

Artículo 129

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución federal de 1857 estableció que en tiempo de paz ninguna autoridad militar podía ejercer más funciones, que las que tuvieran exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habría comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependieran 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. Señala José María del Castillo Velasco que las comandancias generales anteriores, “poderosos focos de revoluciones militares” quedaron suprimidas por este artículo constitucional, que solamente las admite en los castillos, fortalezas y almacenes de inmediata dependencia del Gobierno y que están destinados exclusivamente para el servicio militar. Asienta que las circunstancias por las que había atravesado la República desde 1858 y los muy graves sucesos acontecidos desde entonces habían impedido dar cumplimiento a lo prevenido en este artículo 122 constitucional.¹

Durante el debate del Congreso Constituyente de 1856 se propuso la supresión de las comandancias generales mediante la inclusión de un artículo constitucional, “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”.² Es de vital importancia el voto particular

¹José María Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, pp. 247 y 248.

²Dictamen de la Comisión de Constitución sobre la adición de los Sres. García Granados, Pérez Gallardo, Cerqueda, Romero, Castellanos, Rojas [D. Nicolás.] Larrazabal, Moreno, Llano, Arias, Barrera, Mariscal, Garza Melo, Noriega, Gómez, García de Arellano, Díaz González, Soto [D. Manuel Fernando,] Zarco, Arizcorreta, Gamboa, Degollado [D. Santos,] Olvera, Jaquez, Ramírez

129

Sumario
Artículo 129

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	533
Texto constitucional vigente.	535
Comentario	
Miguel Carbonell	
Introducción	536
Las fuerzas armadas entre	
la historia y la política	537
Constitución y fuerzas armadas	540
El contenido del artículo 129	541
Fuerzas armadas y seguridad	
pública	543
Bibliografía	545
Trayectoria constitucional	547

de 22 de enero de 1857 del diputado Arriaga que insistió en que el poder militar debe ser enteramente pasivo y estar sometido a la autoridad civil. Arriaga, manifestó estar de acuerdo con la mayoría de la comisión en la primera parte del artículo que establecía: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. Propuso adicionar una segunda parte con el texto 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, estableciere para la estación de las tropas permanentes.³

La primera parte del dictamen de la mayoría se aprobó por unanimidad de los 79 diputados. El voto particular de Arriaga se aprobó luego de una breve discusión por 74 votos contra 5.

El texto original del artículo 129 en la Constitución de 1917 se redactó de forma idéntica al artículo 122 de la Constitución federal de 1857. Este artículo no ha sufrido reformas.

[D. Ignacio,] Barbachano, González Paez y Vallarta, relativa á la supresion de las comandancias generales, en Francisco Zarco, *Historia del Congreso Estraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, tomo II, 1857, p. 809 y ss.

³*Ibidem*, p. 813.

Artículo 129

Texto constitucional vigente

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones 129
que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Coman-
dancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que de-
pendan 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.⁴

⁴Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 129

Comentario por **Miguel Carbonell**

129

Introducción

El artículo 129 constitucional contiene dos diferentes normas: una prohibitiva, por la que señala un claro límite a las actividades que, en tiempo de paz, pueden realizar las fuerzas armadas; otra permisiva/limitativa, de acuerdo con la cual se establecen las posibilidades —restringidas— para la ubicación física de las tropas. Más allá del análisis normativo, el precepto que se está comentando se refiere, en realidad, a las posibilidades de actuación de las autoridades militares, lo que equivale a decir en alguna medida, a la relación de las fuerzas armadas con las autoridades civiles. Se trata de un texto que no ha tenido ninguna reforma desde la expedición del texto constitucional el 5 de febrero de 1917 y que, por razones obvias, no encuentra correspondencia respecto a su contenido en ninguna de las constituciones de las entidades federativas.

Para analizar el papel y el lugar que las fuerzas armadas tienen en la Constitución mexicana no pueden dejarse de hacer algunas consideraciones de carácter histórico y político. Son la historia y la política las que nos proporcionan algunas claves para realizar una correcta lectura del texto constitucional. Por sí mismo, dicho texto no nos podría proporcionar el cuadro completo para comprender lo que han sido y son las fuerzas armadas en México. Los estudios acerca del papel de las fuerzas armadas en la historia reciente de México no son muy abundantes, como tampoco lo son los análisis que partan de una óptica jurídica o constitucional. Prácticamente hasta el levantamiento armado de Chiapas, los analistas no habían reparado en la influencia de los militares sobre el proceso de cambio político, quizá con la excepción del trágico episodio de octubre de 1968 cuando se produjo la matanza de Tlatelolco.⁵

⁵Mónica Serrano apunta que “el papel de Fuerzas Armadas se ha tratado escasamente. No fue sino con el levantamiento insurgente en Chiapas y el creciente protagonismo del ejército, que el papel de las Fuerzas Armadas en el proceso de cambio político pasó al primer plano del debate público. Hasta entonces, tanto la discusión y el análisis del cambio político y de la continuidad o quiebre institucional del régimen, como las diferentes propuestas de reforma política habían, prácticamente, ignorado el tema. Ello fue en parte consecuencia de un patrón de relaciones cívico-militares cuya estabilidad y grado de institucionalización, a lo largo de cerca de cinco décadas, contrasta con la experiencia de buena parte de los países latinoamericanos”, “Estado y fuerzas armadas en México”, en Marcelo Cavarozzi (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Juan Pablos Editor/Flacso, 1997, p. 117.

Las fuerzas armadas entre la historia y la política

La historia reciente de las fuerzas armadas en México pasa por un periodo determinante para la vida del país y para lo que, posteriormente, sería el diseño de la Constitución mexicana: el porfiriato.⁶ Porfirio Díaz ocupa la Presidencia de la República entre 1876 y 1911 (con una breve interrupción entre 1880 y 1884). Díaz era militar y llegó al poder gracias al apoyo del ejército, pero curiosamente, una vez que se instaló en el poder, el papel político de las fuerzas armadas fue minimizado, con el objetivo de que “ningún otro caudillo pudiera volver a emplearlo como instrumento de su ambición política”.⁷

Contra el régimen de Díaz se subleva el 20 de noviembre de 1910 Francisco I. Madero, que consigue llegar a la presidencia; parecía en ese momento que la dictadura de Díaz había sido derrotada sin mayores aspavientos y sin un masivo derramamiento de sangre. En realidad, sin embargo, apenas daba comienzo la Revolución Mexicana que convulsionó al país durante varios años y cuya violencia no comenzó a ceder sino hacia finales de 1916, cuando bajo el mando militar de Venustiano Carranza se expide la convocatoria al Congreso Constituyente que habría de redactar la Constitución de 1917.

Luego de los años de lucha revolucionaria es obvio que los militares tienen una completa preponderancia en el Congreso Constituyente. Muchos de los diputados constituyentes son ellos mismos militares en ejercicio. Otros más, desde afuera de las sesiones celebradas en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, vigilan y “tutelan” los trabajos y discusiones de los convencionistas constituyentes. De hecho, el primer presidente de la República que gobierna bajo la nueva Constitución es el propio Venustiano Carranza, quien a los pocos años sería asesinado por alguno de sus opositores. Luego de un breve interinato de Adolfo de la Huerta, llega a la Presidencia de la República otro general: Álvaro Obregón, que también sería asesinado unos años después.⁸

En esos años, la posibilidad de gobernar eficazmente sobre todo el territorio mexicano era prácticamente nula, lo que propició el surgimiento de diversos cacicazgos locales que se mantenían en el poder por la fuerza de las armas. Fueron varios los militares que, durante la segunda y tercera décadas del siglo XX, se aliaron con los poderes económicos regionales para satisfacer sus intereses personales y crear lo que sería una oligarquía gobernante que permanecería en el poder por muchos años. Octavio Paz ha descrito con las siguientes palabras la situación imperante en ese entonces:

Aunque la recién adoptada Constitución (1917) preveía la transmisión pacífica del poder por medio de elecciones democráticas, la realidad era muy distinta: los partidos políticos no existían y el país estaba regido por la dictadura revolucionaria, es decir, por la dictadura de los caudillos militares de la Revolución. La lucha entre las facciones nunca fue de-

⁶Para la historia militar mexicana durante el periodo de la independencia y hasta el siglo XIX véase Óscar Cruz Barney, “Notas para una historia del derecho militar mexicano”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 151 y ss.

⁷Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 25.

⁸*Ibidem*, pp. 46 y ss. Véase también Serrano, “Estado y fuerzas armadas en México”, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

mocrática: no era el número de votos sino el de soldados y fusiles lo que daba la supremacía política.⁹

La posición preponderante del ejército en esos años se demuestra con dos datos muy relevantes:

- a) entre los años 1920 y 1933 el 32 por ciento del total del gasto público se destina a las fuerzas armadas;¹⁰ y
- b) durante el gobierno de Carranza el 28 por ciento de los puestos del gabinete es ocupado por militares; esa misma cifra asciende al 48 por ciento en el gobierno de De la Huerta y al 59 por ciento con Obregón; luego comienza a bajar progresivamente.

El reto que tuvieron enfrente los diversos gobiernos posrevolucionarios era bastante complejo: comprendía la necesaria reducción de las oligarquías locales, el combate a los militares insurrectos o poco leales a las autoridades electas y la institucionalización de las condiciones políticas básicas para gobernar el país. La estrategia para lograr lo anterior comienza a tomar forma en 1929, cuando el presidente Plutarco Elías Calles integra una institución política que tenía que ser el centro sobre el que convergieran todas las fuerzas sociales relevantes del país: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que al paso del tiempo cambiaría su nombre por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI). Todavía en 1938 el militar era uno de los cuatro sectores en que estaba organizado el partido. Es de nuevo Octavio Paz quien encuentra las mejores palabras para describir lo que en sus inicios fue el PNR: “Agente, brazo civil del poder revolucionario, el partido no poseía fuerza por sí mismo; su poder era el reflejo del poder del caudillo y de los militares y caciques que regían las provincias”.¹¹

Los pasos definitivos para sujetar el poder militar por parte del poder civil se dan en la década de los años cuarenta: el sector militar desaparece dentro del PRI y un civil llega a la Presidencia de la República, la cual ya no volverá a ser ocupada, hasta nuestros días, por elementos militares. A partir de entonces la presencia y la influencia de los militares en la vida pública va decreciendo,¹² la jerarquía militar se refugia en sus tareas de rutina y disciplina internas y se dedica a vivir una especie de “retiro dorado”, pues se les dota de los fondos económicos suficientes para disfrutar de un estilo de vida muy superior al del resto de la población. El periodo que va de 1940 a 1968 está marcado por una importante tranquilidad social y, en lo fundamental, por una continuidad política.¹³ Los militares son separados definitivamente del poder político y el régimen consolida su independencia funcional respecto a las instituciones armadas.

⁹Octavio Paz, *Obras completas*, tomo 8, 3a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 281.

¹⁰José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 26.

¹¹Paz, *op. cit.*, p. 282.

¹²Serrano, *op. cit.*, pp. 126 y 127.

¹³No deja de ser sorprendente la estabilidad social de esos años, a pesar de que la situación social mostraba un importante deterioro; la explicación de las causas de dicha tranquilidad puede verse en Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1998, pp. 218 y ss.

En 1968, sin embargo, la tranquilidad de las décadas precedentes comienza a cambiar como resultado de una intensa movilización social encabezada por un sector del sindicalismo disidente y por los estudiantes de las universidades públicas. Las movilizaciones son contestadas desde el poder con actos de represión llevados a cabo en franca violación del derecho nacional e internacional. La matanza de estudiantes realizada en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco marca un punto de quiebre en las relaciones entre el régimen priista y la sociedad mexicana. A partir de ese entonces, se generan al menos un par de consecuencias: *A.* el gobierno debe apoyarse cada vez más en la fuerza de las armas para mantener el orden público, y *B.* una parte de la juventud disidente explora la vía de la guerrilla armada para intentar detonar al régimen. Ambas cosas dan como resultado un aumento en espiral de la violencia y la represión, y una vuelta del poder militar a la escena política. Dicha vuelta se ve recompensada desde el poder civil con una serie de promociones en la graduación militar, así como en el incremento del gasto de defensa y el aumento del número de efectivos, que entre 1973 y 1977 pasa de 60,000 a 90,000, para 1992 dicho número era de 175,000.¹⁴

Es en 1994 cuando se produce un nuevo salto en la historia nacional y, en particular, en el papel del ejército. El 1 de enero de ese año se produce el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual es contestado, en los primeros días, con una fuerte ofensiva armada por parte del ejército mexicano. A partir de entonces la presencia militar en zonas con cierta inestabilidad social (en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas) aumenta vertiginosamente y el mismo incremento se produce en el correspondiente gasto militar. La presencia de guerrilla se multiplica en varios puntos de la República y el gobierno le encarga a las fuerzas armadas las tareas represivas y persecutorias.

Las fuerzas armadas comienzan, desde principios de la década de los noventa, a asumir tareas de seguridad pública; se instalan puntos de revisión en carreteras y estaciones de transportes; la lucha contra el narcotráfico es emprendida coordinadamente por las autoridades civiles y las militares (lo que supone la asunción de tareas de seguridad pública por parte de personal militar). El involucramiento de las fuerzas armadas en las tareas de persecución y lucha contra el narcotráfico ha tenido influencias muy negativas, pues las ha sometido al riesgo —nada teórico en México, como se sabe— de la corrupción.¹⁵ Lo que se tiene entonces en los primeros años del siglo XXI en cuanto a las fuerzas armadas en México es lo siguiente:

- a) Una subordinación clara del poder militar al poder civil;
- b) Un aumento importante del gasto militar en comparación con el de décadas anteriores;
- c) La asunción de tareas de seguridad pública por parte de las instituciones armadas;
- d) Como consecuencia en parte del punto anterior, la colonización de los militares sobre los cargos civiles en materia de procuración de justicia y seguridad pública.¹⁶

¹⁴Serrano, *op. cit.*, pp. 138, 140 y nota 51.

¹⁵*Ibidem*, p. 139.

¹⁶En una parte del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) la Procuraduría General de la República estuvo encabezada por un militar con licencia.

Una vez analizado de forma muy somera el contexto histórico que han tenido las fuerzas armadas en México, en el siguiente apartado se hará un repaso de las disposiciones que, en la Constitución mexicana de 1917, hacen referencia al mismo tema.

Constitución y fuerzas armadas

Hay cinco partes dentro del texto constitucional que son relevantes para comprender el marco jurídico que rige a las fuerzas armadas. Son las siguientes:

A. En el artículo 13 constitucional se establece el fuero militar y se determinan los alcances de la jurisdicción castrense.¹⁷

B. Un segundo aspecto en que la Constitución de 1917 regula la actividad de los militares se contiene en los diversos preceptos constitucionales que señalan incompatibilidades entre el ejercicio de algún cargo dentro de las fuerzas armadas y el desempeño de cargos civiles. Así por ejemplo, para poder ser diputado se requiere “No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella” (art. 55 fracc. IV); lo mismo aplica para ser senador (art. 58). Un requisito parecido existe para ocupar el cargo de presidente de la República; el artículo 82, fracción V, de la Constitución dispone que para ser presidente se requiere: “V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección”.

C. Un tercer aspecto sobresaliente de la regulación constitucional de las fuerzas armadas se encuentra en el artículo 89, cuya 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”. Este precepto, junto con las fracciones IV, V y VII del mismo artículo 89 (referidas a los nombramientos de los altos mandos de las fuerzas armadas)¹⁸ contiene lo que se podría llamar *la primacía del poder político sobre el poder militar*. Además, si se interpreta conjuntamente con el artículo 118 constitucional en sus fracciones II y III, contiene también la reserva para las autoridades federales de todo lo relativo a las fuerzas armadas y la defensa nacional.¹⁹

D. Un cuarto aspecto interesante es el que tiene que ver con la distribución de competencias en materia de declaración de guerra y de movilización de fuerzas armadas fuera del territorio nacional. Ambas competencias recaen en el presidente de la República, pero en el primer caso deberá hacerlo previa ley del Congreso (art. 89 fracc. VIII), y en el segundo requerirá permiso del Senado de la República (art. 76 fracc. III).²⁰

¹⁷Para la interpretación de este artículo, José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002; Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH/Porrúa/UNAM, 2005, pp. 241 y ss.

¹⁸Véase, sin embargo, el artículo 76 fracción II de la Constitución, que faculta al Senado para ratificar algunos nombramientos de oficiales de las fuerzas armadas.

¹⁹Dichas fracciones contienen la prohibición para las entidades federativas para contar con tropa permanente o buques de guerra, así como para hacer la guerra por sí solas a alguna potencia extranjera, salvo el caso de invasión o peligro inminente que no admita demora.

²⁰De hecho, esta fracción otorga facultades al Senado para permitir “la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas”.

E. Finalmente, el quinto aspecto de la Constitución mexicana que vale la pena comentar para comprender el marco constitucional de las fuerzas armadas se encuentra en el artículo 129 que estamos comentando.

El contenido del artículo 129

Un correcto estudio del contenido del artículo 129 debe proceder separando las dos partes principales que lo componen. La primera parte del artículo 129, como fue mencionado al inicio de este comentario, contiene un mandato según el cual se limitan las actividades de las fuerzas armadas en tiempos de paz a aquellas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Esta parte del artículo 129 guarda relación con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 16 constitucional, cuyo contenido, de signo marcadamente anti-garantista, es el siguiente:

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

La redacción actual de esta parte del artículo 16 proviene del que fue el artículo 26 de la Constitución de 1857. Es un buen ejemplo del tipo de disposiciones que deben ser derogadas para modernizar las disposiciones de la Carta Fundamental. De todas formas, para que se pueda verificar su supuesto, es necesario que se esté en estado de guerra. Por tanto, deberá existir la declaración correspondiente, la cual solamente puede ser emitida por el Congreso de la Unión, pues el artículo 73 fracción XII, establece que el Congreso tiene facultad: “Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”. Solamente mediante esta declaración del Congreso podría aplicarse el último párrafo del artículo 16. Me parece que no se daría este supuesto ni siquiera en el caso de suspensión de garantías (a menos de que la inviolabilidad del domicilio fuera expresamente suspendida, como es obvio).²¹ La segunda parte del artículo 129 se refiere a la ubicación de las dependencias militares. Esta parte del artículo 129 tiene que ver con lo que se establece en el artículo 132 de la propia Carta Magna:

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

²¹En sentido distinto Ariel Rojas Caballero señala: “La interpretación de esta prescripción no puede ser otra de que para que los militares puedan exigir las referidas prestaciones es necesaria la suspensión de garantías individuales, de tal suerte que la ley marcial referida en el precepto en análisis será la ley de emergencia respectiva o la de prevenciones generales”, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002, p. 359.

Ambos preceptos, el 129 segunda parte y el 132, reiteran la idea de que las instalaciones militares están sujetas a la jurisdicción de los poderes federales, excluyendo de esa forma la competencia de las autoridades locales y municipales, pero impidiendo también, en sentido inverso, una invasión por parte de las fuerzas armadas de terrenos o espacios que correspondan a las propias autoridades locales. Este último sentido del artículo 129 segunda parte quedó muy claro en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 sobre el artículo 132; aunque el precepto no venía contemplado en el proyecto presentado el 1 de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza, fue incluido por la Comisión de Constitución en la 54a sesión ordinaria, el 21 de enero de 1917, con la siguiente justificación:

Este artículo consagra el respeto de la soberanía local sobre el establecimiento de jurisdicciones federales, y ya que se ha notado el propósito de enaltecer el papel de los Estados en nuestro sistema político, la Comisión ha creído bueno conservar tal disposición.

El artículo fue finalmente votado, sin discusión, en la 62a sesión ordinaria, correspondiente al 25 de enero de 1917; la votación fue de 153 votos a favor y uno en contra. La regulación constitucional de la ubicación de las instalaciones militares y la jurisdicción federal sobre las mismas tiene su antecedente remoto en el texto de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 (concretamente de su artículo primero, sección octava, párrafo 17). Las comandancias militares que menciona el artículo 129 en su segunda parte deben entenderse como “el recinto en que se encuentra el responsable del mando y administración de un contingente castrense, responsable que recibe el nombre de comandante”.²²

El actual artículo 129 corresponde al artículo 122 de la Constitución de 1857. Se incluyó en ese texto constitucional a propuesta de 30 diputados presentada en la sesión del 13 de agosto de 1856; dicha propuesta fue dictaminada por la Comisión de Constitución y presentada ante el Pleno del Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857. En el dictamen mencionado queda muy claro que el objetivo del artículo era limitar la esfera de competencia de las autoridades militares y sobre todo la presencia de las comandancias generales, las cuales —señala el propio dictamen— “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 que no están en consonancia con el gobierno civil”. Pese a esto, la Comisión se inclina por limitar la posibilidad de las comandancias, eliminando solamente a las “comandancias generales” pero dejando que sea la ley la que se encargue de “fijar el orden económico del Ejército”; la Comisión consideró que la eliminación completa 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”.

²²Francisco Schoeder Cordero y Miguel Carbonell, “Artículo 129”, *Constitución Política de los Estados Unidos comentada y concordada*, tomo V, 18a. ed., México, UNAM/Porrúa, p. 91.

El diputado Arriaga hizo un interesante y largo voto particular en contra de lo sostenido por la Comisión y a favor de la supresión de las comandancias generales, las cuales —desde su punto de vista—:

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... 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.

El punto de vista de la comisión fue derrotado en el pleno por 70 votos en contra y 10 a favor; el voto particular fue aprobado por 74 contra cinco.

Fuerzas armadas y seguridad pública

En relación con el artículo 129 constitucional, y concretamente por lo que hace a lo dispuesto en su primera parte, en enero de 1996 un grupo de diputados de oposición impugnó ante el Pleno de la Suprema, por medio de la interposición de una acción de inconstitucionalidad, un par de fracciones del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La objeción de fondo de quienes impugnaron la Constitución de una parte de ese precepto tenía que ver con la posibilidad de que los militares se vieran involucrados en tareas de seguridad pública, lo cual —bajo su óptica— viola claramente la primera parte del artículo 129 constitucional.²³

Por lo que hace a la interpretación del artículo 129 (en la acción de inconstitucionalidad los demandantes hicieron valer violaciones también a otros preceptos constitucionales), la Suprema Corte sostuvo una visión de carácter histórico:

estableciendo que al discutirse por el Constituyente de 1857 el texto que sirvió de base al artículo 129 de la Constitución de 1917, se trató de evitar que el ejército pudiera actuar por sí y ante sí, y se buscó que al hacerlo quedara sujeto a las órdenes de las autoridades civiles. Partiendo de la intención atribuida al Constituyente de 1857, la Corte sostuvo que las autoridades militares podían actuar en auxilio de las civiles siempre que estas últimas las requirieran para tal efecto.²⁴

La Corte se apoyó también en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89 constitucional, misma que ya se ha transcrito, y en criterios “más bien pragmáticos y consecuencialistas”.²⁵

²³Una muy apretada pero completa síntesis de los planteamientos y de las respuestas de las autoridades demandadas se puede ver en José Ramón Cossío, “La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, en el libro del mismo autor, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, pp. 99-104.

²⁴Cossío, *op. cit.*, p. 103.

²⁵*Idem.*

Algunas de las tesis de jurisprudencia que surgieron de la resolución que se comenta son las siguientes:

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.²⁶

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 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 133.²⁷

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariana Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P/J. 38/2000, p. 549.

²⁷ 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Tesis P/J. 36/2000, p. 552.

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1º, 2º, 3º, 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1º, 2º, 9º y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.²⁸

Bibliografía

- AA.VV., *Constitución y jurisdicción militar*, Cuadernos Lucas Mallada, núm. 2, Zaragoza, Pórtico, 1997.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1998.
- CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa/UNAM, CNDH, 2005.

²⁸Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariana Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, Abril de 2000, Tesis P/J., 35/2000, p. 557.

- COSSÍO, José Ramón, “La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, en el libro del mismo autor, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.
- COTINO HUESO, Lorenzo, *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- CRUZ BARNEY, Óscar, “Notas para una historia del derecho militar mexicano”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, IIJ-UNAM, 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Artículo 132”, *Constitución Política de los Estados Unidos comentada y concordada*, tomo V, 18a. ed., México, UNAM/Porrúa.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La jurisdicción militar en la Constitución española de 1978. Su organización y ámbito competencial”, en Germán J. Bidart Campos y José F. Palomino Manchego (coords.), *Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica (Libro-homenaje a Domingo García Belaunde)*, Lima, Grijley, 1997.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- , “Principios de la ordenación constitucional de las fuerzas armadas”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, Madrid, Civitas, 1991.
- MEYER, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002.
- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María, *Presupuestos constitucionales de la función militar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- SCHOEDER CORDERO, Francisco y Miguel Carbonell, “Artículo 129”, *Constitución Política de los Estados Unidos comentada y concordada*, tomo V, 18a. ed., México, UNAM/Porrúa.
- SERRANO, Mónica, “Estado y fuerzas armadas en México”, en Marcelo Cavarozzi (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Juan Pablos Editor/Flasco, 1997.

Artículo 129

Trayectoria constitucional

Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.

129