervención militar en los asuntos relevantes de la Nación era prácticamente una situación normal, baste como ejemplo, la seguridad pública en manos de la autoridad marcial. El hecho de atribuir al Ejército de aquellos años el mantenimiento de la seguridad de las personas y de los bienes, eventualmente traía como consecuencia abusos cometidos hacia la población en general. Es por tal razón, y también por su formación de carácter liberal, que el pensamiento de Don Ponciano Arriaga estaba encaminado hacia el sometimiento del poder militar ante la autoridad civil, y a limitar su intervención sólo cuando la autoridad legítima invocara su auxilio.

Se desprende del citado voto particular, la intención de apartar al poder militar de aquellas funciones reservadas a la autoridad civil, pero lo más importante que se debe tomar en cuenta para efectos de la interpretación del ahora artículo 129 constitucional, es que no se pretendía que los elementos del Ejército únicamente llevaran a cabo actividades propias de su gremio, pues también se preveía que estas estuvieran a disposición de la autoridad en caso de ser necesarias y bajo sus estrictas ordenes. Adicionalmente, intentar aplicar la voluntad del legislador que creó este artículo resultaría incongruente, pues las condiciones existentes en el siglo XIX distan de las actuales. En este sentido, tiene cabida la *interpretación histórica evolutiva*, en el entendido de que lo más óptimo es atribuir al numeral 129 un nuevo significado y distinto de su significado histórico, es decir, adecuarlo a la nueva realidad que enfrenta la Nación, y que necesita de sus Fuerzas Armadas para llevar a cabo actividades que son propias de las instituciones de policía.

Hasta ahora se ha realizado la interpretación del artículo 129 en base a los tipos de interpretación correctora, es decir, a través de la interpretación teleológica, sistemática e histórica. De forma semejante, ha interpretado el artículo 129 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer mediante Tesis de Jurisprudencia la constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas

en apoyo de las autoridades civiles. El aludido criterio de interpretación se transcribe enseguida:

“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 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.”¹¹⁰*

¹¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Página: 549, 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.

El pronunciamiento de la Suprema Corte va encaminado a establecer el alcance real del artículo 129 constitucional, a través de los métodos de interpretación histórica, armónica y lógica, y mediante estos, llega a la conclusión de que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea pueden intervenir en el mantenimiento de la seguridad pública. También, agrega que no sólo está reservada su participación a aquellos casos que establece el artículo 29 de la Carta Magna, y con toda razón, pues no todas aquellas emergencias que propician el auxilio de los institutos armados implican la suspensión de garantías.

Aun cuando resulta efectiva la interpretación del numeral 129 constitucional bajo los métodos teleológico, sistemático e histórico, considero que es preciso llevar a cabo la llamada interpretación constitucional¹¹¹ del citado precepto. Un intento interpretativo de la Constitución debe partir de la premisa de que es un documento legal, de naturaleza suprema, que prevé la organización de un Estado bajo una forma determinada, específica y propia, con el propósito de lograr una convivencia ordenada y pacífica; dispone la existencia de poderes y órganos de autoridad, con facultades, atribuciones, limitaciones y prohibiciones y establece derechos a favor de los individuos.

Bajo el principio de incongruencia constitucional, se analizan dos preceptos que resultan contradictorios, es decir, uno que regula una institución de una manera y otro que lo hace de forma diversa. En el caso concreto, existe una contradicción entre los artículos 129 y 89 fracción VI de la Constitución, tal y como se mencionó durante la interpretación sistemática del primero. Para ser válida esté tipo de interpretación, debe hacerse considerando los preceptos constitucionales en función de los valores políticos, económicos y sociales prevalecientes en el momento de realizarse aquella. Anteriormente se analizaron los antecedentes históricos del artículo 122 constitucional, y que hoy corresponde al 129, y se puso de manifiesto la influencia ideológica que prevalecía durante el Constituyente de

¹¹¹ Según Elisur Arteaga Nava: *“la interpretación de un texto constitucional sólo es admisible en la medida en que en ésta se tomen en cuenta su redacción, el contexto particular y general en el que se da: los antecedentes históricos, la doctrina, los precedentes, la jurisprudencia y la situación particular en que se presentan las relaciones gobernados-gobernante. No es válido considerar sólo uno de esos elementos; quien lo hace, en los más de los casos, alcanzaría un resultado parcial, inexacto o erróneo.”* FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Interpretación Constitucional*, Tomo I, México, Porrúa, 2005. P. 64.

1856-1857. Al realizar la interpretación de este numeral hoy día, se consideran múltiples factores que obligan al Estado mexicano a utilizar el poder militar de la Federación para coadyuvar con la autoridad civil en el mantenimiento de la seguridad pública. De esta forma, es necesario tomar en cuenta los valores que prevalecen hoy en día, en especial, los de tipo político a cargo de los sujetos que detentan el poder, valores que están encaminados a mantener la paz, tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, así como la estabilidad gubernamental.

Al no quedar más opción entre dos preceptos contradictorios, debe procurarse que se deje de aplicar o tenga que sacrificarse la parte que sea menos importante o que tenga consecuencias menos peligrosas o nocivas.¹¹² Al tenor de lo anterior, debe ponderarse entre la prohibición que estipula el artículo 129 para que las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, sólo realicen actividades relacionadas con la disciplina militar, y la facultad del Presidente de la República para disponer de la totalidad del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para preservar la seguridad interior y exterior de la Federación. Resulta evidente que el mantenimiento del orden interior y exterior implica que los institutos armados realicen actividades que no necesariamente sean aquellas propias de la disciplina marcial. En este sentido, de pretender aplicar el artículo 129 constitucional en su cabalidad, se presentarían consecuencias nocivas para la seguridad interior de nuestro país, pues se prohibiría que las Fuerzas Armadas coadyuvaran en el mantenimiento de la seguridad pública en aquellos casos donde su participación resulta indispensable. De esta forma, ante la colisión de los dos preceptos constitucionales, debería prevalecer lo dispuesto en el 89 fracción VI.

En sentido opuesto, el autor Elisur Arteaga Nava, ha interpretado estos dos preceptos con base en el principio de incongruencia constitucional, bajo el siguiente argumento: *“El artículo 89 fracción VI faculta al Presidente de la República para 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. Del precepto, en relación*

¹¹² *Ibidem*. P. 74.

con el uso de las fuerzas armadas, parece desprenderse una atribución amplia y general a favor del Presidente de la República. En cambio, el texto del artículo 129 establece: En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, lleva a otra conclusión, que mientras el país no se halle en guerra, el Presidente de la República no puede usar las Fuerzas Armadas para la seguridad interior del país. La Constitución, independientemente de ser liberal, lo que sería suficiente para que tuviera que optarse por que el Ejército, en tiempos de paz, sólo puede ejercer funciones en lo que tenga exacta conexión con la disciplina militar, por haber sido emitida en un ambiente civilista, en el que para cualquier disturbio grave se confió primero en los elementos civiles: policía preventiva, policía judicial e, incluso Guardia Nacional, debe interpretarse en el sentido de que el mencionado Ejército solo puede utilizarse para seguridad interior en caso de que el país se halle en guerra.”¹¹³

Desde mi punto de vista, la interpretación anterior está apegada al criterio histórico que predominaba durante 1856, sin embargo, se trata de una interpretación literal del artículo 129, lo cual, tendría como consecuencia la imposibilidad de aplicarla, pues de la interpretación de ambos artículos constitucionales, no concibo la posibilidad de que sólo sea posible utilizar al Ejército para la seguridad interior en tiempos de guerra. 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.

No cabe entender, que en tiempo de paz la autoridad militar debe permanecer recluida siempre en funciones estrictamente militares, las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, sin que le sea permitido constitucionalmente intervenir en la vida civil. No se debe olvidar, que la utilización del Ejército no ha de exceder nunca de las limitaciones impuestas por las garantías individuales, que se convierten en los derechos fundamentales del hombre frente a la fuerza militar, presupuesto que constituye el instrumento material más poderoso de que

¹¹³ Cfr. *Ibidem*. P. 79.

dispone la autoridad. Si esas garantías llegan a ser obstáculo para hacer frente a esa situación de emergencia, podrán ser suspendidas en términos del artículo 29, lo que permitirá a las Fuerzas Armadas, la libertad de acción que de otro modo no le otorga la sola facultad del Presidente de la República consignada en el artículo 89 fracción VI.

Es preciso insistir en que, derivado del contexto histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.

IV.II.II. Servicios de auxilio y colaboración a la autoridad civil

Las Fuerzas Armadas Mexicanas, en forma complementaria a sus actividades básicas relativas al orden interior y a la defensa exterior, tienen otras tareas que se enmarcan dentro del concepto de servicio social, que de diferentes maneras se presta en beneficio de la población y en apoyo a las acciones gubernamentales conducentes. Así, el Ejército y la Fuerza Aérea deben auxiliar a la población civil en casos 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, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.¹¹⁴ Por su parte, la Armada de México debe salvaguardar

¹¹⁴ Artículo 1º fracciones III, IV y V de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales; y 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.¹¹⁵ Siguiendo esta línea de acción, el artículo 38 de la Ley General de Protección Civil prescribe:

“Las fuerzas armadas participarán en la atención de situaciones extraordinarias que requieran acciones inmediatas de protección civil dentro de cualquiera de los niveles de la estructura institucional, municipal o estatal, coordinándose con las mismas para tal efecto, realizando las tareas que les competen aun cuando no se haya declarado un estado de desastre.”

Si bien son ajenos a su misión sustantiva, algunos de los servicios de auxilio y colaboración más trascendentes son, por parte del Ejército el *“Plan DN-III-E”*, y por la Armada el *“Plan Marina”*.

El Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, denominado Plan DN-III-E, es el instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.

Por su parte, mediante el Plan Marina, se dispone la implementación y actualización permanente de los planes de auxilio a la población civil en cuatro diferentes niveles: nacional, de litoral, regional y local y cada uno con tres fases de aplicación: prevención, auxilio y recuperación.

Adicionalmente a los mencionados servicios de auxilio, la Constitución consagra en el artículo 119 lo que se ha denominado *“Garantía Federal”*, que consiste en la

¹¹⁵ Artículo 2º fracciones V y VII de la Ley Orgánica de la Armada de México.

protección que brinda la Federación a los Estados, y que se traduce en una obligación de intervenir para auxiliarlos y protegerlos contra toda invasión o violencia exterior, y en el caso de sublevación o trastorno interior, también se les presta igual protección, siempre que sea excitada por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida. En realidad, la intervención de los Poderes de la Unión en un Estado, opera de oficio cuando se trata de invasión, violencia exterior o se altera en la entidad la forma republicana de gobierno, y a petición de parte, del Poder Legislativo estatal o en sus recesos del Ejecutivo, cuando hay sublevación o trastorno interior. Naturalmente, la intervención solicitada se refiere al auxilio que pueden prestar las Fuerzas Armadas de la Federación, ante la impotencia de las autoridades locales de resolver autónomamente sus problemas internos. Este artículo es el fundamento legal que faculta a la Federación a actuar para imponer el orden en cualquier parte del país, basta que su auxilio sea requerido formalmente por la entidad Federativa.

La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, demuestra que las funciones de la disciplina militar 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; el auxilio a las autoridades encargadas de la procuración de justicia y el apoyo a las acciones para combatir el narcotráfico, entre otras de seguridad pública.

IV.II.III. Condición jurídica de los militares encomendados a actividades de seguridad pública

El régimen jurídico de los militares que son comisionados a realizar actividades de seguridad pública, tales como, liberación de personas secuestradas, cateos, aprehensión de presuntos delincuentes, entre otras, continua siendo su régimen

ordinario de excepción que los distingue de la población civil, no obstante, en materia penal existe controversia al respecto.

Respecto a la relación de trabajo que guardan con el Estado, la misma Constitución concede a los militares, en esta materia, un trato de excepción, según lo expresa el artículo 123 Apartado B fracción XIII que establece que los militares y marinos se regirán por sus propias leyes, motivo por el cual, los estímulos, recompensas, o alguna otra prestación a que tuvieran derecho por su participación en actividades propias de las Instituciones de Policía, serán exclusivamente aquellas estipuladas en la legislación castrense.

En materia disciplinaria, todo militar que infrinja un precepto reglamentario se hará acreedor a un correctivo disciplinario, de acuerdo con su jerarquía y la magnitud de la falta. Si la infracción constituye un delito, quedara sujeto al proceso correspondiente, de acuerdo a lo estipulado en el Código de Justicia Militar.

Se consideran como infracciones, y por lo tanto son sancionadas disciplinariamente las conductas establecidas en el artículo 35 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos siguientes:

- La embriaguez, uso de narcóticos y juegos prohibidos por la ley.
- La disolución escandalosa.
- La falta de honradez en el manejo de caudales que no constituya un delito.
- La negligencia en el servicio, que no constituya un delito.
- Lo que concierne a la dignidad militar.

Por su parte, el artículo 45 de la Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México establece las siguientes:

- Las conductas que afecten a la disciplina, al prestigio e imagen pública de la Armada.

- El incumplimiento a las obligaciones y deberes, así como las conductas inadecuadas y las que, en general, afecten negativamente a la unidad, establecimiento o a la Armada.
- Elevar quejas infundadas, hacer públicas falsas imputaciones o cometer indiscreciones en asuntos del servicio, así como expresarse mal de sus superiores.
- El uso de drogas o psicotrópicos, siempre y cuando no sea por prescripción médica.
- La ingesta de bebidas alcohólicas en detrimento del servicio;
- La práctica de juegos prohibidos por la ley.
- Las infracciones a los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno.
- La negligencia profesional no delictuosa.

El artículo 49 del Reglamento General de Deberes Militares señala los siguientes correctivos disciplinarios:

- Amonestación.
- Arresto.
- Cambio de Cuerpo o Dependencia.

Los correctivos disciplinarios contemplados en el artículo 50 de la Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México, son:

- Amonestación.
- Arresto.
- Cambio de adscripción en observación de su conducta a una comisión subalterna.
- Suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción, hasta por un año.
- Pase a disposición en espera de órdenes por un periodo no mayor a un año.

Es atribución de toda escala jerárquica, con excepción naturalmente de los soldados o marinos, la de imponer correctivos disciplinarios a los inferiores, aunque el superior no tenga mando directo sobre aquellos. Esto confirma que los únicos con autoridad para imponer correctivos a los militares son sus propios superiores jerárquicos, en otras palabras, la autoridad civil no tiene tal facultad. Lo mismo sucede en la comisión de delitos por miembros del Ejército o Armada durante el desempeño de funciones de seguridad pública.

IV.II.IV. Límites y alcances del fuero de guerra

El fuero militar o de guerra es aquella jurisdicción o potestad autónoma exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias.

El fundamento constitucional del fuero de guerra constituye la única excepción al principio de igualdad ante la ley, es decir, que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, está contenido en el artículo 13 de la Carta Magna, que prevé la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que pertenezcan al Ejército, y cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Existe el fuero de guerra, toda vez que por medio de la disciplina militar se debe mantener el régimen que prevalece en el seno de las organizaciones militares, ya que si no existiera la disciplina se expondría la seguridad y existencia de las Fuerzas Armadas.

Para conocer el alcance del fuero de guerra para procesar a militares que delinquen en el ejercicio de actividades de seguridad pública, se debe atender a la

competencia que revisten los tribunales castrenses. Considerando lo anterior, el Código de Justicia Militar establece la competencia para los tribunales militares de la siguiente forma:

“Artículo 57.- *Son delitos contra la disciplina militar:*

I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código;

II.- los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan:

a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;

b).- que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;

c).- que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;

d).- que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;

e).- que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

Quando en los casos de la fracción II, concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar.

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de

los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.”

Es posible encuadrar ambas fracciones a aquellas conductas que realicen los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea durante el desempeño de actividades de seguridad pública, y aunque la mayoría de los delitos contemplados en el Código de Justicia Militar y que son a los que se refiere la fracción I del artículo citado, tienden a la protección de las Fuerzas Armadas como garante de la norma, existe el delito denominado *“Ultrajes y violencias contra la policía”* que bien podría actualizarse durante un operativo conjunto con las fuerzas policiales. Sobre el particular, el artículo 281 prescribe lo siguiente: *“El que injurie o ultraje a un miembro de la policía que esté en ejercicio de sus funciones, será castigado con nueve meses de prisión; y si lo desobedece o resiste a la orden que le haya intimado en uso de sus facultades o ejerza violencia contra él, la pena será de un año y seis meses de prisión.”*

Con la fracción I del artículo 57 no existe mayor problema, en cambio, éste surge cuando se actualiza alguna de las hipótesis contenidas en la fracción II, debido a que la jurisdicción de los tribunales militares se extiende hasta actos cometidos contra la población civil, es decir, cuando un militar comete un delito de los considerados como del orden común o federal, pero por el hecho de estar en servicio o por actos que sean consecuencia de este, deberá ser juzgado bajo el imperio del fuero de guerra.

Para el caso de los delitos tipificados en el Código de Justicia Militar, la calidad de autor del delito exige que la persona que lo comete pertenezca a este gremio y que, además, se encuentre en servicio activo, es decir, que pertenezca al Ejército, Armada o Fuerza Aérea. En este sentido se han pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación el emitir la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

“DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 57 DEL CÓDIGO

DE JUSTICIA MILITAR. PARA SU ACREDITACIÓN BASTA QUE EL SUJETO QUE LOS REALICE TENGA LA CALIDAD DE MILITAR EN ACTIVO. *Del análisis del artículo 57 del Código de Justicia Militar, que establece los delitos contra la disciplina militar, se deduce un origen diferenciado de ese tipo de conductas delictivas: 1) cuando se actualizan las hipótesis contenidas en el libro segundo del referido Código, y 2) los delitos del fuero común o federal cometidos por militares cuando se actualicen los supuestos previstos en los diversos incisos de su fracción II. Ahora bien, para acreditar los delitos contra la disciplina militar a que se refiere la fracción I del citado artículo 57 -los especificados en el libro segundo del ordenamiento señalado-, sólo se requiere que el agente del delito tenga la calidad de militar en activo, es decir, que pertenezca a la institución armada, con independencia de que en el momento de la comisión delictiva esté fuera de servicio o del horario normal de labores, o franco. Esta previsión tiene como finalidad conservar la disciplina militar, requisito indispensable para el debido funcionamiento del Ejército, lo que necesariamente justifica la tipificación de conductas específicas a las que se atribuyen sanciones ejemplares. De lo contrario podría concluirse que aunque ciertas conductas se prevean en el Código de Justicia Militar no se sancionarían, o se llegaría al absurdo de no poder acreditar los delitos considerados como graves -a los que incluso se castiga con pena de muerte, como traición a la patria, espionaje o rebelión- por el hecho de que en ellos no se hace especificación alguna en el sentido de que pueden cometerse estando o no en servicio.*¹¹⁶

¹¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, XXIII, Febrero de 2006, Página: 247, Tesis de jurisprudencia 148/2005, Contradicción de tesis 105/2005-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 28 de septiembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

En el supuesto de que un miembro de las Fuerzas Armadas cometa un delito bajo alguna de las hipótesis del artículo 57 fracción II, cuando estén realizando actividades propias de las instituciones de policía en ciudades o lugares públicos, aún bajo ese supuesto deben ser juzgados a la luz del fuero militar. La siguiente Tesis Aislada confirma lo anterior:

“MILITARES, DELITOS COMETIDOS POR, COMISIONADOS A LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. Si un militar, en términos de los artículos 21 constitucional, párrafos penúltimo y último, y 10 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, es comisionado para desempeñar un servicio en la Policía Federal Preventiva y en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero al realizar tal servicio comete un delito, debe entenderse que ese hecho criminoso lo realiza al estar en servicio y con motivo de actos de servicio militar como el artículo 57 del código castrense lo prevé, puesto que técnicamente depende del cuerpo de policía militar y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional.”¹¹⁷

No obstante, lo anterior tiene una limitante establecida en la parte final del artículo 57 fracción II, relativa a los delitos del orden común que exijan querrela necesaria para su averiguación, donde no serán competentes los tribunales militares. A manera de ejemplo se cita el delito de lesiones. En cambio, tratándose de personas que no pertenezcan a los Institutos Armados, o cuando los militares pierden esa calidad por haberlo declarado así la autoridad competente, los componentes para conocer del proceso que a ese propósito se instruya será a cargo de los tribunales ordinarios, ya sea del fuero federal o local.

¹¹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, XV, Abril de 2002, Página: 1294, Tesis: I.2o.P.56 P, Competencia 122/2001. Suscitada entre el Juez Primero Militar adscrito a la Primera Región Militar y el Juez Vigésimo Tercero Penal del Distrito Federal. 21 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz. Secretaria: María del Carmen Rojas Letechipia.

IV.II.V. La problemática entre Derechos Humanos y actividades Castrenses

La relación entre milicia y derechos humanos fue objeto de discusión durante varios años. Aparentemente se trata de dos cuestiones totalmente contrarias, ya que la primera presupone el uso de la fuerza para velar por la seguridad de la Nación, mientras que los segundos, exigen una abstención hacia la actividad estatal para evitar lesionar los derechos de la población. Un problema que se presenta entre este binomio consiste en el entrenamiento para el combate, debido a que los soldados son adiestrados de manera distinta a los policías y su preparación es para el ataque y no para la disuasión, como ocurre con éstos.

Aunado a esto, existe una imposibilidad de combatir al crimen organizado sino es mediante el uso del potencial militar del que disponen los institutos armados, ya que es casi imposible atender al pleno respeto de los derechos humanos cuando se entra en acción. Como consecuencia, hay víctimas de la población civil y excesos por parte de la fuerza pública. Un claro ejemplo de violación a los derechos humanos de la población por parte de efectivos militares cuando desempeñan comisiones de seguridad pública, consiste en diversos actos de agresión en contra de las personas ajenas a la delincuencia organizada, y que generalmente se acompaña del delito de lesiones. Al respecto, el artículo 330 del Código de Justicia Militar tipifica el delito de violencia contra las personas al establecer:

“El que hiciere innecesariamente uso de las armas contra cualquiera persona, o que sin autorización ejerciere cualquier otro acto injustificado de violencia contra algún individuo, será castigado con la pena de un año de prisión. Si se causare daño se estará al delito que resultare, cuando la pena que corresponda a éste sea mayor que la señalada en este artículo.”

La problemática radica en que se plantea un combate frontal contra cierto tipo de bandas del crimen organizado, pero no hay una limitación constitucional sobre los medios. A la Fuerza Armada le dan una orden: que combata a la delincuencia organizada. Es una guerra frontal y en una guerra las consideraciones de derechos humanos no existen. La teoría de la guerra no tiene como precepto los derechos humanos a la hora del combate.

De igual forma, el adiestramiento y táctica adquiridas durante años no estaba adaptada para que los militares combatieran al crimen común, sin embargo, hoy en día se ha intensificado la cultura al respeto de los derechos humanos por parte de los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los mismos.

IV.II.VI Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Tratándose del ámbito federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), formula recomendaciones públicas (no vinculatorias), y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. De conformidad con esto, se pueden emitir recomendaciones a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, cuando sus servidores públicos (militares y marinos) transgredan los derechos humanos de la población civil con motivo de la realización de actos del servicio.

A través de su portal electrónico en Internet,¹¹⁸ la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) pone a disposición del público información relevante sobre el estado que guardan los derechos humanos con relación a la lucha contra el crimen organizado, lo que permite tener una mayor apertura con la sociedad al dar a conocer las actividades que en esta materia se realizan al interior del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

¹¹⁸ Véase: www.sedena.gob.mx.

En un documento titulado “*Quejas y Recomendaciones*”,¹¹⁹ la Secretaría informa que cuando es comprobado algún delito que atente contra la dignidad humana considerado como violación a los derechos humanos, los Órganos del Fuero de Guerra inician el proceso penal correspondiente en contra del personal militar involucrado, con el propósito de determinar su responsabilidad y estar en posibilidad de emitir sanción, garantizando de esta forma el respeto a los derechos humanos como parte de la disciplina militar que caracteriza a los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Previo a la emisión de recomendaciones por parte de la CNDH, se necesita que las personas que consideren han sido afectadas en sus derechos humanos, presenten su queja dentro del plazo 1 año desde el momento en que el quejoso tiene conocimiento de los hechos, salvo el caso de violaciones graves a los derechos humanos, donde se podrá ampliar dicho plazo. Desde el momento que se admita la queja la Comisión intenta la conciliación entre el quejoso y la autoridad responsable. Cuando la autoridad o servidor público no acepte la propuesta de conciliación formulada por la CNDH, se procede a elaborar el proyecto de recomendación.

En este sentido, la Secretaría de la Defensa Nacional informa que durante la actual administración, hasta el día 26 de enero de 2011, se han presentado 4,546 quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su contra, de las cuales, 4281 corresponden a la población civil y las restantes 265 al personal militar, dando como resultado 73 recomendaciones, lo que significa que únicamente el 1.60 % de la totalidad de las quejas han concluido en recomendación.¹²⁰ Situación similar ocurrió durante el año 2010, donde se presentaron 1,320 quejas ante la Comisión en contra de la Secretaria de la Defensa, de las cuales 22 concluyeron en recomendación, lo que representa el 1.66% del total de quejas.

¹¹⁹ SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Quejas y Recomendaciones*, [En línea]. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/quejasyrecom/SITUACION_DE_QUEJAS_Y_RECOMENDACIONES._ENERO.pdf> Fecha: 22 de marzo de 2011. 13:35 p.m.

¹²⁰ *Ibíd.*

A últimas fechas, del primero al veintiséis de enero del 2011, se han presentado 55 quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de esta Secretaría, de las cuales, ninguna ha concluido en recomendación.¹²¹

Como se menciono con anterioridad, del total de quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional durante el presente sexenio (periodo del 1/o. de diciembre de 2006 al 26 de enero de 2011), la CNDH emitió 73 recomendaciones, de estas, 59 son resultantes de operaciones contra la delincuencia organizada, y las 14 restantes son recomendaciones de carácter administrativo.

A manera de síntesis, a continuación se presenta un desglose de los principales hechos denunciados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que posteriormente derivaron en recomendación:

- Cateos ilegales: Abuso de autoridad.
- Privar de la vida a terceros durante un enfrentamiento con presuntos miembros de la delincuencia organizada. (Violencia contra las personas causando homicidio).
- Detención de personas profiriendo malos tratos: Lesiones.
- Retención de civiles en instalaciones militares, sometiéndoles a interrogatorio y posterior puesta a disposición del Ministerio Público: Abuso de autoridad y lesiones.
- Personal militar que proporcionaba seguridad periférica en una diligencia de cateo efectuó disparos contra un vehículo que no se detuvo: Violencia contra las personas causando lesiones.
- Elementos militares ingresaron a un domicilio particular ejerciendo actos de violencia sobre las personas que ahí se encontraban: Abuso de autoridad y abuso sexual.
- Retención ilegal de personas, incomunicación y tortura.

¹²¹ *Ibíd.*

Cabe destacar, que en todos los casos se capacitó al personal militar involucrado en los hechos anteriores, conforme al “*Programa de Promoción y Fortalecimiento a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario S.D.N.*”, instaurado por la Secretaría de la Defensa Nacional, como acción para cumplir con la recomendaciones que formuló la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por su parte, la Armada de México se encuentra dentro de las instituciones con menor porcentaje de quejas presentadas en su contra y recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹²² Durante la presente administración, la CNDH ha recibido más de cien quejas contra la Secretaría de Marina,¹²³ de éstas, el número de recomendaciones que se le han formulado asciende a 7, de las cuales, 4 estuvieron relacionadas con actividades de seguridad pública.

Las acciones que tomo está Secretaría en alguno casos, consistieron en la capacitación sobre el debido uso de la fuerza, equipo asignado para el desarrollo de su trabajo, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y manejo de estrés. Asimismo, se ha implementado capacitación y actualización en materia de derechos humanos.¹²⁴

El número de quejas contra las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, aumento a partir de que estas tuvieron mayor injerencia en actividades de seguridad pública, especialmente, aquellas destinadas al combate del crimen

¹²² SECRETARIA DE MARINA, *El respeto a los derechos humanos en la SEMAR*, [En línea]. Disponible en: <http://www.semar.gob.mx/sitio_2/normateca/derechos-humanos-en-marina/el-respeto-a-los-derechos-humanos-en-la-semar.html> Fecha: 22 de marzo de 2011. 17:20 p.m.

¹²³ En el portal de internet de la Secretaría de Marina sólo se menciona el número de quejas relativas a los años 2006, 2007 y 2008, sin embargo, si se menciona el número de recomendaciones que se le han formulado hasta el año 2010. SECRETARIA DE MARINA, *Derechos humanos en Marina*, [En línea]. Disponible en: <http://www.semar.gob.mx/sitio_2/normateca/derechos-humanos-en-marina.html> Fecha: 23 de marzo de 2011. 13:00 p.m.

¹²⁴ SECRETARIA DE MARINA, *Manual de Derechos Humanos para el Personal de la Armada de México*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.semar.gob.mx/derechoshum.pdf>> Fecha: 23 de marzo de 2011. 13:30 p.m.

organizado,¹²⁵ lo que refleja que fue una de las consecuencias de la incursión de dichas autoridades en la lucha contra el narcotráfico, además de otras que se trataran en el siguiente tema.

IV.II.VII. Consecuencias de la participación militar en actividades de seguridad publica

Al igual que toda acción que se desarrolla para lograr un objetivo, la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública conlleva una serie de consecuencias, ya sean en un plano positivo o negativo. Con anterioridad se observó la repercusión que tuvieron en los derechos humanos los operativos llevados a cabo por elementos militares, en los cuales, presuntamente se transgredió la esfera jurídica de algunos particulares.

Por tradición, las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos, por ser una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. No obstante, en el año 2008 la *Consulta Mitofsky sobre la Confianza en las Instituciones*,¹²⁶ reveló que el Ejército descendió del primer al tercer lugar en el transcurso de 11 meses al pasar su confianza promedio de 8.0 a 7.8, baja que se genera al perder seis puntos porcentuales entre los ciudadanos que le asignan alta confianza, ubicándose por debajo de las Universidades y la Iglesia. Esto se atribuyó a su participación en actividades relacionadas con la seguridad pública.

Anteriormente, los bajos salarios facilitaban la infiltración del narcotráfico entre los miembros de las instituciones militares para sobornar a algunos de ellos y

¹²⁵ En los pasados 18 meses la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha abierto más de 100 expedientes sobre asesinatos de civiles cometidos por policías y soldados como resultado de los operativos contra la delincuencia organizada, reveló ayer el presidente del Organismo, Raúl Plascencia Villanueva. BALLINAS, Víctor, "Uniformados, implicados en más de 100 homicidios", *La Jornada*, Martes 23 de noviembre de 2010. P. 10.

¹²⁶ CAMPOS, Roy, *CONSULTA MITOFSKY sobre CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Ranking Nacional*, Octubre de 2008. [En línea]. Disponible en: <http://www.codigociudadano.org.mx/docs/bibDigital/Confianza_en_instituciones_Consulta_M.pdf> Fecha: 24 de marzo de 2011. 16:25 p.m.

desarrollar con libertad sus actividades ilícitas. Para remediar esto, a lo largo del presente sexenio se han otorgado diversos estímulos a los miembros de las Fuerzas Armadas con el objetivo de evitar la infiltración del crimen organizado en sus filas.¹²⁷

Otra de las consecuencias que conlleva la injerencia militar, tiene que ver con los recursos empleados, así como el costo de vidas humanas que se encuentran en peligro, puesto que las condiciones que se originan en el campo de batalla propician la pérdida de efectivos militares y civiles. Aunado a esto, desplegar territorialmente al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, implica una homologación entre los asuntos reservados para la seguridad pública y aquellos que son propios de la seguridad nacional.

Desde mi perspectiva, la violación de derechos humanos y la infiltración del crimen organizado dentro de las Fuerzas Armadas,¹²⁸ constituyen las principales consecuencias de su participación, sin dejar de mencionar que precisamente los institutos armados representan el último eslabón con que cuenta el Estado para garantizar su seguridad, razón por la cual, se les delega toda la responsabilidad en cuanto a mantener el orden se refiere.

Por otro lado, la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones propias de la policía también ha traído beneficios, tales como, mayor seguridad en las poblaciones donde implementa acciones para garantizar la seguridad, mayor confianza por parte de la población. En este sentido, la *Consulta Mitofsky* relativa

¹²⁷ En la ceremonia, el mandatario federal anunció una serie de beneficios adicionales que recibirán los militares y sus familias, entre los que destacan una pensión vitalicia de diez mil pesos para las viudas de los fallecidos en cumplimiento de su deber, así como un apoyo adicional de mil pesos mensuales para el personal de tropa, clases y marinería. OLSON, Georgina, "Calderón ordena el envío de cuatro batallones a la frontera", *Excélsior*, 20 de febrero de 2011. [En línea]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=715822> Fecha: 24 de marzo de 2011. 17:00 p.m.

¹²⁸ Fundadas sospechas de que miembros del Ejército Mexicano se han pasado a las filas del narcotráfico, en particular dentro del grupo de sicarios conocido como Los Zetas, provocaron una airada reacción del Congreso estadounidense, que exige información del gobierno mexicano al respecto. De hecho, legisladores del país vecino manejan una lista con nombres y apellidos de militares mexicanos presuntamente involucrados con el narco. ESQUIVEL, Jesús, "Entrenados...para delinquir", *Proceso*, número 1520, diciembre 2005. P. 19.

a la *Percepción ciudadana sobre la seguridad en México*¹²⁹, muestra que la presencia del Ejército como parte de los operativos, es aceptada por el 83 por ciento de los encuestados, lo que es congruente con la alta confianza que los ciudadanos muestran hacia esta Institución. También, se incrementa de 73 por ciento a 77 por ciento el porcentaje de quienes desean un operativo en su ciudad de residencia, situación similar a la del año pasado, lo que muestra que los operativos gozan de buena imagen.

IV.II.VIII. Necesidad de reformar el artículo 129 de la Constitución para regular la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública

El artículo en comento, fue instaurado con el objeto de evitar en el futuro los abusos que por su propia cuenta, invadiendo atribuciones de las autoridades civiles, solían cometer elementos militares. El contexto ideológico en el cual fue creado, era propicio para la instauración de la prohibición que señala. Hoy día, ante el avance de la tecnología y los cambios sociales, políticos y económicos que atraviesa la Nación, es indispensable hacer uso de las Fuerzas Armadas como medio de contención con que cuenta el Estado Mexicano para que este en aptitudes de coadyuvar de manera temporal, en el mantenimiento del orden constitucional. Los delitos se han sofisticado y algunas veces llegan a rebasar a las autoridades del orden civil, campo propicio para una necesaria intervención castrense en la preservación de la seguridad pública.

Como ya se señaló con anterioridad, existe contradicción entre la fracción sexta del artículo 89 y el artículo 129 de la Constitución. En este sentido, es indispensable una reforma del artículo 129. Se debe definir el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, puesto que, en la actualidad no es

¹²⁹ CAMPOS, Roy, *CONSULTA MITOFSKY SOBRE PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA SEGURIDAD EN MÉXICO Encuesta Nacional en Viviendas*, Enero de 2008. [En línea]. Disponible en: <<http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2008/enero08.pdf>> Fecha: 24 de febrero de 2011. 17:30 p.m.

posible que el texto de la Constitución prohíba a las Fuerzas Armadas realizar otras actividades que no sean aquellas que estén relacionadas con la disciplina militar. En razón de esto, se debe establecer que en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas pueden coadyuvar con la autoridad civil en aquellos asuntos que estén relacionados con su misión, tal y como se lleva a cabo en la realidad con los Planes DN-3 y Marina, las campañas de reforestación y servicios médicos.

CAPÍTULO V. LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DERECHO COMPARADO

V.I. La Guardia Nacional y la Guardia Costera en Estados Unidos de América

La importancia de dedicar el estudio comparado de las Fuerzas Armadas a los Estados Unidos de América, radica en el hecho de que hoy en día se ha convertido en uno de los principales actores en la lucha contra la delincuencia organizada que lleva a cabo nuestro país en contra las organizaciones criminales, a través de la cooperación bilateral dentro del marco de la Iniciativa Mérida.¹³⁰

En Estados Unidos de América, las Fuerzas Armadas están integradas por la Armada (*Navy*), el Cuerpo de Marines (*Marine Corps*), la Guardia Costera (*Coast Guard*), la Fuerza Aérea (*Air Force*), el Ejército (*Army*) y la Guardia Nacional (*National Guard*). Todas las fuerzas están bajo control civil del Presidente de los Estados Unidos, que ejerce en su carácter de Comandante en Jefe.¹³¹ Todos los servicios exceptuando a los Guardacostas, que están bajo la supervisión del Departamento de Seguridad Nacional, dependen del Departamento de Defensa, que es dirigido por un Ministro de Defensa que también debe ser un civil. La Guardia Costera está dirigida por el Departamento de Seguridad Nacional en tiempo de paz, pero el mando puede ser transferido al Departamento de Defensa

¹³⁰ La Iniciativa Mérida es un esquema de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos para combatir más eficaz y exitosamente a la delincuencia organizada transnacional. Está orientada a disminuir el poder de las organizaciones criminales al capturar y encarcelar a sus líderes, así como a reducir los ingresos obtenidos por el tráfico de drogas. INICIATIVA MÉRIDA, *Los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.iniciativamerida.gob.mx/>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 15:41 p.m.

¹³¹ En términos del Artículo Dos, Segunda Sección de la Constitución de los Estados Unidos de América: “*El Presidente será jefe supremo del Ejército y de la Armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los distintos estados cuando ésta fuere llamada al servicio activo de la Nación.*” Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 en español. [En línea]. Disponible en: <<http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 16:00 p.m.

en tiempos de guerra, específicamente, bajo supervisión del Departamento de la Armada, y actuando, en caso de necesidad, como fuerza auxiliar de la Armada.¹³²

De esta forma, la Guardia Costera de los Estados Unidos mantiene ambas funciones como fuerza militar y de mantenimiento del orden interno, en asuntos relacionados con la seguridad en el espacio marítimo en cuestiones de inmigración ilegal, tráfico, seguridad de la navegación y de actividades de pesca, turismo, explotación petrolera, así como en misiones de búsqueda y rescate. También, debe velar por los recursos naturales marítimos y apoyar la investigación hidrográfica.

Realizando una comparación entre las funciones que tiene asignadas en México la Armada y la Guardia Costera, resulta interesante observar que existe una similitud en cuanto a las mismas, pero sólo de aquellas encaminadas a mantener el orden y la seguridad de espacios marítimos al interior del territorio nacional.

Por su parte, la Guardia Nacional posee características especiales, porque en tiempos de paz y en circunstancias normales es una milicia estatal, ya que cada estado tiene su propia Guardia Nacional y el Gobernador es el Comandante en Jefe. Otra diferencia que posee es que está bajo el control de un Departamento del Gabinete del Gobernador y no del Departamento de Defensa, aunque éste último está facultado para supervisarla. En casos de emergencia grave o en tiempos de guerra, el Presidente puede decretar la "*federalización*" de toda o una parte de la Guardia Nacional que pasa entonces a formar parte del Ejército o de la Fuerza Aérea de manera temporal; y hasta que las circunstancias no lo permitan, seguirán bajo el mando del Presidente como Comandante en Jefe y del Departamento de Defensa. La Guardia Nacional prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, funciona de manera idéntica a la que opera en los Estados Unidos de Norte América, pero la diferencia radical, es que en México no existe físicamente dicha institución.

¹³² DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Fuerzas Armadas de Hoy*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.todaysmilitary.com/service-branches/coast-guard?lang=esp>> Fecha: 26 de marzo de 2011. 14:08 p.m.

A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, en estados Unidos no se utiliza al Ejército, Armada ni Fuerza Aérea para desempeñar actividades de seguridad pública,¹³³ sin embargo, la Guardia Nacional y la Guardia Costera realizan actividades vinculadas con está. Si bien, no tienen una participación directa, no está del todo descartada la intervención de las instituciones militares en actividades de seguridad pública, debido a que algunos autores consideran que está ha existido desde hace algunas décadas,¹³⁴ aunque no de manera tan evidente como ocurre en nuestro país.

Es importante precisar que el ordenamiento jurídico a nivel federal en los Estados Unidos de América se origina a partir de la Constitución, y casi todas las leyes promulgadas han sido codificadas en el Código de los Estados Unidos (en inglés *US Code* o *USC*), dentro del cual se encuentran las atribuciones correspondientes a la Guardia Nacional, Guardia Costera y a las demás Fuerzas Armadas, tal y como se verá en los siguientes temas.

V.I.I. Funciones de la Guardia Nacional

La Guardia Nacional es la parte de la milicia organizada de los diversos Estados y territorios, Puerto Rico y el Distrito de Columbia, activos e inactivos, la cual, es una fuerza terrestre capacitada, que designa a sus funcionarios de conformidad

¹³³ El mismo Presidente George Bush ha pedido al Congreso que reconsidere la ley, que data del siglo XIX, ya que prohíbe el uso de las Fuerzas Armadas estadounidenses en arrestos y persecuciones en su territorio, labores que usualmente lleva a cabo la policía interna. El Senado considera actualmente la legislación, que probablemente encabezara Tom Ridge, Director de la Oficina de Seguridad Interna. Este se contradijo cuando afirmó que a pesar de que la revisión era muy improbable, la ley no sería aprobada: “Va contra nuestros instintos como país dar a los militares la capacidad de arrestar”, declaró. El *Posse Comitatus* fue aprobado en 1878, en la era de la reconstrucción posterior a la guerra civil y expresamente prohibía el uso del Ejército, la Armada, las Fuerzas Aéreas y Navales en las investigaciones de política interna. PIÑEYRO, José Luis (coord), *La Seguridad Nacional en México: Debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004. P. 151.

¹³⁴ De acuerdo con su estrategia para impulsar una mayor militarización en la frontera, el gobierno estadounidense ha montado desde los años ochenta constantes operaciones de entrenamiento militar a largo de esta región, con ejercicios de práctica de vigilancia, reconocimiento y otras habilidades necesarias para lo que un comandante de Batallón del Ejército ha denominado una “misión en tiempos de guerra” (*Wartime Misión*), en la que los militares han ayudado a otra guerra que se libra en la frontera contra el narcotráfico y la inmigración indocumentada, llevada a cabo por la Patrulla Fronteriza, la DEA y Aduanas. *Ibidem*. P. 410.

con la cláusula décimo sexta de la Octava Sección, del Artículo Uno de la Constitución, está organizada, armada y equipada en su totalidad o en parte a expensas de la Federación, y es reconocida a nivel federal.¹³⁵

En pocas palabras, la Guardia Nacional de los Estados Unidos es una fuerza de reserva estadounidense constituida por voluntarios, donde cada estado tiene su propia Guardia Nacional, y de acuerdo a las leyes locales, el gobernador es el comandante en jefe, tal y como el Presidente de los Estados Unidos lo es de las Fuerzas Armadas. Es administrada por la Oficina de la Guardia Nacional (en inglés *National Guard Bureau*), en conjunto con el Departamento de Defensa,¹³⁶ y su papel primordial consiste en ser la primera línea de defensa del país.¹³⁷ Los gobernadores pueden usar las tropas de sus respectivas guardias nacionales para restablecer el orden público en situaciones graves como disturbios violentos que la policía no pueda controlar, y para socorrer y brindar seguridad en caso de desastres naturales como huracanes, inundaciones y terremotos. En este sentido, también pueden usarlas para apoyar a las autoridades de policía en operativos contra la delincuencia.¹³⁸

Los miembros de la Guardia Nacional sólo prestan su servicio los fines de semana y una semana entera cada determinado tiempo, lo cual les permite desempeñar una vida civil normal, pero cuando son convocados al servicio activo por el gobernador del estado o por el Presidente de los Estados Unidos deben realizar sus funciones de soldado hasta que termine su llamado a filas. Sin embargo, existen excepciones a éste régimen de servicio, lógicamente tratándose de aquellos militares de la Guardia Nacional que por la naturaleza de su misión

¹³⁵ INSTITUTO DE INFORMACIÓN LEGAL DE LA UNIVERSIDAD DE CORNELL, *United States Code*, Title 32, Chapter 1, § 101, ^ a b c. [En línea]. Disponible en: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 16:33p.m.

¹³⁶ *Ibidem*. Title 10, Subtitle E, Part I, Chapter 1011, § 1050.

¹³⁷ *Ibidem*. Title 32, Chapter 1, § 102.

¹³⁸ Como órgano de primera respuesta a las emergencias domesticas, está bien posicionada para asumir el control militar de la seguridad interna. Más aún, gran parte de la estructura administrativa y de comando necesaria para permitir a la Guardia Nacional este papel está en buenas condiciones de acción. Pero el artículo 32 del Código de Estados Unidos obliga a la Guardia a enfocarse a dar servicios de apoyo a las fuerzas activas, y el Pentágono no puede con facilidad sacarla de estas obligaciones y redespargar unidades para la seguridad interna sin afectar las mencionadas, por lo que las fuerzas activas tendrán que expandirse para cubrir estos servicios o sus compromisos deberán disminuir. PIÑEYRO, José Luis (coord.), *Op. Cit.* P. 150.

deben prestar el servicio a tiempo completo, como es el caso de los pilotos aviadores.

Al igual que la Reserva del Ejército, la Guardia Nacional del Ejército está conformada por ciudadanos soldados quienes entrenan a tiempo parcial, cerca de sus hogares hasta que se les necesite. Desde 1636, cada estado ha tenido su propia milicia. Se moviliza para proteger los intereses nacionales en tiempos de conflicto o en desastres naturales, y pueden ser desplegadas al exterior junto con las tropas a tiempo completo cuando la situación lo amerite. La Guardia Nacional de hoy está compuesta por tropas de 325,000 soldados de todos los estados y territorios de los Estados Unidos.¹³⁹

Al ser internas las funciones de la Guardia Nacional, necesariamente debe coordinarse con diversas autoridades de carácter civil para llevar a cabo sus atribuciones, hecho que incide en el mantenimiento de la seguridad pública en cada estado, incluyendo el territorio fronterizo con México.¹⁴⁰

Según se ha visto, al ser la considerada como parte componente de las Fuerzas Armadas estadounidenses, la Guardia Nacional representa la integración de funciones y enfoques militares asumiendo funciones de policía doméstica, esto es, tienen la potestad para brindar auxilio a la población en aquellos casos donde la presencia de las autoridades de policía sea insuficiente, hecho que conlleva la puesta en marcha de las diferentes experiencias, estrategias, tácticas, tecnología, equipo e instalaciones militares al servicio de la seguridad pública.

V.I.II. Atribuciones de la Guardia Costera

¹³⁹ DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Fuerzas Armadas de Hoy*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.todaymilitary.com/service-branches/army-national-guard?lang=esp>> Fecha: 27 de marzo de 2011. Hora: 13:08 p.m.

¹⁴⁰ Iniciadas estas operaciones de colaboración de los militares con otras dependencias gubernamentales desde la década de los años setenta, para los ochenta la presencia militar era ya bastante evidente. Para principios de los noventa, las acciones de los militares se incrementaron, llegándose a utilizar a la Guardia Nacional para erigir muros metálicos a lo largo de varias partes de la frontera. PIÑEYRO, José Luis (coord.), *Op. Cit.* P. 410.

La Guardia Costera de Estados Unidos (*en inglés United States Coast Guard o USCG*) es una rama de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Desempeña sus funciones en territorio marino¹⁴¹ y tiene una diversidad de misiones, las cuales, se sintetizan en garantizar el cumplimiento o ayudar en la ejecución de las leyes federales en las aguas sometidas a la jurisdicción de los Estados Unidos de Norte América, realizar la vigilancia aérea o marítima de interdicción, con jurisdicción tanto en aguas nacionales como internacionales. Opera bajo el mando del Departamento de Seguridad Nacional en tiempos de paz, y se puede transferir al Departamento de la Marina por el Presidente en cualquier momento o el Congreso durante el tiempo de la guerra.¹⁴² Además de proteger las vías de navegación de la Nación, los 39,000 miembros en servicio activo de la Guardia Costera llevan a cabo búsquedas y rescates, mantienen el orden público y realizan operaciones de limpieza ambiental.¹⁴³

Sus misiones se dividen en aquellas propias de seguridad nacional y las misiones que no se encuentran dentro del rubro seguridad nacional.¹⁴⁴ Dentro de las primeras, se comprende a las siguientes:

- Puertos, vías navegables y seguridad costera.
- Intercepción de drogas.
- Intercepción de emigrantes.
- Preparación para la defensa.
- Otras para hacer cumplir la ley.¹⁴⁵

Con relación a las segundas, comprende:

¹⁴¹ La Guardia Costera tiene la responsabilidad principal de asegurar la custodia y salvaguarda de las aguas de los Estados Unidos, tarea que abarca muchas misiones. Sin importar la situación de que se trate, el enfoque táctico de la Guardia Costera prevé el uso de una política multiusos denominada "*Maritime Domain Awareness*". Este enfoque consiste en rápido reconocimiento, rápida respuesta e intersección. *Ibidem*. P. 146.

¹⁴² INSTITUTO DE INFORMACIÓN LEGAL DE LA UNIVERSIDAD DE CORNELL, *United States Code*, Title 14, Part I, Chapter 1, § 3, [En línea]. Disponible en: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/>> Fecha: 27 de marzo de 2011. 15:08 p.m.

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*. Title 6, Chapter 1, Subchapter VIII, Part H, § 468.

¹⁴⁵ *Ídem*.

- Seguridad en el mar.
- Búsqueda y rescate.
- Ayudas a la navegación.
- Protección de especies marinas.
- Protección del ambiente marino.
- Seguridad marina, búsqueda y rescate, ayudas a la navegación, protección de especies marinas (aplicación de las leyes de pesca) y operaciones en hielo.¹⁴⁶

Lo anterior, demuestra que esta fuerza militar tiene un amplio espectro de atribuciones, y al igual que la Guardia Nacional, también lleva a cabo actividades en auxilio de la población, pero en este caso, la legislación de Estados Unidos (*Title 6, Chapter 1, Subchapter VIII, Part H, § 468. USC*) hace referencia de forma expresa a la competencia para llevar a cabo la intercepción de drogas. Esta misión resulta interesante para efectos de llevar a cabo el estudio comparativo entre México y Estados Unidos de América, pues el problema del narcotráfico es el motivo determinante que obliga a nuestro país a hacer uso de sus Fuerzas Armadas, y en este contexto, en la Nación del norte, el problema del narcotráfico también hace indispensable la participación de una institución militar como la Guardia Costera para combatirlo en zonas marítimas.

Del estudio de las atribuciones encomendadas a la Guardia Nacional y a la Guardia Costera de los Estados Unidos de Norte América, se establece que, de conformidad con su legislación, si es legal la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, toda vez que el Código de los Estados Unidos (*USC*) prevé la utilización de estas instituciones para el auxilio de la población civil, incluyendo las actividades de seguridad pública o de policía.

V.I.III. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

¹⁴⁶ *Ídem.*

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y actúa en representación de todos los países miembros de dicha Organización. Su trabajo consiste en recibir comunicaciones o denuncias de grupos de asociaciones o de individuos de un Estado respecto a violaciones de derechos humanos, comunicaciones que se van integrando generalmente en un informe previo que se hace del conocimiento del Estado afectado, para recibir sus observaciones. O bien, puede procederse, con la anuencia o a invitación del gobierno, a una visita de inspección, u “*observancia in loco*”, como se le denomina, para enterarse con mayor proximidad de la situación de los derechos humanos en este país.¹⁴⁷ Si como resultado de esa visita se encuentra que las respuestas del gobierno no son satisfactorias, se envía el informe correspondiente, dotado de recomendaciones y de conclusiones, y de no mejorar la situación o de no recibirse respuesta clara del gobierno en el sentido de que procede a efectuar enmiendas, se prepara el Informe definitivo y se hace público, y se somete a la Asamblea General, con las conclusiones y recomendaciones finales sobre la situación de los derechos humanos en ese país.¹⁴⁸

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece en su artículo 41 inciso b), la facultad de la Comisión para formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. En este sentido, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma,

¹⁴⁷ SEPULVEDA, Cesar, *Derecho Internacional*, 26ª Edición, México, Porrúa, 2009. P. 510.

¹⁴⁸ *Ibídem*. P. 511.

religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹⁴⁹

Para hacer posible la emisión de una Recomendación, previamente se necesita que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, presente a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por un Estado parte. Para que una petición o comunicación sea admitida, se requiere que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva y, que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.

La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

- Si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;
- Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente;
- Podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes;

¹⁴⁹ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>> Fecha: 28 de marzo de 2011. 18:00 p.m.

- Si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;
- Podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;
- Se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

Si se ha llegado a una solución amistosa, la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.¹⁵⁰ De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.¹⁵¹

Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su

¹⁵⁰ *Ibidem*. Artículo 49.

¹⁵¹ *Ibidem*. Artículo 50.

consideración. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Transcurrido el período fijado, decidirá por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si pública o no su informe.¹⁵²

V.I.IV. Recomendaciones sobre participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública

Como se aprecia, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos surgen cuando existe un caso de violación a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, cumpliendo con las formalidades y con los requisitos mencionados anteriormente. Al hacer uso de sus Fuerzas Armadas, el Estado Mexicano se ve obligado a poner mayor énfasis en aquellas actividades que pudieran afectar los derechos consagrados en la Carta Magna, procurando respetarlos en todo, aún en el supuesto de estar inmerso en algún tipo de conflicto interno. En el caso particular de México, existen seis casos de presuntas violaciones¹⁵³ a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, mismos que se mencionan enseguida:

- 1) CASO No 11.411 "EJIDO MORELIA" (29 de abril de 1996)¹⁵⁴.
- 2) CASO 11.565 ANA, BEATRIZ Y CELIA GONZÁLEZ PÉREZ (4 de abril de 2001).¹⁵⁵

¹⁵² *Ibidem*. Artículo 51.

¹⁵³ En su página web, la Secretaría de la Defensa Nacional explica brevemente los asuntos relevantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los que se ha visto involucrada esa dependencia. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Casos relevantes ante organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/casos-relevantes/3880-comision-interamericana>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 13:00 p.m.

¹⁵⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Organización de los Estados Americanos*, Informe N° 25/96, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/96span/Mexico11411.htm>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 15:43 p.m.

- 3) CASO No. 11.564 “GILBERTO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ”. (1995)¹⁵⁶.
- 4) CASO No. 12.130 TTE. INF. “MIGUEL ORLANDO MUÑOZ GUZMÁN” (4 de diciembre de 2000).¹⁵⁷
- 5) CASO No. 12.659 “MIREY TRUEBA ARCINIEGA”. (24 de julio de 2008).¹⁵⁸
- 6) CASO No. 12.689 “J.S.C.H. Y M.G.S.”. (4 de febrero de 2009).¹⁵⁹

De los casos antes mencionados, solamente uno tiene implicaciones en materia de participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, que es el Caso No. 12.659, ya que el día en que ocurrieron los hechos, los elementos del Ejército que intervinieron se encontraban actuando en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, con motivo de la lucha permanente contra el narcotráfico, es decir, se encontraban realizando actos propios del servicio. A manera de síntesis, baste decir que el 21 de agosto de 1998, un Teniente Coronel, encontrándose en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, le marcó el alto a una camioneta para efectuar una revisión. En el vehículo viajaban tres civiles, uno de ellos al descender trató de huir por lo que el efectivo militar accionó su arma de fuego, provocándole la muerte.¹⁶⁰

¹⁵⁵ *Ibidem*, Informe No. 53/01, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Mexico11.565.htm>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 15:43 p.m.

¹⁵⁶ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Casos relevantes ante organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/casos-relevantes/3906-caso-no-11564>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 13:43p.m.

¹⁵⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Organización de los Estados Americanos*, Informe No. 106/00, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/admisible/Mexico12.130.htm>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 15:55 p.m.

¹⁵⁸ *Ibidem*, Informe No. 48/08, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/Mexico515-01.sp.htm>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 16:10 p.m.

¹⁵⁹ *Ibidem*, Informe No. 02/09, [En línea]. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Mexico302-04p.sp.htm#_ftnref28> Fecha: 29 de marzo de 2011. 16:15 p.m.

¹⁶⁰ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Casos relevantes ante organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, [En línea]. Disponible en:

Luego de llevarse a cabo las investigaciones pertinentes dentro de la jurisdicción militar, el funcionario castrense fue sometido a proceso y sentenciado por el delito de homicidio simple intencional. Con la finalidad de buscar alternativas viables que permitieran la solución del asunto, y crear las condiciones necesarias que les permitiera resarcir el daño ocasionado, se suscribió un convenio, entre el padre de la víctima y las autoridades militares. En dicho acuerdo, la Secretaría Nacional de Defensa manifestó que la muerte del civil fue ocasionada probablemente por un elemento perteneciente a la misma Secretaria, razón por la cual, indica que hizo entrega de una indemnización a la familia que correspondía a la reparación del daño moral y material por el valor de \$117,822.00 pesos mexicanos, y señala que el padre de la víctima aceptó y recibió dicha cantidad en conformidad a la reparación del daño moral y material. En este sentido, se solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos homologar el citado convenio, ya que en este caso se ha demostrado que ha habido investigación de los hechos, se ha juzgado y sancionado al responsable.¹⁶¹

La Comisión considero que la entrega de una suma de dinero al padre de la víctima en reconocimiento a la responsabilidad estatal podría constituir una parte de la reparación al daño producido por el Estado, ya que es insuficiente e ineficaz para reparar en su totalidad el daño causado, es decir, la reparación integral queda pendiente. Por lo anterior, la CIDH decidió declarar admisible el informe a pesar de la existencia de dicho convenio.¹⁶²

El tema de los derechos humanos ha cobrado importancia internacional cada vez más creciente, que en un principio, eran una cuestión doméstica, y competía exclusivamente a cada Estado tutelarlos. No se debe olvidar que las Fuerzas Armadas actúan para defender los derechos de la ciudadanía, no para coartarlos. En mi opinión, el fuero militar no representa un espacio de impunidad, pues este atiende a los requerimientos de un sector del poder público que necesita ser

<<http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/casos-relevantes/3912-caso-no-12659>>
Fecha: 01 de abril de 2011. Hora: 14:53 p.m.

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² *Ídem.*

administrado bajo una legislación especial, con la finalidad de garantizar su existencia. Las violaciones a los derechos humanos por parte de efectivos militares representan casos aislados que se presentan como una de las consecuencias de la participación de los Institutos Armados en actividades de seguridad pública.

CONCLUSIONES

Primera. Actualmente, se confunde la seguridad pública con la seguridad nacional debido al aumento en la intensidad de la comisión de algunos delitos, ya que el aumento gradual de ciertos ilícitos, específicamente, aquellos que comete el crimen organizado, ha provocado que nuestro país haga uso de sus Fuerzas Armadas en respuesta a la perturbación en la estabilidad interna que se produce, aunado a que, en algunos casos, se ha rebasado la capacidad de las Policías Federal, Estatal y Municipal.

Segunda. El narcotráfico y el crimen organizado representan grandes desafíos internos y externos que ponen en riesgo la paz, estabilidad y soberanía nacionales, motivo por el cual, es indispensable el apoyo de las Fuerzas Armadas Mexicanas para combatir estos peligros.

Tercera. Del estudio y valoración del contenido de los delitos cometidos por los miembros de la delincuencia organizada, así como del impacto que generan en la seguridad nacional, resulta incuestionable que a pesar de que el Ejército y la Armada de México participan en la lucha contra estas organizaciones criminales, no lo hacen respecto de todos los delitos que esta comprende, debido a las particularidades que presenta cada ilícito y al resultado que conllevan en particular.

Cuarta. El hecho de que las Fuerzas Armadas Mexicanas participen en actividades que atentan contra la seguridad y existencia de la sociedad y sus instituciones, debe ser vista desde un punto de vista estratégico, por ende, la fuerza del Estado se justifica en función de su utilidad para asegurar el libre ejercicio de las libertades sociales.

Quinta. Legalmente, las autoridades responsables del mantenimiento de la seguridad pública son las instituciones de policía, lo que pone de manifiesto que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, no tienen facultades plasmadas en la ley

para llevar a cabo esta actividad por sí mismas, más bien, responderían a un llamado de auxilio o emergencia por parte de la autoridad civil, y en base a ello se da su actuación, que en principio, no es de su competencia.

Sexta. La contrainsurgencia, la guerra de baja intensidad y las acciones tendientes a proteger la existencia de las instituciones, son actividades características de la competencia militar, por lo tanto, son propias del mantenimiento de la seguridad nacional. Preservar el orden público y la paz social son misiones conferidas a las autoridades de policía, ya que tienden a mantener la seguridad pública.

Séptima. De la interpretación sistemática de los artículos 16, 89 fracción VI, 119 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º y 2º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2º fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XV y 3º de la Ley Orgánica de la Armada de México; 53 fracción VI y 59 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; 43 y 78 de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos; 3º y 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 22 fracción II inciso e) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 122 fracciones I, II, III, y IV del Reglamento de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y 38, 90 y 91 del Reglamento de las Comandancias de Guarnición y del Servicio Militar de Plaza; se concluye que la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en actividades de seguridad pública, esta apegada a Derecho al no ser contraria a la Ley Fundamental, ya que la intención primordial del Legislador, y además, por ser de interés para la subsistencia del Estado en su conjunto, fue emplear el poder militar de la Federación para realizar actividades que tienen relación con el mantenimiento de la seguridad, sea esta de carácter nacional o pública, con las limitantes que el mismo sistema jurídico impone.

Octava. Derivado de la interpretación sistemática e histórica del artículo 129 constitucional, se llega a la conclusión de que la inclusión del Ejército y Armada

en actividades de seguridad pública, no es contraria a la intención del legislador ni al espíritu de la Carta Magna.

Novena. El régimen jurídico de los militares que son comisionados a realizar actividades de seguridad pública, tales como, liberación de personas secuestradas, cateos, aprehensión de presuntos delincuentes, entre otras, es el que se encauza bajo el fuero de guerra.

Décima. Propongo una reforma a la Constitución, en virtud de la cual, se defina y distinga la función de los cuerpos de seguridad pública y las misiones de los institutos armados. Que se establezca que los miembros de las Fuerzas Armadas podrán participar en funciones de seguridad pública. En base a lo anterior, está es mi propuesta de reforma parcial al artículo 129 de la Constitución:

“**Artículo 129.** En tiempo de paz, la autoridad militar puede coadyuvar con la autoridad civil en aquellas actividades que para el caso prevea la legislación respectiva. La preservación de la seguridad pública incumbe a las Fuerzas Armadas en aquellos supuestos en que lo solicite la autoridad Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal, mediante escrito fundado y motivado que justifique su intervención, la cual, en todo caso, solamente será de carácter temporal y limitada a determinados asuntos que sean necesarios, observando lo previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133. Durante su actuar en actividades de seguridad pública, estarán sometidos a la autoridad civil, salvo lo previsto en el artículo 13 relativo al fuero de militar.”

Décima primera. Es indispensable que el empleo de los Institutos castrenses en operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, esté acorde con lo que prescribe la Ley Suprema, y no dejar

su regulación a una ley de carácter secundario. Para que participen en cualquier asunto de orden interno, el Congreso de la Unión, o en su defecto la Comisión Permanente, deberán emitir un decreto o ley que defina y justifique aquellos casos donde puedan intervenir el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea ante situaciones graves de alteración del orden público y la paz social. El Legislativo deberá definir con precisión el alcance y naturaleza de la intervención militar en esos casos por medio de la ley o decreto aludidos, así como la realización de reformas a la legislación aplicable a los institutos armados.

Décima segunda. Se debe autorizar que las Fuerzas Armadas realicen en tiempos de paz actividades que no tengan exacta conexión con la disciplina militar, si se cumplen las siguientes condiciones: 1) que la invocación de apoyo a la fuerza militar sea para apoyar a las autoridades civiles; 2) que la invocación sea a petición expresa de las autoridades civiles; 3) que el apoyo que presten se realice sin usurpar las esfera competencia de las autoridades civiles; 4) que la intervención se encuentre circunscrita al orden constitucional y 5) que se realice con respeto a las garantías individuales.

Décima tercera. Se debe reglamentar en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Armada de México y en la Ley de Seguridad Nacional, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, de conformidad con los anteriores requisitos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR SANCHEZ, Martín, *Movimientos sociales y democracia en México, 1982-1998*, México, Porrúa, 2009.

ALMADA GALLARDO, Ramón David, *H. Policía Siglo XXI*, México, FunDap, 2002.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Garantías individuales*, México, Oxford, 2009.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª Edición, México, Porrúa, 2009.

CARLOS ESPINOSA, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano*, 2ª Edición, México, Porrúa, 2005.

FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, *Narcotráfico y Poder*, México, Rayuela Editores, 1999.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, México, FunDap, 2003.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Interpretación Constitucional*, Tomo I, México, Porrúa, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Jurisdicción Interamericana de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XII, México, 1994.

HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Teoría General de la Interpretación*, México, Porrúa, 2007.

HERNÁNDEZ, Gloria Angélica, *et al*, *Seguridad, nuevos actores y valores democráticos*, Universidad de Guadalajara, México, 2004.

HURTADO GONZALEZ, Luis Eduardo, *Introducción al marco jurídico de la inteligencia para la seguridad nacional*, México, Porrúa, 2008.

IBARROLA, Javier, *El Ejército y el Poder*, México, Océano, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Tomo 25, México, 1991.

JOSÉ PEÑALOZA, Pedro, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, México, INACIPE, 2003.

LOPEZ VALDEZ, Marco Antonio, *La seguridad nacional en México, interferencias y vulnerabilidades*, México, Porrúa, 2006.

LOPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Autonomías, Democracia o Contrainsurgencia*, México, Era, 2004.

LOZOYA, Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano*, 3ª Edición, México, El Colegio de México, 1984.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Seguridad pública nacional*, México, Porrúa, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo 3er y 4to cursos*, 4ª Edición, México, Oxford, 2005.

NASH ROJAS, Claudio, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción*, México, Porrúa, 2009.

PAVARINI, Massimo, *et al.*, *Seguridad Pública, tres puntos de vista convergentes*, México, Coyoacán, 2006.

PIÑEYRO, José Luis, *Seguridad Nacional en México, ¿realidad o proyecto?*, México, Pomares, 2006.

PIÑEYRO, José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México: Debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.

POLINA LEÓN, José Gerardo, *La Seguridad Pública entre la racionalidad y el caos*, México, Porrúa, 2007.

RAMÍREZ MARIN, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003.

SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, México, Porrúa, 2009.

SASTRE VILLACORTA, Carlos, *Fuero de Guerra Disciplinario y Derecho Administrativo Militar*, México, Sista, 2002.

SAUCEDO LOPEZ, Antonio, *El Derecho de la Guerra*, México, Trillas, 1998.

_____ *Los Tribunales Militares*, México, Trillas, 2003.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Antecedentes Históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª Edición, México, 2008.

SERRATO DELGADO, David, *et al.*, *Historia de México*, México, Pearson Educación, 1997.

SEPULVEDA, Cesar, *Derecho Internacional*, 26ª Edición, México, Porrúa, 2009.

SIERRA GUZMAN, Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución Mexicana*, México, Plaza y Valdez, 1999.

TAMAYO, Jorge L., *Antología Benito Juárez*, 3ª Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª Edición, México, Porrúa, 2007.

VILLALPANDO CESAR, José Manuel, *Introducción al Derecho Militar Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo, *La militarización de la seguridad pública en México 1994-1998*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2006.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Convención Americana de Derechos Humanos

Ley de Ascensos de la Armada de México

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México

Ley de la Policía Federal

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Servicio Militar

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley General de Población
Ley General de Protección Civil
Ley General de Salud
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
Ley Orgánica de la Armada de México
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Código de Justicia Militar
Código Penal Federal
Reglamento de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
Reglamento de las Comandancias de Guarnición y del Servicio Militar de Plaza
Reglamento General de Deberes Militares
Reglamento General de Regiones y Zonas Militares
Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo
Ley de Seguridad Pública del Estado de México
Ley de Seguridad Pública para el Estado de Oaxaca
Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
Código Penal del Distrito Federal
Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal

HEMEROGRAFÍA

BALLINAS, Víctor, “Confirman senadores que Galván pidió regular la participación contra el crimen”, *La Jornada*, Miércoles 14 de abril de 2010. P. 7.

_____ “Uniformados, implicados en más de 100 homicidios”, *La Jornada*, Martes 23 de noviembre de 2010. P. 10.

ESQUIVEL, Jesús, "Entrenados...para delinquir", *Proceso*, número 1520, diciembre 2005. P. 19.

GARCÍA SILVA, Gerardo, "El papel de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública", *Revista Criminogenesis*, número 1, septiembre de 2007. P. 369 y 375.

REGINO, Gabriel, "Seguridad pública en México, una aproximación al holocausto", *Revista Criminogénesis*, número 1, Septiembre de 2007. P. 301.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 8ª Edición, Porrúa, México, 2005.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Tomos I, V y IX, UNAM-Porrúa, México, 2006.

SITIOS EN INTERNET

CAMPOS, Roy, *CONSULTA MITOFSKY sobre CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Ranking Nacional*, Octubre de 2008. [En línea]. Disponible en: <http://www.codigociudadano.org.mx/docs/bibDigital/Confianza_en_instituciones_Consulta_M.pdf> Fecha: 24 de marzo de 2011. 16:25 p.m.

CAMPOS, Roy, *CONSULTA MITOFSKY SOBRE PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LA SEGURIDAD EN MÉXICO Encuesta Nacional en Viviendas*, Enero de 2008. [En línea]. Disponible en: <<http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2008/enero08.pdf>> Fecha: 24 de febrero de 2011. 17:30 p.m.

CASTILLO, Miriam, "Hay *narcoinsurgencia* en México, insiste EU", *Periódico MILENIO*, 16 de Noviembre de 2010. [En línea]. Disponible en: <<http://impreso.milenio.com/node/8866065>> Fecha: 15 de febrero de 2011. 14:30 p.m.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Organización de los Estados Americanos*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 15:43 p.m.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 en español. [En línea]. Disponible en: <<http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 16:00 p.m.

CONVENCIÓN AMÉRICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, [En línea]. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>> Fecha: 28 de marzo de 2011. 18:00 p.m.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Fuerzas Armadas de Hoy*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.todaymilitary.com/service-branches/coast-guard?lang=esp>> Fecha: 26 de marzo de 2011. 14:08 p.m.

INICIATIVA MÉRIDA, *Los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.iniciativamerida.gob.mx/>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 15:41 p.m.

INSTITUTO DE INFORMACIÓN LEGAL DE LA UNIVERSIDAD DE CORNELL, *United States Code*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/>> Fecha: 25 de marzo de 2011. 16:33p.m.

OLSON, Georgina, “Calderón ordena el envío de cuatro batallones a la frontera”, *Excelsior*, 20 de febrero de 2011. [En línea]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=715822> Fecha: 24 de marzo de 2011. 17:00 p.m.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012. [En línea]. Disponible en: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/informacion-e-inteligencia.html>> Fecha: 17 de febrero de 2011. 14:23 p.m.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Delincuencia organizada*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>> Fecha: 19 de febrero de 2011. 13:25 p.m.

REDACCIÓN, “Discurso completo de la Salutación de las Fuerzas Armadas.” *El Universal*. [En línea]. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/391535.html>> Fecha: 16 de marzo de 2011. 18:25 p.m.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Casos relevantes ante organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, [En línea]. Disponible en: <<http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/casos-relevantes/3880-comision-interamericana>> Fecha: 29 de marzo de 2011. 13:00 p.m.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Quejas y Recomendaciones*, [En línea]. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/quejasyecom/SITUACION_DE_QUEJAS_Y_RECOMENDACIONES._ENERO.pdf Fecha: 22 de marzo de 2011. 13:35 p.m.

SECRETARIA DE MARINA, *Derechos humanos en Marina*, [En línea]. Disponible en: http://www.semar.gob.mx/sitio_2/normateca/derechos-humanos-en-marina.html Fecha: 23 de marzo de 2011. 13:00 p.m.

SECRETARIA DE MARINA, *El respeto a los derechos humanos en la SEMAR*, [En línea]. Disponible en: http://www.semar.gob.mx/sitio_2/normateca/derechos-humanos-en-marina/el-respeto-a-los-derechos-humanos-en-la-semar.html Fecha: 22 de marzo de 2011. 17:20 p.m.

SECRETARIA DE MARINA, *Manual de Derechos Humanos para el Personal de la Armada de México*, [En línea]. Disponible en: <http://www.semar.gob.mx/derechoshum.pdf> Fecha: 23 de marzo de 2011. 13:30 p.m.

Sitio oficial en internet de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
<http://www.cidh.oas.org>

Sitio oficial en internet de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:
<http://www.cndh.org.mx>

Sitio oficial en internet de la Procuraduría General de la República:
<http://www.pgr.gob.mx>

Sitio oficial en internet de la Secretaría de la Defensa Nacional:
<http://www.sedena.gob.mx>

Sitio oficial en internet de la Secretaría de Marina: <http://www.semar.gob.mx>

ZAPATA, Belén, "El coche bomba en Juárez, ¿señal de narcoterrorismo en México?", *CNN México*, Jueves, 22 de julio de 2010. [En línea]. Disponible en: <http://www.cnn.mx/nacional/2010/07/22/el-coche-bomba-en-juarez-senal-de-narcoterrorismo-en-mexico>. Fecha: 02 de marzo de 2011. 17:20 p.m.