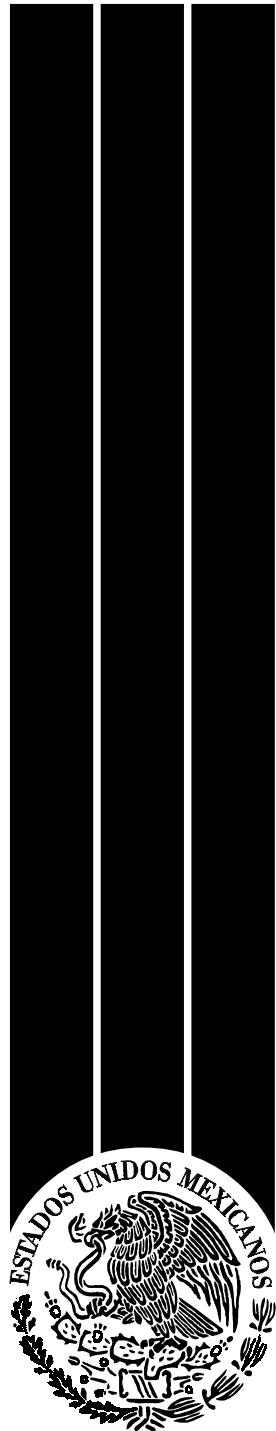


SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SEGURIDAD PUBLICA

**SERIE DEBATES
PLENO**

MEXICO 1996



ISBN-968-6145-80-X

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGURIDAD PUBLICA

Acción de Inconstitucionalidad 1/96

No. 8 Año 1996

**LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SEGURIDAD PUBLICA

**SERIE DEBATES
PLENO**

MEXICO 1996



DIRECTORIO

Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:

Luz María Díaz Barriga de Silva (Coordinadora)

Leticia Munguía Santa Anna (Directora General del
Semanario Judicial de la Federación)

Copyright
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921



I ndice

	Página
PRESENTACION	IX
SINTESIS	XI
DEBATE REALIZADO EN SESION PUBLICA	1
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	2
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	3
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	3
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	5
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	5
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	5
VOTACION	7
DECLARATORIA	8
SENTENCIA	9
TESIS	99



Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que requieran un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas— la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formulen, y las tesis que se generen. Lo novedoso de esta publicación es que contiene todos los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1.- Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión; y 2.- Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desarticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

*Ministro José Vicente Aguinaco Alemán
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*



Síntesis

Por escrito presentado el día nueve de enero de mil novecientos noventa y seis, varios integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra 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, por considerar que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El día diez de ese mes y año, el Ministro instructor admitió la demanda, substanció el procedimiento en los términos que ordena la ley, y, satisfechos todos los trámites, presentó proyecto de resolución, en el que determinó que el artículo 12 citado es constitucional, por no contravenir lo dispuesto por los artículos 21 y 129 constitucionales, el cual fue discutido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes cinco de marzo de 1996 y aprobado por unanimidad de votos.

Los argumentos que sustentan esta decisión son los siguientes:

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, 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, 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 dicha participación se justifica, ya que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, lleva a considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen, en forma expresa, fundada y motivada, y que sus labores de apoyo se encuentren siempre subordinadas a éstas y de modo fundamental, al orden jurídico previsto por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo a la misma, atento a lo previsto por su artículo 133. Por esta razón, el Ejército, Armada y Fuerza Aérea están constitucionalmente facultados para actuar en materia 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 constitucional señalado. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior, lo que de conformidad con el artículo 16 constitucional 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 fundamentalmente por sus características que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer 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 puedan 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.

Finalmente se concluyó que 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.



Debate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TRIBUNAL EN PLENO

**SESION PUBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION, CELEBRADA EL MARTES CINCO DE
MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.**

Presidente: *Señor Ministro licenciado: José Vicente Aguinaco Alemán.*

Asistencia: *Señores Ministros licenciados:*

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Mariano Azuela Güitrón

Juventino V. Castro y Castro

Juan Díaz Romero

Genaro David Góngora Pimentel

José de Jesús Gudiño Pelayo

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Humberto Román Palacios

Olga María del C. Sánchez Cordero

Juan N. Silva Meza

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96, PROMOVIDA POR LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS DIPUTADOS FEDERALES, INTEGRANTES DE LA LVI LEGISLATURA.

La ponencia es del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone: declarar que es procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados federales, cuyos nombres se expresan en el resultado primero, y reconocer 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.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Queda a la consideración de los señores Ministros el proyecto presentado por el señor Ministro Azuela. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: Gracias señor Presidente. En primer lugar, quiero felicitar al señor Ministro Mariano Azuela, por la presentación de este proyecto, sumarme a todas y cada una de las consideraciones que vierte en él y manifestarle que ésta es la primera ocasión que esta Suprema Corte de Justicia, entra a un estudio tan profundo, tan detallado de esta participación de las fuerzas armadas en tiempos de paz.

En este proyecto que nos presenta a la consideración de este H. Pleno, se interpreta el artículo 129 constitucional en relación con el artículo 89, fracción VI, constitucional y en algunas de las tesis que el señor Ministro Azuela nos propone, que son muy trascendentales, se hace una síntesis de la interpretación histórica, armónica y lógica de este artículo 129 constitucional, que autoriza que las Fuerzas Armadas puedan actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando estas autoridades soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen; por esta razón, lo dice el Ministro Mariano Azuela, el Instituto Armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia 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 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.

Asimismo establece esta tesis que la fracción VI del artículo 89 constitucional, faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior y 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 justifique el estado de emergencia, pero ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano, sujetándose desde luego a las disposiciones constitucionales y leyes aplicables.

Creo, señor Presidente, que este magnífico proyecto, este magnífico estudio del alcance del artículo 129 constitucional, es histórico y trascendente; quiero felicitar al señor Ministro Azuela por este proyecto que presenta a nuestra consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo me sumo íntegramente a las justas apreciaciones de la señora Ministra Sánchez Cordero, y propongo que si el proyecto merece la aprobación de sus Señorías, se publique íntegra toda su parte considerativa. Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Ante todo, agradezco las amables palabras, generosas palabras, de la señora Ministra Sánchez Cordero, a las que se ha sumado el señor Presidente. Como ustedes lo han advertido en este estudio de más de doscientas hojas, nos encontramos ante una situación, en principio, compleja: Las partes que acuden al juicio, a esta acción de inconstitucionalidad, curiosamente coinciden en que en México lo fundamental son las garantías individuales. Y estimo que si uno lee con detenimiento tanto la demanda formulada por algunos legisladores -un poco más de treinta y tres por ciento, que estimaron que debía ejercerse esa acción- así como de las distintas autoridades que intervienen, se advertirá que todas señalan, como punto fundamental, el respeto a las garantías individuales, manejando, incluso, los mismos elementos. Mientras la parte actora o accionante, es decir, mientras los legisladores llegan a la conclusión de que estas fracciones que impugnan de inconstitucionales, no tienen esa característica, las partes demandadas consideran que son constitucionales; esto, de suyo, ya hace difícil estudiar un problema y llegar a conclusiones. Por ello, la única forma que consideramos idónea fue un estudio congruente, un estudio integral de los diferentes textos constitucionales, de sus antecedentes y de toda la problemática que estaba en juego y, finalmente, como ustedes lo ven en el proyecto, como lo destacó la señora Ministra Sánchez Cordero, advertimos que un análisis sereno de esta problemática

no debe llevar a una pugna entre la seguridad pública y las garantías individuales sino, por el contrario, tratar de integrar esos dos elementos que nuestra Constitución está salvaguardando.

En realidad los elogios que se han hecho a mi proyecto, quizás más bien habría que trasladárselos, tanto a los integrantes del Constituyente originario, como a los diversos integrantes que ha tenido el Poder Reformador de la Constitución, porque lo único que yo he procurado hacer es desentrañar de esos textos, lo que son estos dos grandes valores que están íntimamente conectados.

Entender seguridad pública en contra de garantías individuales, me parece que es absurdo y eso nunca lo han pretendido estos órganos constituyentes.

La seguridad pública es para salvaguardar las garantías individuales, de ahí el énfasis que ponemos en todo el proyecto de que cualquier tipo de intervención que tenga el instituto armado, cuando se trate de suspensión de garantías, incluso en esos casos excepcionales, queda sujeto al Derecho, porque se tiene que dictar una ley de emergencia que señale lo que se puede de hacer y lo que no se puede hacer y, naturalmente, cuando no se trata de esa situación de emergencia es mucho más claro que debe estar sujeto a cumplir con lo siguiente: primero, que la intervención la soliciten las autoridades civiles; segundo, que debe estar sujeto a las autoridades civiles, porque, en última instancia, se trata de una labor de auxilio y de apoyo; y tercero, que debe estar sujeto al marco del derecho en el que las garantías individuales ocupan el papel fundamental.

No es posible, como se dice en el texto del proyecto, que so pretexto de seguridad pública, se pueda atentar contra las garantías individuales y, aún en el mismo proyecto, se señala que cuando se dan situaciones delicadas que exigen que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada apoyen a las autoridades civiles; ahí, incluso, se debe solicitar la intervención de los órganos competentes para que vigilen que esas intervenciones siempre estarán sujetas al derecho que México reconoce.

Reitero mi agradecimiento por sus palabras y, desde luego, me complace que el estudio que realizamos haya sido aceptado por los señores ministros que han hecho uso de la palabra y que consideren que estamos proponiendo algo que quizás no se había hecho porque no había acciones de inconstitucionalidad y, por tanto, no había mayores posibilidades de hacer estos cuestionamientos, pero hoy en que la Suprema Corte ha recibido de la Constitución estos encargos, tenemos que afrontarlos y nuestro deseo es afrontarlos, con lo único, con lo que realmente cuenta el administrador de

justicia para respaldar la objetividad e imparcialidad de sus pronunciamientos, es decir, con el estudio acucioso y cuidadoso de los problemas debatidos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Presidente. A los muchos méritos que tiene este proyecto y que ya se han destacado, quiero destacar el que concierne a su oportunidad. Se impugna la ley que crea el Consejo Nacional de Seguridad, en cuyo articulado se establece un término perentorio para la instalación de este nuevo órgano de consulta y evidentemente hubo gran preocupación del señor Ministro ponente por presentar a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto con toda oportunidad, antes de la instalación del Consejo Nacional de Seguridad; no quise pasar por alto este dato que no es jurídico, pero sí de gran trascendencia, porque revela la preocupación de administrar justicia a tiempo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS: Gracias señor Presidente. El artículo 21 constitucional hasta 1994, si bien es cierto había tenido una anterior reforma, lleva a la idea de primera impresión, de que únicamente establece dicho precepto la facultad de imponer penas y perseguir los delitos, una actividad meramente persecutoria y, consecuentemente, a cargo del Ministerio Público y de los órganos jurisdiccionales en su caso. En 1994 se adiciona este precepto con el párrafo que señala que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señala para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Si bien es cierto que los temas pueden ser relacionados puesto que no podemos separarlos por completo al pensar en la seguridad pública y también en la tranquilidad social y pensar en la persecución de delitos, etc.; también es cierto que existen dos conceptos diversos y, por lo tanto, el párrafo esencial que acabamos de examinar permite concluir, como se hace muy acertadamente en el proyecto y, por tanto, yo expreso mi conformidad con el mismo, en el sentido de que no viola el artículo 21 constitucional, en razón de que no excluye este párrafo adicionado a la Constitución a ninguna autoridad para que pueda ejercer sus atribuciones; y, por lo tanto, me pronunciaría a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Ministro Presidente. Me sumo a las felicitaciones ya expresadas al señor Ministro ponente, por este tan importante y trascendente proyecto sometido a nuestra consideración.

Quisiera resaltar algunos aspectos. Ha destacado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia la oportunidad en cuanto a la presentación, vinculada con la definición de estos temas; no en la espera, no en el olvido, sino precisamente con la oportunidad debida; pero creo, y su comentario me hizo pensar en eso, que no solamente tiene oportunidad en cuanto a la forma o presentación, sino también en cuanto al fondo. Creo que con lo que aquí se ha dicho, destacado y propuesto, de que, si fuera el caso, se publicaran no solamente las tesis, sino la ejecutoria íntegra, la lectura que de ella hicieran los miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura, o sea, los Diputados Federales que accionaron esta inconstitucionalidad, tendrían tranquilidad, en tanto que, en esencia, su preocupación fue muy concreta: la inclusión de los titulares de la Secretaría de la Defensa y de la Marina, en una instancia consultiva del sistema nacional de seguridad pública. De ahí, desde mi punto de vista, la importancia del proyecto, pues si bien aborda el tema de la inquietud, que se traslucía en la acción de inconstitucionalidad planteada en forma concreta en apariencia, lo hace con toda profundidad y de esta suerte, el proyecto va abordando toda la interpretación constitucional en torno de la participación que inquietaba a los accionantes. Creo ha quedado muy claro lo dicho ahora por el señor Ministro Román Palacios, de que el artículo 21 constitucional, en el tema de la seguridad pública, no excluye a ninguna autoridad relacionada con ella en los tres niveles de gobierno; ...oportunidad en la resolución, en tanto oportunidad también en la inquietud, en tanto que el tema de la seguridad pública ahora genera inquietud y las formas que el legislador de cualquier nivel y poder de gobierno y de estado asuman para enfrentarla, eran totalmente válidas en función precisamente de la inquietud que generan; sin embargo, la importancia del proyecto, desde mi punto de vista, estriba en que al determinar este problema de la inconstitucionalidad, determina con rigor de interpretación el marco constitucional a través del cual las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública, en tiempos de paz. Yo destacaría algunas cuestiones que se dicen en el proyecto en diferentes lugares: "respeto irrestricto a la Constitución en el tema de la seguridad pública"; asimismo en varias ocasiones se señala en el proyecto, pues hay interés del ponente en señalarlo, que "la seguridad pública no puede ser pretexto de atropellos, ni de violación de garantías constitucionales". También destaco una frecuente inquietud del Ministro Ponente quien ha señalado que no pase de largo la situación de brindar una eficiente seguridad pública en el conflicto y que no se trastoquen las garantías individuales. También lo señala en el proyecto, y es motivo del contenido de una tesis, que la acción reparadora en el caso de que exista violación de garantías individuales, por la acción de cualquier autoridad, civil o militar, que brinde seguridad pública debe estar garantizada; de esta suerte sus-

cribo lo que se ha dicho aquí en relación a la trascendencia del importante proyecto; trascendente en su oportunidad, no solamente en su presentación sino en cuanto a los temas tratados, suscribo también, señor Presidente, esa propuesta que se ha hecho, de que íntegramente se publique la ejecutoria en el caso de que sea aprobada.

VOTACION

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No habiendo más comentarios, señor secretario, sírvase tomar la votación del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRON: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Con el proyecto y por su publicación íntegra.

SEÑOR MINISTRO DIAZ ROMERO: Igual y también sumándome a la felicitación que ya ha recibido el señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GONGORA PIMENTEL: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto y por su publicación.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS: A favor del proyecto y su publicación.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: En favor del proyecto y su publicación.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En favor del proyecto y su publicación.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay unanimidad de once votos en favor del proyecto.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En consecuencia, se decide:

“PRIMERO.- Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados federales, cuyos nombres se expresan en el resultando primero de esta ejecutoria. SEGUNDO.- Se reconoce 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. Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes. Publíquese esta ejecutoria en su integridad y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.”

Estando agotada la lista del día de hoy y por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

Terminó la sesión a las quince horas.

Sentencia

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96. PROMOVIDA POR: LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS DIPUTADOS FEDERALES, INTEGRANTES DE LA LVI LEGISLATURA. MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRON. SECRETARIA: MERCEDES RODARTE MAGDALENO. PROYECTO: ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno correspondiente al día cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este alto tribunal, el nueve de enero de mil novecientos noventa y seis, varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados que se mencionan en seguida, promovieron 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.

Los diputados federales promoventes fueron:

“1 LEONEL GODOY RANGEL, 2 JAVIER GONZALEZ GARZA, 3 JOSE DE JESUS ZAMBRANO GRIJALVA, 4 MARIA ROSA MARQUEZ CABRERA, 5 ADRIANA LUNA PARRA, 6 RAMON SOSAMONTES HERRERA MORO, 7 FRANCISCO PATINO CARDONA, 8 AMADO JESUS CRUZ MALPICA,

9 GLORIA SANCHEZ HERNANDEZ, 10 TAYDE ABURTO TORRES, 11 FROY-LAN VELAZQUEZ HERNANDEZ, 12 ROLDAN ALVAREZ AYALA, 13 DESIDERIO CAMACHO GARIBO, 14 CARLOS NAVARRETE RUIZ, 15 ANSELMO GARCIA CRUZ, 16 J. JESUS ORTEGA MARTINEZ, 17 SALVADOR PABLO MARTINEZ DELLA ROCCA, 18 VICTOR MANUEL QUINTANA SIBEYRA, 19 CUAUHTEMOC SANDOVAL RAMIREZ, 20 MARIA LETICIA CALZADA GOMEZ, 21 ADOLFO MIGUEL AGUILAR ZINSER, 22 MARTHA ALVARADO CASTAÑON, 23 ITZCOATL TONATIUH BRAVO PADILLA, 24 CARLOS CEFERINO TORREBLANCA GALINDO, 25 MANUEL ALBERTO CORONEL ZENTENO, 26 RAFAEL JACOB GARCIA, 27 CARLOTA ANGELA ROSA BOTEY Y ESTAPE, 28 FRANCISCO ANDRES BOLAÑOS BOLAÑOS, 29 HECTOR MIGUEL BAUTISTA LOPEZ, 30 MARIA ROSARIO ROBLES BERLANGA, 31 ROSA MARIA CABRERA LOFTE, 32 CESAR ANTONIO CHAVEZ CASTILLO, 33 ELISEO MOYAO MORALES, 34 ARNOLDO MARTINEZ VERDUGO, 35 MARIA DEL ROSARIO IBARRA DE LA GARGA, 36 JUAN NICASIO GUERRA OCHOA, 37 OCTAVIO ROMERO OROPEZA, 38 LETICIA BURGOS OCHOA, 39 MARTIN GERARDO LONGORIA HERNANDEZ, 40 PEDRO RENE ETIENNE LLANO, 41 LUIS SANCHEZ AGUILAR, 42 SAUL ALFONSO ESCOBAR TOLEDO, 43 ELIAS MIGUEL MORENO BRIZUELA, 44 CRISOFORO LAURO SALIDO ALMADA, 45 FRANCISCO ANTONIO TENORIO ADAME, 46 MARTIN EQUIHUA EQUIHUA, 47 ILDEBERTO OCHOA SAMAYOA, 48 ALEJANDRO MORENO BERRY, 49 EZEQUIEL FLORES RODRIGUEZ, 50 SERAFIN NUÑEZ RAMOS, 51 OSCAR GONZALEZ YAÑEZ, 52 JOSE NARRO CESPEDES, 53 EDUARDO GUZMAN ORTIZ, 54 ALFONSO PRIMITIVO RIOS VAZQUEZ, 55 MIGUEL ACOSTA RUELAS, 56 JOSE LUIS AGUILAR MARTINEZ, 57 GONZALO ALARCON BARCENA, 58 AUTOMARO ALBA PADILLA, 59 MARIA ELENA ALVAREZ DE VICENCIO, 60 HUMBERTO ANDRADE QUEZADA, 61 MANUEL ARCINIEGA PORTILLO, 62 GERARDO DE JESUS ARELLANO AGUILAR, 63 EDUARDO ARIAS APARICIO, 64 SALVADOR OTHON AVILA ZUÑIGA, 65 RAFAEL AYALA LOPEZ, 66 MANUEL BAEZA GONZALEZ, 67 SALVADOR BECERRA RODRIGUEZ, 68 SALVADOR BELTRAN DEL RIO MADRID, 69 MANUEL BERISTAIN GOMEZ, 70 CONSUELO BOTELLO DE FLORES, 71 RAMON CARDENAS GUDIÑO, 72 EDUARDO CARDENAS LEBRIJA, 73 JOSE ALBERTO CASTAÑEDA PEREZ, 74 CRISTIAN CASTAÑO CONTRERAS, 75 JORGE ANTONIO CATALAN SOSA, 76 ALICIA CESPEDES DE CARMONA, 77 CLAUDIO MANUEL COELLO HERRERA, 78 MARIA TERESA CORTES CERVANTES, 79 VICTOR CRUZ RAMIREZ, 80 ARNOLFO CUEVA AGUIRRE, 81 JORGE ENRIQUE DAVILA JUAREZ, 82 J. GERARDO DE LOS COBOS SILVA, 83 ALEJANDRO DIAZ PEREZ DUARTE,

84 LORENZO DUARTE ZAPATA, 85 JOSE JESUS DURAN RUIZ, 86 RODOLFO ELIZONDO TORRES, 87 MANUEL DE JESUS ESPINO BARRIENTOS, 88 LUIS ANDRES ESTEBAN MELCHOR, 89 SALVADOR FERNANDEZ GAVALDON, 90 REGULO PASTOR FERNANDEZ RIVERA, 91 PEDRO FLORES OLVERA, 92 MANUEL JESUS FUENTES ALCOCER, 93 ANDRES GALVAN RIVAS, 94 RICARDO FRANCISCO GARCIA CERVANTES, 95 ABEL GARCIA RAMIREZ, 96 JUAN ANTONIO GARCIA VILLA, 97 PATRICIA GARDUÑO MORALES, 98 FERNANDO GARZA CABELO GARCIA, 99 FRANCISCO LEDEZMA DURAN, 100 JORGE HUMBERTO GOMEZ GARCIA, 101 MARIA TERESA GOMEZ MONT URUETA, 102 ALEJANDRO GONZALEZ ALCOCER, 103 JORGE GONZALEZ GONZALEZ, 104 HORACIO ALEJANDRO GUTIERREZ BRAVO, 105 JAVIER GUTIERREZ ROBLES, 106 JAVIER ALBERTO GUTIERREZ VIDAL, 107 MARTIN HERNANDEZ BALDERAS, 108 JORGE HERNANDEZ DOMINGUEZ, 109 MIGUEL HERNANDEZ LABASTIDA, 110 JESUS CARLOS HERNANDEZ MARTINEZ, 111 ALEJANDRO HIGUERA OZUNA, 112 JOSE IÑIGUEZ CERVANTES, 113 CESAR LEAL ANGULO AUGUSTO, 114 FRANCISCO LIMON TAPIA, 115 NOELIA LINARES GONZALEZ, 116 GABRIEL LLAMAS MONJARDIN, 117 MARGARITA VILLANUEVA R., 118 GUILLERMO LUJAN PEÑA, 119 GIUSSEPE MACIAS BEILIS, 120 ALFONSO MARTINEZ GUERRA, 121 LUIS FELIPE MENA SALAS, 122 APOLONIO MENDEZ MENES, 123 HUGO MENES CARRASCO, 124 SERGIO TEODORO MESA LOPEZ, 125 EUSEBIO MORENO MUÑOZ, 126 GERARDO GABRIEL NAVA BOLAÑOS, 127 TARCISIO NAVARRETE MONTES DE OCA, 128 JORGE RICARDO NIETO GUZMAN, 129 LAURO NORZAGARAY NORZAGARAY, 130 RAFAEL NUÑEZ PELLEGRIN, 131 CARLOS A. NUÑO LUNA, 132 JORGE A. OCEJO MORENO, 133 REMEDIOS OLIVERA OROZCO, 134 EUGENIO ORTIZ VALLS, 135 JORGE PADILLA OLVERA, 136 VICTOR MANUEL PALACIOS SOSA, 137 MARCOS EFREN PARRA GOMEZ, 138 ENRIQUE PATIÑO TERAN, 139 FRANCISCO JOSE PENICHE BOLIO, 140 JUAN MANUEL PEREZ CORONAS, 141 CRUZ PEREZ CUELLAR, 142 FERNANDO PEREZ NORIEGA, 143 JOSE DE JESUS PRECIADO BERMEJO, 144 LUIS RICO SAMANIEGO, 145 RAUL RIOS MAGAÑA, 146 FERNANDO RIVADENEIRA RIVAS, 147 RODRIGO ROBLEDO SILVA, 148 MACARIO RODRIGUEZ RIBERA, 149 JESUS RAMON ROJO GUTIERREZ, 150 MARIA GUADALUPE CECILIA ROMERO CASTILLO, 151 LUIS RUAN RUIZ, 152 LUZ DE JESUS SALAZAR PEREZ, 153 JAVIER VINIEGRA ZUBIRIA, 154 JOSE PEDRO SANCHEZ ASCENCIO, 155 FRANCISCO JAVIER SANTOS COVARRUBIAS, 156 MARIA DEL CARMEN SEGURA RANGEL, 157 JESUS ANTONIO TALLABS ORTEGA, 158 MAX TEJEDA MARTINEZ, 159 KURT ANTONIO THOMSEN D'ABBADIE, 160 AGUSTIN TORRES DELGADO, 161 JORGE URDAPILLETA NUÑEZ, 162 DAVID

VARGAS SANTOS, 163 ZENEN XOCHIHUA VALDEZ, 164 JOSE ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO, 165 JOSE LUIS GALEAZZI BERRA, 166 JOSE LUIS TORRES ORTEGA y 167 PATRICIA MENDOZA PEÑA."

Los legisladores federales actores señalaron como órganos legislativos que emitieron los preceptos impugnados, a las dos Cámaras integrantes del Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal como el responsable de la promulgación de las normas generales cuya validez se reclama.

De la misma forma, señalaron en su demanda al secretario de Gobernación como autoridad que refrendó el decreto respectivo y a los secretarios de Marina y de la Defensa Nacional, como directamente interesados en el proceso.

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). VIOLACION AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recientemente aprobada, encuentra su base sustantiva precisamente en el último párrafo del artículo 21 de nuestra Ley Fundamental. En diciembre de 1994, se incluyó en ese precepto del texto constitucional, un apartado mediante el cual se obliga a una coordinación, entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en materia de seguridad pública, previendo un sistema nacional. Cabe agregar que también se prevé la creación de una ley secundaria normativa que establezca las bases correspondientes, es decir, se desprende de esa adición en comento la obligación de hacer la ley que ahora en uno de sus preceptos se impugna. Es menester señalar el objeto de la propia Ley combatida, el cual podemos resumir en lo que disponen los artículos primero y tercero del cuaderno legal en cita, los cuales se transcriben en su integridad: 'ARTICULO 1o. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.' ARTICULO 3o. 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 introduzcan 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.' Resulta evidente que no es posible apreciar el último párrafo del artículo 21 antes señalado en forma aislada, sino que el mismo tiene concordancia con el penúltimo, que remite la función de la seguridad pública a las instituciones policiales y obviamente a quienes les corresponde la dirección de éstas. Coincide lo anterior con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, presentado en diciembre de 1994, al reformar el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que en su párrafo final reza: '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.' La reforma en comento, no puede desvincularse de la fundamentación del propio dictamen que le dio origen, transcribiendo algunos párrafos considerativos de ello: 'El combate a la delincuencia y la preservación del estado de derecho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano, en su integridad, con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el artículo 115 constitucional otorga a los Municipios en materia de seguridad pública, las reformas al artículo 21 en estudio, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República Mexicana. La idea general y nacional de la seguridad pública se sustenta en el establecimiento de medidas tendientes a efficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven a la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policiacos. Para contar con policías profesionales que den respuesta a las demandas de la sociedad y cumplan con la legalidad, honradez y eficiencia requeridos por la norma constitucional propuesta, es menester preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública para que puedan iniciar, con dignidad y limpieza la carrera policial; a cambio, deberán recibir un salario digno y el reconocimiento de la sociedad.' Los

argumentos anteriores otorgan la certidumbre de lo manifestado en este concepto, que 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 policiales 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). VIOLACION AL ARTICULO 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, este texto tiene su origen en la Constitución de 1857, de la cual es considerado el padre de la misma Don Ponciano Arriaga, quien emitió, sobre el particular, un voto del que bien vale la pena transcribir algunas de sus ideas: '...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 mas 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... 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 sociedad 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... No podemos ignorar que los tiempos en que fue motivo de debate el artículo 129 en comento, son diferentes a los actuales, y sin embargo los principios han prevalecido, precisamente para el efecto de que cada institución actúe en el ámbito de su respectiva competencia, sin intromisiones en asuntos que le son ajenos. Bajo esas condiciones, le corresponde a la autoridad civil lo concerniente o lo relativo a la seguridad pública, no estando obviamente contemplada como tal la milicia. 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. Argumentos estos que dan motivo a la presente instancia de la acción de inconstitucionalidad. (sic) indebidamente en un organismo cuya competencia es exclusiva de la autoridad civil. Argumentos estos que dan motivo a la presente instancia de la acción de inconstitucionalidad.”

SEGUNDO. Por auto de diez de enero de mil novecientos noventa y seis, el presidente de este tribunal constitucional ordenó la formación y registro del expediente, así como el turno del mismo al Ministro Mariano Azuela Güitrón, a quien le correspondió fungir como instructor.

TERCERO. Mediante proveído de once de enero de mil novecientos noventa y seis, el Ministro instructor tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentan, admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma y emplazar formalmente a las autoridades señaladas; asimismo, se ordenó dar la vista correspondiente al procurador general de la República y se tuvo como representantes comunes de los actores a los señores Alejandro Zapata Perogordo, Alejandro González Alcocer y Alejandro Gutiérrez Bravo, y el domicilio por ellos señalado.

CUARTO. Por acuerdo de dos de febrero del mismo año, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos los oficios números 0858 y 0859, ambos de fecha primero de febrero del año en curso, suscritos por el secretario de Gobernación, licenciado Emilio Chuayffet Chemor, quien compareció por sí y en representación del presidente de la República, mediante los cuales

se rinden los informes correspondientes, se ordenó dar vista con los mismos al procurador general de la República, y en el mismo decreto se autorizaron los delegados designados por el secretario antes señalado.

En el informe rendido por el secretario de Gobernación, por sí, se expresó lo siguiente:

"INFORME: RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SOSTIENEN LA VALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA. 1. **VALIDEZ FORMAL.** Es cierto el acto que se atribuye a esta autoridad, consistente en el refrendo o firma de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por cuanto integra el artículo 12, fracciones III y IV, que impugna de manera específica la parte actora. La referida Ley fue refrendada para su debida observancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995. Cabe señalar que el ordenamiento controvertido fue expedido por el Congreso de la Unión, atento al proceso legislativo previsto en los artículos 71, 72 y 73, fracción XXIII de la Constitución Federal; asimismo, fue promulgado por el presidente de la República de conformidad con la facultad que le atribuye el artículo 89, fracción I constitucional. En este orden de ideas, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por cuanto integra el artículo 12, fracciones III y IV, se emitió con estricto apego al mandato constitucional al haberse observado los requisitos formales de validez establecidos en la Carta Magna para su vigencia. 2. **VALIDEZ MATERIAL.** I. Los promoventes argumentan de manera esencial que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por cuanto se refiere al artículo 12, fracciones III y IV, contraviene lo dispuesto en los artículos 21 y 129 constitucionales, al permitir la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los conceptos de invalidez que hacen valer son infundados, por las consideraciones siguientes: El artículo 21 constitucional, en su parte conducente, expresa 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. 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.' De lo anterior se desprende que para emitir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el legislador se fun-

damentó en la necesidad de reglamentar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, en el cual se establece con precisión la creación de ese Sistema. No debe pasar inadvertido que si bien es cierto que el artículo 21 constitucional hace referencia a la actuación de las instituciones policiales, también lo es que la función de seguridad pública es responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y, por ende, el citado precepto no restringe la participación de otras instancias de gobierno distintas de las policiales cuyas atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la seguridad pública, como acontece en el presente caso, en donde esa función está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la esfera de su competencia. Esto implica que su participación en materia de seguridad pública debe ser acorde con la distribución constitucional de competencias. Luego entonces, resulta erróneo considerar que los principios que rigen la actividad policial constituyan una limitante para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su parte conducente define a la seguridad pública como '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.' Asimismo, dispone que esa función 'se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto... de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.' En este orden de ideas, las fracciones III y IV del artículo 12 impugnado, no resultan violatorias del precepto constitucional citado, en razón de que éste no contiene prohibición expresa para que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participen en materia de seguridad pública y, por ende, su participación será conforme a las leyes y se limitará al ejercicio de sus funciones exclusivas, como se establece en el diverso artículo 5o., el cual señala que la coordinación y aplicación de la ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional. La participación de todas las autoridades que integran el Consejo Nacional y no sólo de las Secretarías de Estado citadas, debe sujetarse a los lineamientos establecidos en la propia Constitución Federal y leyes reglamentarias; y, en consecuencia, no puede considerarse jurídicamente válido que exista la 'prohibición' argumentada por los promovientes. Asimismo, se infiere que en la función de seguridad pública, deben participar las autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, cuya intervención estará sujeta a la distribución de competencias prevista por la Constitución Federal. A mayor abundamiento, es de mencionar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o., 2o. y 26,

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión ejerce atribuciones de orden administrativo a través de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, las cuales forman parte de la Administración Pública Centralizada. Por lo tanto, dichas Secretarías de Estado, atento a lo dispuesto en los artículos 29, fracción XX, y 30, fracción XIX de la Ley citada, están facultadas legalmente para participar en las materias señaladas en el artículo 10 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, toda vez que se refieren a las que comprenderá la coordinación entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, respecto de dicho Sistema Nacional, y de ninguna manera les otorgan mayor competencia que la establecida en nuestra Constitución y leyes secundarias. En el caso concreto, la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional, se ciñe a las funciones y obligaciones que les confieren la Constitución Federal y las diferentes leyes orgánicas que regulan su actuación. II. Es infundado lo argumentado por la parte actora en el sentido de que aluden el carácter militar de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, sin analizar la función administrativa que desarrollan en términos del artículo 90 constitucional. En efecto, es de resaltar que los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tienen dualidad de funciones administrativas y militares acorde con el régimen constitucional, toda vez que por una parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere atribuciones de carácter administrativo, lo que los constituye en autoridades administrativas y, por otra, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 constitucional. Por lo tanto, las funciones de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina se realizan de conformidad con las facultades concedidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que no tienen carácter militar y en tales circunstancias, debe considerárseles como autoridades administrativas. En este orden de ideas, la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los secretarios de Estado, pertenecientes al Ejecutivo Federal, resulta constitucional y legalmente válida, en virtud de que la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional, sólo resulta aplicable a ellos cuando actúan en ejercicio de las facultades que les confieren las leyes orgánicas militares y no cuando realizan funciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Luego entonces, se cumple con lo dispuesto en el artículo 129 constitucional, en razón de que en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establecen atribuciones y funciones que corresponde ejercer a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en la esfera

de su competencia, toda vez que participarán de forma coordinada con los diversos órganos de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, en la aplicación y ejecución de las acciones tendientes a salvaguardar la seguridad pública. De las consideraciones anteriores se desprende que no existe contradicción entre las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, no resulta violadora de los artículos 21 y 129 constitucionales y, por lo tanto, debe resolverse que los conceptos de invalidez son infundados.”

En el informe rendido por el titular de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se indica:

“VALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA. 1. LA SEGURIDAD PUBLICA CORRESPONDE AL ESTADO EN SU CONJUNTO. El penúltimo párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: ‘...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...’ Este párrafo contiene dos disposiciones. La primera es general, y establece que la seguridad pública es una función que compete a las órdenes constitucionales siguientes: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios. En tanto, la segunda es específica, y sólo menciona los principios a que deben sujetarse los miembros de las instituciones policiales. En la primera disposición, la Constitución considera la función de seguridad pública como una responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto. No obstante, los actores interpretan el párrafo transcritto de manera limitativa y excluyente, al concluir que la función de seguridad pública es responsabilidad de las instituciones policiales. Confunden a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios, que son órdenes constitucionales compuestos por diversos órganos, con las instituciones policiales, mismas que son órganos integrantes de cada una de esas entidades con funciones relacionadas con la seguridad pública; es decir, confunden el todo con una de sus partes. A la función estatal de seguridad pública deben concurrir todas las instancias competentes de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y no sólo las instituciones policiales, como erróneamente señalan los actores. De lo anterior se concluye que la interpretación de los actores es contraria a lo dispuesto por la Constitución.

2. NO SE MODIFICAN LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES.

El artículo 21 constitucional, en su penúltimo párrafo, dispone 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. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez...' Esto implica que la actuación, en materia de seguridad pública, de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, debe ser acorde con la distribución constitucional de competencias. De lo anterior se infiere que en la función de seguridad pública deben participar todas las autoridades constitucionales de la organización estatal mexicana, respetando en todo momento la distribución de competencias prevista en la propia Constitución. En este marco constitucional, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que al Consejo Nacional de Seguridad Pública corresponde conocer y resolver los asuntos siguientes: 'Artículo 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes: I. La Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados; IV. La determinación de medidas para vincular el sistema nacional con otros nacionales, regionales o locales; V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, federales, locales y municipales; VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes; VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; VIII. El análisis de proyectos y estudios que se someten a su consideración por conducto del secretario ejecutivo; IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.' Como puede verse, las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación. Ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: gobernadores, jefe del Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y diversos secretarios de Estado. Igualmente, las competencias correspondientes a las instancias cuyos titulares participan en el Consejo, son independientes y tampoco modifican a aquellas atribuidas a dicho Consejo, que únicamente tiene funciones de coordinación. En el caso concreto, la participación de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina en el Consejo Nacional, no amplía ni restringe las atribuciones y obligaciones

que conforme a la Constitución y a las diferentes leyes les corresponden. Menos aún se amplían o restringen las atribuciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas del país. Por tanto, podemos afirmar que las funciones del Consejo Nacional son propias de esta instancia y que las atribuciones de sus integrantes son competencia exclusiva de los mismos, sin que se confundan.

3. EL CONSEJO NO ES UNA INSTANCIA DE EJECUCION DE ACCIONES. Los dos últimos párrafos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen: '...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...' De acuerdo a los ordenamientos constitucionales antes transcritos, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos de actuación: a) uno de coordinación de políticas y lineamientos, y b) otro de ejecución de acciones. Participan en la coordinación las órdenes constitucionales con competencia prevista en la propia Constitución: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia. En tanto, en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por conducto de sus respectivas autoridades Ministerio Público, Policía Judicial, instituciones de Policía Preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores. Este marco constitucional armoniza tanto el propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios coordinen sus esfuerzos en materia de seguridad pública, como el relativo al respeto de competencias, toda vez que las acciones se ejecutan dentro de la esfera de competencia de las instituciones federales, estatales y municipales correspondientes. La propia Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los artículos 12 y 15, concibe al Consejo Nacional de Seguridad Pública como una instancia superior de coordinación y no lo prevé como una autoridad ejecutora de acciones. En consecuencia, el Consejo y su integración no son contrarios al artículo 21 constitucional, como lo afirman los actores.

4. NATURALEZA JURIDICA DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE LA SECRETARIA DE MARINA. En el escrito de demanda, los actores aluden al carácter militar de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, e invocan la prohibición a que se refiere el artículo 129 constitucional para argumentar la invalidez 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. Resulta

oportuno aclarar que, conforme a nuestro régimen constitucional, el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y el titular de la Secretaría de Marina, tienen una dualidad de atribuciones, por una parte, tienen atribuciones administrativas y, por otra, tienen atribuciones militares. Sin embargo, tales atribuciones se encuentran claramente distinguidas en nuestro régimen jurídico. Las atribuciones de naturaleza administrativa corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, como dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los correspondientes reglamentos interiores de estas dependencias. En efecto, el Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 y en el artículo 90, de la Constitución, al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó, entre otras, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, a las cuales atribuyó la atención de los negocios administrativos de la Federación a que se refieren los artículos 29 y 30 de dicho ordenamiento legal. La designación de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, la realiza el C. presidente de la República en términos de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, que lo faculta para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. Por otra parte, las atribuciones de naturaleza militar corresponden al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como a la Armada de México, que constituyen las Fuerzas Armadas permanentes de nuestro país, y se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Armada de México, respectivamente. El propio Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción XIV del artículo 73 constitucional, al expedir la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Armada de México, reguló a las respectivas instituciones castrenses, en aspectos tales como sus misiones generales, su integración, organización y servicio. Las designaciones de los oficiales superiores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, las realiza el C. presidente de la República con aprobación del Senado, de conformidad con la fracción II del artículo 76 y la fracción IV del artículo 89 de la Constitución. Correspondiendo a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y a la Ley Orgánica de la Armada de México, establecer las jerarquías, cargos, comisiones y funciones de los mandos superiores de las Fuerzas Armadas. Lo cual difiere del procedimiento de designación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. Por lo anterior, es claro que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales, son las fuerzas permanentes a que se refieren, entre otros, los artículos 73, fracción XIV; 76, fracción II; 79, fracción VII; 89, fracciones IV, V y VI; y 129, constitucionales; en tanto que la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son Secretarías de Estado,

en términos del artículo 90 de la propia Constitución. En este sentido, de una interpretación sistemática de la Constitución se desprende que son instituciones distintas de naturaleza jurídica diversa, con funciones y objetivos diferentes. Ello se corrobora con el hecho de que la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional y sus funcionarios tampoco corresponde a la estructura de la Armada de México ni a sus almirantes, jefes y oficiales. En consecuencia, la actuación del secretario de la Defensa Nacional y del secretario de Marina, como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se circunscribe al ámbito de competencia administrativa derivada de su calidad de secretarios de Estado, en términos de los artículos 1o., 2o., 9o., 11, 14, 26, así como 29 y 30, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los correspondientes reglamentos interiores. Por otra parte, el propio Poder Judicial Federal se ha pronunciado respecto de la dualidad de funciones de estos servidores públicos, en la tesis que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación*, Epo-
ca 8a., Tomo I, Segunda Parte 1, página 413, y que a la letra dice: RUBRO: 'MILITARES, SON SERVIDORES PUBLICOS.- 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 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 particu-
larmente, a los militares se les ha encargado entre otras funciones, participar en la lucha contra el narcotráfico. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. PRECEDENTE: Amparo en revisión 27/88. Juan José Jiménez Caparroso y Leonardo Martínez Hernández. 26 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: María del Carmen Villanueva Zavala.' En ningún momento la partici-
pación en el Consejo de los secretarios de Estado antes mencionados, se realiza en su carácter de alto mando de las respectivas instituciones arma-
das, en términos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Armada de México. En consecuencia, la parti-
cipación en el mencionado Consejo del secretario de la Defensa Nacional y del secretario de Marina, como titulares de dependencias de la Admi-
nistración Pública Federal, no viola el artículo 129 constitucional. 5. COOR-
DINACION ENTRE SECRETARIAS DE ESTADO. El artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: 'Artículo 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia,

ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.¹ Este precepto faculta a cualquier dependencia del Ejecutivo Federal para solicitar información, datos e incluso la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, y las obliga a atender este tipo de solicitudes. De esta manera legalmente es posible que las Secretarías de Estado se coordinen entre sí. Por tanto, puede afirmarse que actualmente tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la Secretaría de Marina tienen la facultad y la obligación de coordinarse con otras dependencias. En este sentido, la participación de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia de coordinación no les atribuye nuevas atribuciones ni obligaciones. Si la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina tienen facultad general de coordinación, no existe razón alguna que les impida hacerlo de manera específica, como es el caso de su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su carácter de dependencias administrativas.

6. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, en su carácter de dependencias del Ejecutivo Federal, tienen atribuciones que hacen necesaria su participación en la coordinación de la seguridad pública. De conformidad con las fracciones X, XI y XVI del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional se encarga de administrar la justicia militar, de intervenir en los indultos de delitos del orden militar, de intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, así como de vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico. Asimismo, los artículos 20., 40., 70., 29, 30, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establecen que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene atribuciones para controlar la posesión de armas en todo el país mediante el Registro Federal de Armas; para la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia, incluidas las licencias de las instituciones policiales; además de controlar la fabricación, comercio, importación y exportación de armas entre otras. Por su parte, de conformidad con las fracciones IV, VII y XIII del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Marina corresponde ejercer la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; otorgar y administrar el servicio de policía

marítima, así como intervenir en la administración de la justicia militar. En tal virtud, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina tienen diversas atribuciones no militares que inciden de manera importante en la seguridad pública y que, por lo tanto, hacen necesaria su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de cumplir con la obligación constitucional de llevar a cabo la coordinación integral del Estado mexicano en esta materia. 7. RESOLUCIONES JUDICIALES. Independientemente de todo lo anterior, el Poder Judicial Federal ha declarado constitucional la actuación de las Fuerzas Armadas, como coadyuvantes del Ministerio Público en la campaña contra el narcotráfico, de conformidad con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales. En ese sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación*, Epoca 7a., Volumen 69, Segunda Parte, página 41, y que a la letra dice: 'SALUD, DELITO CONTRA LA. INTERVENCION DE MILITARES EN AUXILIO DEL MINISTERIO PUBLICO. Los militares que intervienen en la defensa de quienes cometen delitos contra la salud forman parte de una corporación que labora en la campaña contra enervantes, porque de acuerdo con lo establecido por el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiendo todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos; y, por otra parte, el artículo 126 del mismo cuerpo de leyes prescribe que cuando una autoridad distinta del Ministerio Público practique diligencias de Policía Judicial remitirá a ésta, dentro de tres días de haberlos iniciado, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione. Si hubiere detenidos, la remisión se hará dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención. Tales disposiciones legales se relacionan con el artículo 180 del propio ordenamiento; pero además, y abundando en los razonamientos anteriores, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, en el Capítulo Único de Disposiciones Generales, del Título Décimo Cuarto, establece en su artículo 66, que las autoridades policiacas y militares que no acaten los acuerdos que el Ministerio Público dicte en ejercicio de sus funciones, o se nieguen a prestar el auxilio que les sea requerido, incurrirán en las sanciones de quince días a un año de prisión y multa de diez a cien pesos y destitución del cargo. Con lo que se acredita fehacientemente la legal intervención de los miembros del Ejército en cuanto a la averiguación de los hechos delictuosos de la índole citada, la detención de los inculpados, y la posterior remisión de detenidos ante la autoridad federal investigadora, como órgano técnico de la acusación. PRECEDENTE: Amparo directo 2134/74. Aurelio

Barraza Heredia. 6 de septiembre de 1974. 5 votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.' Por tanto, puede afirmarse que constitucional y legalmente los militares deben auxiliar al Ministerio Público en materia de seguridad pública. Inclusive, los tribunales federales han declarado en diversas ejecutorias que pueden consultarse en el 4o. *CD ROM*, julio de 1994, de los Tribunales Colegiados de Circuito, correspondientes al *Semanario Judicial de la Federación*, Epoca 8a., Tomo III, Segunda Parte-1, página 61; en el Tomo III, Segunda Parte-2, páginas 550 y 748, así como en el Tomo VIII, septiembre, página 153, que la actuación de los militares en la campaña contra el narcotráfico se da en cumplimiento a diversas obligaciones legales a las cuales deben someterse. En consecuencia, al existir disposiciones legales y criterios jurisprudenciales que fundamentan y justifican la coadyuvancia con el Ministerio Público en aspectos de narcotráfico estrechamente relacionados con la seguridad pública se justifica plenamente la participación del secretario de la Defensa Nacional y del secretario de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. 8. CONCLUSIONES. 1. En el proceso seguido para la expedición y promulgación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. En términos del artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función que corresponde al conjunto de las instituciones del Estado, pero de ninguna manera se limita dicha función al ámbito de competencia de las autoridades policiales. En este sentido, no existe impedimento constitucional alguno para que el secretario de la Defensa Nacional y el secretario de Marina participen como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su carácter de secretarios de Estado. 3. Las atribuciones de los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública se apegan a las disposiciones constitucionales en lo general y, específicamente, a lo ordenado por el artículo 21 de la propia Constitución. Asimismo, se respeta la competencia de las autoridades judiciales, del Ministerio Público, de la Policía Judicial, así como de las demás instituciones policiales del país, tanto federales, como estatales y municipales. 4. La participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y del titular de la Secretaría de Marina, se enmarca en el ámbito administrativo de competencia de ambos secretarios de Estado, derivado del artículo 90 constitucional y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y no así en su carácter de autoridades militares, por lo que en el caso concreto no es aplicable y, por tanto, no se viola el artículo 129 constitucional.

QUINTO. Por acuerdo de fecha seis de febrero del año en que se actúa, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos el escrito de fecha veintidós

de enero del año en curso, suscrito por los señores diputados presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Oscar Cantón Zetina e Israel Reyes Ledezma Magaña; así como el escrito de fecha veintinueve del mes y año citados, suscrito por la senadora Laura Pavón Jaramillo, quien comparece en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, ambos recibidos en la Subsecretaría General de Acuerdos de este alto tribunal el dos de los corrientes, mediante los cuales rinden informes; se ordenó dar vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento respectivo y se autorizaron los delegados y domicilios señalados por estas autoridades. En la misma resolución se ordenó agregar a los autos los oficios suscritos por los secretarios de Defensa y Marina y por autorizado el domicilio que señalaron para oír y recibir notificaciones.

En el informe rendido por los diputados presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en representación de este órgano colegiado, se expresa lo siguiente:

I. IMPROCEDENCIA DE LA ACCION. En la presente acción se actualiza el presupuesto legal a que hace referencia la fracción VIII del artículo 19, concatenado con lo establecido por el numeral 62, párrafo primero, ambos preceptos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así se hace valer, consistente en que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, no reúne el presupuesto de procedibilidad que señala el segundo precepto invocado, al no estar firmada y ejercida la demanda por, cuando menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados. En efecto, el artículo 52 de nuestra Norma Fundamental, señala que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se integrará por trescientos diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, integrándose en consecuencia este órgano legislativo, con un total de quinientos diputados. Por elemental operación aritmética se desprende que el treinta y tres por ciento del total de dichos representantes populares asciende a ciento sesenta y cinco y si se toma en consideración, de acuerdo a las constancias con las que se corrió traslado a este órgano parlamentario, que el total de los diputados firmantes es de ciento sesenta y dos, la acción de inconstitucionalidad planteada resulta improcedente al no reunirse el número de legisladores que integren el porcentaje mínimo que establece la fracción II, inciso a), del artículo 105 constitucional y 62,

párrafo primero, de la ley adjetiva citada. Bajo tal razonamiento, esa Corte Suprema de Justicia, deberá declarar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada por la parte actora, al no reunirse el requisito procesal necesario para el ejercicio de la misma y carecer los CC. diputados firmantes, de legitimación en la causa, para ello. Por las mismas razones vertidas, se solicita se desestimen las afirmaciones de los promovientes señaladas en el párrafo primero del capítulo de exposiciones, del escrito inicial que ahora se contesta. No obstante lo anterior, AD CAUTELAM procedemos a rendir el informe correspondiente, en los siguientes términos:

...IV. RAZONAMIENTOS Y FUNDAMENTOS QUE SOSTIENEN LA VALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

1. Respecto a la supuesta violación al artículo 21 constitucional y específicamente a su último párrafo, por virtud del contenido de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al contemplar las citadas fracciones a los CC. secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, careciendo a juicio de los actores, de justificación y sustento su inclusión en el mencionado cuerpo colegiado, se expresan en adición a los argumentos esgrimidos por los CC. legisladores a favor del dictamen en el debate respectivo, los razonamientos siguientes:

A). Es constitucional y doctrinalmente admitido, que uno de los fines de todo Estado de derecho, como lo es el nuestro, consiste en proporcionar seguridad pública al conglomerado social que forma parte integrante del mismo. En ese orden de ideas, este propósito se logra a través de la implementación de la función, considerada también como servicio público, misma que la tienen asignadas las diferentes instancias en que se conforma la organización política del Estado, y sus correspondientes niveles de gobierno, a saber: la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios. Es este criterio, el que se encuentra constitucionalmente establecido en la primera parte del penúltimo párrafo del artículo 21 de nuestra Norma Fundamental, el que taxativamente establece: '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.' Bajo tal consideración, al ser la seguridad pública una función que originaria y esencialmente corresponde entre otras instancias de organización política y diversos niveles de gobierno, a la Federación, no puede de ninguna manera afirmarse que las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal y específicamente del Poder Ejecutivo Federal que forma parte de uno de los tres poderes o funciones en que se divide el ejercicio del supremo poder del Estado, no deban considerarse en el cuerpo colegiado integrado en base a la coordinación a la que hace referencia el último párrafo del precepto constitucional aludido y el concordante artículo 12 de la Ley General que

Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A mayor abundamiento, si la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo Federal contempla, entre otras dependencias, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, en términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no puede válidamente afirmarse que los titulares de dichas dependencias administrativas se encuentren impedidos de formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, toda vez que como titulares de los entes públicos centralizados que dependen del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de asuntos de orden administrativo, tienen, con fundamento en el artículo 90 de nuestra Norma Fundamental, y 26, 29 y 30, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultades, competencias y atribuciones para intervenir en el órgano colegiado a que se ha hecho referencia, el cual tiene como propósito coordinar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; motivo y sustento por el que resulta inexacta la apreciación de los actores, al considerar equivocadamente que la inclusión de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, resulta violatoria del artículo 21 constitucional en su último párrafo. Por otro lado, resulta conveniente y oportuno precisar, que los demandantes realizan una interpretación equivocada de los dos últimos párrafos del numeral constitucional en estudio, al vincularlos de una manera estrecha, ya que debe aclararse que el penúltimo párrafo del citado numeral, se compone de dos enunciados, el primero que como se ha dicho, establece de manera precisa que la seguridad pública es una función a cargo, entre otras instancias, de la Federación, y su segunda prescripción, establece que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, sin que de tales criterios se desprenda que la seguridad pública sea función exclusiva de los cuerpos policiales, ya que la seguridad pública es una función de la autoridad que implica el establecimiento de un orden y el respeto a las instituciones, con la adecuada defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad públicas, siendo que tal función no sólo se encuentra encomendada a las instituciones policiales, sino también a la autoridad investigadora ministerial, al sistema de impartición de justicia (local y federal), a las autoridades responsables de la prisión preventiva, a las responsables de la ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de aquellas encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir a este objeto, como acertadamente lo establece el último párrafo del artículo 3o. de la Ley invocada. Bajo tales consideraciones, se concluye fundadamente que la seguridad pública es una función encomendada a todas aquellas

autoridades que con base en sus atribuciones legalmente conferidas ejercen actividades que persiguen permanentemente ese objetivo estatal. Asimismo, y por lo que corresponde al último párrafo del artículo 21 de la Constitución General de la República, debe expresarse que su contenido se refiere al imperativo que la propia Constitución establece a las diversas instancias en que políticamente se encuentra organizado el Estado mexicano y de sus correspondientes niveles de gobierno, es decir, de coordinarse, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo, en consecuencia, que la Ley cuyo precepto se impugna de inconstitucional, resulta ser el acatamiento cabal de la determinación normativa suprema y, por ende, constitucional. Por lo que se refiere al contenido de algunos fragmentos considerativos del dictamen que dio origen a la reforma del artículo 21 constitucional, en que pretenden apoyar su equivocado criterio los actores, y que han sido objeto de transcripción en la demanda, debe decirse que muy alejado del sentido que los demandantes desprenden de su interpretación, se infiere de los mismos en forma esencial que 'el combate a la delincuencia por una parte, y la preservación del estado de derecho por la otra, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad...' Del análisis de este enunciado se desprende que la seguridad pública, que constituye la idea medular del planteamiento, no sólo se refiere al combate a los actos ilícitos que correspondería a los órganos policiales auxiliares de las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia, sino además a la preservación del estado de derecho, idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país y en el que evidentemente participan todas aquellas autoridades que, distintas a la policial, tienen atribuciones de aplicar el conjunto de normas que constituyen el sistema jurídico mexicano y, por consecuencia, el estado de derecho. De igual manera, la exégesis de los criterios, a que alude el mencionado párrafo considerativo, refrenda la idea de que la seguridad pública no es estricta y únicamente la adopción de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, sino que debe entenderse, que sólo constituyen una parte de las acciones que tienden a proporcionar la seguridad pública, misma que constitucionalmente se encuentra encomendada a todos los órganos que integran la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, de conformidad con sus correspondientes competencias. B). Bajo otra consideración, es preciso señalar que las diez fracciones que conforman el artículo 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que comprenden las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, revelan que la naturaleza de las citadas funciones son de coordinación, determinación de propuestas, elaboración de programas, análisis de proyectos y estatutos, expedición de reglas, etcétera, es decir, de carácter programático y de planeación, sin

que de ellas se desprenda una acción operativa en la ejecución de dichos programas y lineamientos, pues ésta se entiende conferida a las diversas autoridades que orgánica y funcionalmente tienen el imperativo legal de realizarlas, sustento por el que la intervención de los CC. titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el mencionado Consejo, resultan ser de asesoramiento sin que se conculque en el apartado correspondiente, el espíritu del numeral constitucional en análisis. 2. En relación a la afirmación de los actores, de que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley secundaria en estudio, contraviene la parte primera del numeral 129 de la Norma Suprema, expresamente a ese H. órgano superior de justicia, los fundamentos que aunados a los vertidos en la sesión de la Cámara de Diputados, del 21 de noviembre de 1995, en pro del dictamen, sostienen la validez del artículo relativo de la norma general impugnada, y acreditan su apego al texto y espíritu constitucional, en la forma siguiente:

A). En términos del artículo 90 constitucional, ‘La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos...’ Con exacto cumplimiento a esta determinación constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 10. las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y su artículo 26 estatuye que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Nación contará con diversas dependencias, entre las que se relacionan las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. En esa virtud, las antedichas dependencias constituyen órganos que conforman la Administración Pública Federal Centralizada a cargo del Poder Ejecutivo Federal, motivo por el que la participación de los CC. secretarios de las dependencias administrativas señaladas, en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo hacen en su calidad de titulares de las dependencias mencionadas y no como altos jefes de los cuerpos armados, pues tanto el Ejército y la Armada de México se rigen por lo que ordenan sus correspondientes leyes orgánicas, cuya naturaleza es diversa a la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bajo cuyas disposiciones participan en el citado órgano colegiado los CC. secretarios de Estado referidos, confusión ésta en que se encuentran los actores al equiparar a las Fuerzas Armadas permanentes, como son el Ejército, Fuerza Aérea y Marina de Guerra, con los entes jurídicos denominados Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina. B). Si bien, el artículo 129 constitucional, en su primera parte, señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, ello no significa que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se

encuentren impedidas para actuar en materia de seguridad interior o pública, toda vez que ambas Secretarías en términos de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., fracción II de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, les confieren facultades que no son exclusivas de orden estrictamente militar; es decir, dichas dependencias no tienen como función única la de organizar el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada y realizar acciones bélicas, sino también cuentan con otras actividades distintas, como son: garantizar la seguridad interior o pública de la Nación, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; asesorar y dirigir la defensa civil; asesorar la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas, intervenir en el otorgamiento de permisos para expedición o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; asesorar y administrar el servicio de policía marítima, asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y partes integrantes, dirigir la educación pública naval; así como intervenir en la expedición de permisos para portación de armas de fuego; vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico, como lo establecen los artículos 7o., 8o., 37, 40, 43, 48, 56 y 61 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, preceptos jurídicos no impugnados por los actores; entre otras, las cuales no constituyen funciones estrictamente militares, sino por lo contrario, se refieren a asuntos científicos, de seguridad pública o interior o de apoyo a la población en caso de siniestros, actividades estas que inspiran la participación de los CC. secretarios de Estado mencionados en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, esto es, con base en lo que los ordenamientos legales que el propio H. Congreso de la Unión les ha conferido. Bajo el mismo orden de ideas, admitir que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, realizan actividades estricta y exclusivamente militares y que, por tanto, en tiempo de paz no pueden realizar otra actividad, resulta ser un absurdo, pues ello implicaría que en tiempo de paz, ambas Secretarías tendrían suspendidas sus actividades o se encontrarían totalmente inactivas. C). Es importante invocar, como lo hacen los demandantes, las ideas substanciales en las que descansó el voto particular que Don Ponciano Arriaga presentó ante el Congreso Constituyente el 24 de enero de 1857, en el debate suscitado por la aprobación del artículo 129 en comentario, y desprender de las mismas la intención del Constituyente al formular el texto del mencionado numeral que tuvo como objetivo central la desaparición de las comandancias generales fijas e inamovibles en cada entidad federativa por las ilegales y perniciosas acciones que realizaban usurpando el ámbito competencial que correspondía y corresponde a las autoridades

civiles legalmente constituidas. En la parte conducente de su brillante exposición, el citado legislador expresa: '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.' De la atingente lectura del argumento transcrita, se deriva, por una parte, que el gobierno de la sociedad es atribución de la autoridad que actúa a nombre de la ley y que los funcionarios militares no tienen facultad para intervenir en aquellos ámbitos y funciones que corresponden a la autoridad civil, formalmente constituida; siendo por otra parte, que el espíritu del legislador, al aprobar la primera parte del artículo 129, fue el de prohibir la intervención de las autoridades militares en los asuntos que competen a la autoridad civil, salvo cuando así fueran requeridas u obligadas por ésta, como textualmente lo expresa el legislador referido, al señalar: '...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.' En ese contexto, si bien es cierto que la función de cuidar la paz, la seguridad pública, administrar la justicia y los recursos hacendarios y reprimir los crímenes y delitos, son atribuciones que la ley confiere a las autoridades civiles, también lo es que las autoridades militares sí pueden participar en dichas actividades, cuando así hayan sido requeridas, obligadas o autorizadas por las potestades civiles. Si los mandatos civiles y la voluntad popular se expresan por medio de la ley, y nuestra Constitución y leyes secundarias contemplan la intervención de la Marina de Guerra, Ejército y Fuerza Aérea en funciones de orden administrativo, en términos de los artículos 10., fracción II, y 10 de las Leyes Orgánicas respectivas, del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada de México, expedidas por el Congreso de la Unión con base en la fracción XIV del artículo 73 constitucional, resulta legal y constitucionalmente justificada la intervención de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en la integración del cuerpo colegiado a que se ha hecho mención."

En el informe suscrito por la senadora Laura Pavón Jaramillo, en su calidad de secretaria del Senado de la República, en representación de ese órgano, se sostiene:

"A) VALIDEZ PROCEDIMENTAL DE LAS FRACCIONES IMPUGNADAS DEL ARTICULO 12 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES

DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. Con base en lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de la Unión: 'expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;...' El Pleno de la Cámara de Senadores, durante la sesión del 30 de octubre de 1995, discutió y aprobó por mayoría de 101 votos a favor y 4 en contra, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, el Pleno de la Cámara de Diputados, en sesión del 21 de noviembre del año pasado, discutió y aprobó, por mayoría de 331 votos a favor y 29 en contra, la Ley antes citada. El 21 de noviembre de ese año, el Congreso de la Unión decretó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Ejecutivo Federal, con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Decreto de fecha 8 de diciembre de 1995, promulgando la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El secretario de Gobernación, de conformidad con el artículo 92 constitucional, y el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, refrendó dicho Decreto. El 11 de diciembre de 1995, se llevó a cabo la publicación del Decreto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el Diario Oficial de la Federación. Con base en los puntos expuestos, se colige que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se ajusta al procedimiento exigido por la Ley Fundamental, en sus artículos 71 y 72, siendo, por ende, una ley vigente. B) VALIDEZ DE LAS FRACCIONES III Y IV DEL ARTICULO 12 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, EN RELACION CON EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. Estimamos que el primer concepto de invalidez esgrimido por los demandantes, es infundado conforme a las siguientes consideraciones: El artículo 21 constitucional trata de diversos aspectos relacionados en general, con la pretensión punitiva del Estado. En diciembre de 1994, se modificó la parte final de dicho artículo y se le adicionó un último párrafo. Los dos párrafos finales del texto actual, literalmente disponen: '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.’ La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se funda en el último párrafo citado, el cual previene que el órgano legislativo del Estado expedirá una norma general que establezca los términos de coordinación para la instauración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta disposición, en efecto, se relaciona con el párrafo anterior que prescribe dos mandatos: el primero establece el carácter estatal de la seguridad pública, es decir, define a la seguridad pública como una función a cargo de los órganos del Estado. El segundo (único que señala la demanda), enuncia los principios rectores de la actividad policial, los cuales constituyen una garantía individual exigible a dichas instituciones. Estimamos que no existe violación al precepto constitucional referido, debido a que tal y como lo señalan los demandantes, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es reglamentaria del último párrafo del artículo 21 constitucional. Es equivocado considerar que el penúltimo párrafo del mismo numeral establezca, al señalar los principios que rigen la actividad policial, una limitante que precise cuáles entes del Estado deben o no integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, o que solamente los de naturaleza policiaca puedan participar en él. La afirmación de los actores, en el sentido de que el penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, ‘remite la función de la seguridad pública a las instituciones policiales y obviamente a quienes les corresponde la dirección de éstas’, es incorrecta; pues del texto constitucional se desprende que la función de la seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Como se nota, no fue la intención del legislador restringir dicha función a los cuerpos policiales. Los artículos primero y tercero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que la demandante cita, corroboran tanto el objeto de la ley reglamentaria, como los niveles de gobierno involucrados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Según el artículo tercero de dicha Ley, la seguridad pública es una función estatal que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas; y preservar las libertades, el orden y la paz públicos. A partir de esta definición, se entiende que el último párrafo de dicho artículo establezca que las autoridades que realizarán la función de seguridad pública, serán las de: la policía preventiva, el Ministerio Público, los tribunales, así como las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores; las encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; y, por último, las demás que en razón de sus atribuciones

deben contribuir directa o indirectamente a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En resumen, es insostenible el referido concepto de invalidez argumentado por los demandantes, debido a que la norma constitucional no restringe cuantitativa ni cualitativamente a los órganos de los diferentes niveles de gobierno que deben conformar al Sistema Nacional de Seguridad Pública. C) VALIDEZ DE LAS FRACCIONES III Y IV DEL ARTICULO 12 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, EN RELACION CON EL ARTICULO 129 CONSTITUCIONAL. El texto del artículo 129 constitucional, dispone literalmente 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 tropas.' Para comprender el sentido de este artículo, que limita en su primera parte las actividades de las autoridades militares en tiempo de paz a las relacionadas con la disciplina militar, debemos analizar detalladamente el resto del propio precepto, que amplía inmediatamente a continuación, que 'Solamente podrá haber comandancias militares fijas y permanentes' en determinados lugares, lo cual equivale tácitamente a prohibir el establecimiento de 'comandancias militares fijas y permanentes' en puntos diferentes a los que enuncia de manera específica. Esa es pues la *ratio legis* del artículo. El motivo fundante de la norma es prohibir en tiempo de paz la instalación de comandancias militares permanentes en sitios distintos a los que señala, ya que rivalizarían con las autoridades civiles. Lo anterior se corrobora con la cita que los propios actores transcriben en su demanda, tomada de los debates del Constituyente de 1857, en la parte conducente al precepto en cuestión, en donde Don Ponciano Arriaga precisa en el voto que emitió, lo siguiente: '... 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,...' La fuente real como situación de hecho, que en ese tiempo motivó la creación de esta disposición, fue la existencia de las 'comandancias generales de la República.' El Constituyente estimó que dichas comandancias representaban un poder militar paralelo al de la autoridad civil, lo cual atentaba contra la paz que la nueva Constitución aspiraba a establecer y asegurar. La finalidad perseguida del precepto, por tanto, era abolirlas. En resumen, la intención del artículo 122 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, equivalente al 129 de la

vigente, era acabar con las comandancias militares fijas que existían y, en la actualidad, es garantizar que así siga siendo. Las disposiciones contenidas en los diversos artículos que conforman la Constitución Federal, no pueden ser entendidas de manera aislada, sino que, para conocer su verdadero sentido y alcance, es preciso llevar a cabo una interpretación integral que las relacione, de una manera lógico sistemática. Los diversos artículos de la Constitución no son entes aislados, ni tienen un sentido por sí solos; sino por el contrario, forman parte de un todo unitario, que es la Norma Fundamental que da sustento al sistema jurídico mexicano en su conjunto. Para comprender cabalmente el sentido y alcance del artículo 129, es preciso relacionarlo con otros de la propia Constitución. Uno de los numerales con el que se encuentra más directamente vinculado es el artículo 89, fracción VI, que a la letra prescribe: 'Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: ...VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación: Al complementar ambas disposiciones encontramos que el mandato constitucional consiste en que la autoridad militar sólo pueda actuar a petición y bajo las órdenes de la autoridad civil, como lo explicó Don Ponciano Arriaga, quien respecto al poder militar señaló que: 'no debe obrar saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.' Sin una hermenéutica que relacione ambos preceptos, es prácticamente imposible desentrañar su verdadero sentido, ya que lo contrario sería desconocer la *ratio* del precepto, negando la función constitucional de las Fuerzas Armadas. Para comprender a qué se refiere la expresión 'disciplina militar' en el precepto en estudio, hacemos notar que las tareas que comprende son muy variadas; algunas de ellas no son de carácter bélico y se realizan de manera regular en tiempo de paz. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tienen funciones asignadas por la misma Constitución y por las leyes que conforme a ella se han expedido. Unas son en tiempo de paz y otras en situación de guerra. Las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz, van desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales; la reforestación de áreas verdes; las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales como son: las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, etcétera; 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. El artículo 129 y la fracción VI del artículo 89 de

la Constitución, pasaron sin cambios ni objeciones a nuestra Carta Magna en vigor, de la antecedánea de 1857, y a partir de 1917, sólo la segunda de las disposiciones constitucionales citadas ha sufrido una adición, en 1944, para incluir a la Fuerza Aérea. Sería impensable que todo el enorme esfuerzo humano y económico que implica el contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, tuviera como fin solamente el estar preparados para un caso de guerra; y que en tiempo de paz, debieran permanecer enclaustrados e inactivos en el interior de sus instalaciones militares. Lo anterior pone de manifiesto que nunca ha sido la voluntad del Constituyente, el que las Fuerzas Armadas se encuentren recluidas en el interior de sus instalaciones en tiempo de paz. Como lo señala con gran precisión el constitucionalista y ex Ministro de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Felipe Tena Ramírez: 'No cabe entender, pues, que en tiempo de paz la autoridad militar debe permanecer recluida siempre en sus funciones estrictamente militares, las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, sin que les sea permitido constitucionalmente intervenir en la vida civil...' Así, tenemos que el espíritu de la primera parte del artículo 129 constitucional, se refiere a la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil en tiempo de paz. La simple inclusión de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, en las fracciones III y IV del artículo 12 de la ley, como miembros integrantes de un órgano de coordinación como es el Consejo, no implica la movilización de tropas, ni el despliegue de fuerza militar alguna, ni es un signo de militarización de la seguridad pública en tiempo de paz, ya que esto no consiste en una función ajena a la disciplina militar. Por lo que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no contraviene de forma alguna este principio legal.

D) CONCLUSIONES:

1. En cuanto al procedimiento legislativo y competencia legal de las autoridades que intervinieron en su elaboración, la Ley General de referencia, es constitucionalmente válida, como se desprende del inciso A) del presente escrito.
2. En cuanto a la supuesta invalidez constitucional de las fracciones impugnadas, respecto del artículo 21 constitucional, ésta resulta infundada, ya que se basa en una errónea relación entre el párrafo último del numeral respectivo, en que se sustenta la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la parte final del párrafo penúltimo que trata de otra materia, como se explica en el inciso B) de este escrito. Además, la Ley Fundamental no limita a los órganos de los diferentes niveles de gobierno que deben participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
3. Por lo que respecta a la supuesta invalidez de las fracciones impugnadas, en relación con el artículo 129 de la Constitución, es insostenible, ya que su origen histórico demuestra, como se ha expuesto en el inciso C), que la intención de dicho

numeral nada tiene que ver con la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en un órgano de coordinación como el Consejo Nacional de Seguridad Pública; lo cual tampoco contraría la limitación de sus funciones en tiempo de paz, en relación con la disciplina militar.”

En los oficios suscritos por los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, se sostiene que dichas dependencias no tuvieron injerencia en el procedimiento legislativo que culminó con la publicación de las normas generales impugnadas y que se adherían al contenido de los informes rendidos por el presidente de la República y secretario de Gobernación.

En el mismo auto se ordenó poner el expediente a la vista de las partes por el término de cinco días para que estuvieran en aptitud de formular alegatos.

SEXTO. El procurador general de la República, mediante oficio PGR 063/96, recibido en la Subsecretaría General de Acuerdos de este alto tribunal el día 14 de febrero de mil novecientos noventa y seis, emitió el pedimento cuya parte fundamental sostiene lo siguiente:

“Para el caso de que ese alto tribunal encuentre que no está debidamente fundada y acreditada la causal de improcedencia alegada por la Cámara de Diputados, *ad cautelam* me permito formular este pedimento ajustándome a la estructura que anuncie antes. **PRIMERA PARTE ANALISIS CONSTITUCIONAL.** La Constitución General de la República establece los principios de organización del Estado mexicano y de actuación de sus autoridades; los preceptos que la integran, principios jurídico políticos fundamentales dictados por la soberanía popular, deben ser interpretados con claridad y sin excesos para no violentar los principios del derecho, pero también sin limitaciones que imposibiliten la actuación de los órganos de gobierno y que simplemente no justifiquen su existencia. Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada, pero donde sus términos estén establecidos de tal forma que no permitan una cabal comprensión, antes de limitarse a una interpretación parcial o descontextualizada, su lectura se debe complementar con las disposiciones que en la misma ley convergen al tema. La conjunción y sistematización de los preceptos constitucionales permiten arribar a aquellos conceptos que no se establecen de manera expresa, pero que sin embargo subyacen en el espíritu de la ley. La Constitución, escribió Jellineck, ‘aborda los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.’ ‘Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es por lo

tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución', escribió a su vez Tena Ramírez. La Constitución organiza al poder público e impide el abuso del poder al enumerar los derechos públicos subjetivos del individuo, garantías fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado. Sin embargo, no siempre logra el Constituyente imprimir ejemplar claridad al Texto Constitucional. Entonces es cuando el Poder Judicial, en estricto ejercicio de sus facultades, complementa e integra a la Constitución, declara, dice el derecho y construye con su labor la protección del ciudadano y la competencia de la autoridad. Con motivo de la presente acción de inconstitucionalidad, respetuosamente el suscripto somete a la consideración del más alto tribunal de la República, su opinión sobre el régimen constitucional que regula la actuación de las Fuerzas Armadas en nuestro país, institución noble y leal que colabora permanentemente en el crecimiento y fortalecimiento del Estado mexicano. Una interpretación integral, sistemática y constructiva de los preceptos constitucionales que convergen al tema, nos lleva a concluir que la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no violenta el texto de nuestro Pacto Federal, por lo tanto, no debe ser cuestionada su intervención por la sola interpretación literal y aislada del artículo 129 constitucional y por la lectura incorrecta del quinto párrafo del artículo 21, toda vez que las facultades de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, se manifiestan con una doble naturaleza, en forma dual, esto es, como órganos administrativos centralizados dependientes del Ejecutivo Federal, por un lado, y como órganos que aglutinan a las Fuerzas Armadas del país, con funciones eminentemente militares bajo el régimen de la disciplina militar, por el otro. El artículo 40 de la Constitución Federal establece: 'Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.' En tanto que el numeral 49 de la misma Ley Fundamental señala: 'El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.' La propia Constitución Federal, en el Capítulo III de la Sección IV, se ocupa en los artículos 80 al 93, de la competencia y organización del Poder Ejecutivo Federal. Específicamente el artículo 90 señala en su primer párrafo que: 'La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica

que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.’ El texto original que en 1917 tenía el artículo en comento establecía que ‘para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario.’ Fue con este fundamento que se promulgó la primera Ley de Secretarías de Estado en 1917, que como una de las siete secretarías que componían dicha administración incluía a la de Guerra y Marina, manteniéndose con esa denominación hasta 1941. Las sucesivas leyes relativas a la administración pública, hasta la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, han coincidido en señalar a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, como órganos administrativos dependientes del Ejecutivo Federal. Como se puede observar, tanto el texto original en 1917, como el actual del artículo 90 constitucional, se han mantenido incólumes respecto de la existencia de las Secretarías de Estado como órganos administrativos y sus respectivas leyes reglamentarias han sido coincidentes en conceder tal calificación a la Secretaría de Guerra y Marina, primero, y a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina después. Así, el artículo 90 constitucional vigente establece la organización administrativa del Ejecutivo Federal y la regula por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establecen las bases de dicha administración, la cual se clasifica en centralizada y paraestatal. En dicha Ley se señalan las atribuciones que ejercen las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, encargadas de las Fuerzas Armadas en nuestro país. En efecto, el artículo 29 de la mencionada Ley Orgánica establece que a la Secretaría de la Defensa Nacional corresponden, además de las tareas que tienen que ver exclusivamente con lo que se podría denominar milicia en estricto sentido, las siguientes: ‘XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; XIX. Prestar los servicios auxiliares

que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.' Como se ha indicado, las funciones señaladas inmediatamente antes no pueden ser calificadas en estricto sentido de militares y menos aún se puede decir que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 30 describe las funciones de la Secretaría de Marina, en las que se señalan, además de algunas cuestiones administrativas de la Armada, los asuntos que a continuación se transcriben: 'IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;... VII. Otorgar y administrar el servicio de policía marítima;... XI. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;... XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;... XVII. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal; XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y XIX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.' Facultades todas éstas que por su carácter, lejos de referirse a cuestiones de estricta milicia, rebasan las mismas y se destinan al apoyo y desarrollo de cuestiones civiles y, como se señaló en el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, no se puede decir que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La participación de los secretarios de Marina y de la Defensa Nacional como partes integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada es totalmente constitucional y legítima para el desarrollo de las funciones del Estado mexicano. Por otro lado, es necesario resaltar que la participación de los referidos secretarios de Estado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública se lleva a cabo con el más estricto respeto a las facultades que tienen señaladas en la Constitución y en la ley, es decir, participan en su calidad de titulares de órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, ejerciendo atribuciones administrativas de coordinación y no como representantes de las Fuerzas Armadas. En la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, se adicionaron tres párrafos al artículo 21; es necesario mencionar que en ella, al contrario de lo que señala la parte actora, debe analizarse la interpretación correcta del precepto y no debe entenderse de manera aislada, sino complementar el párrafo quinto y relacionarlo con el párrafo sexto del artículo mencionado, en virtud de que se plantean diversas

hipótesis con una diferencia específica, pero armonizadas en el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. En efecto, el artículo 21 constitucional, en su párrafo sexto, literalmente dice: ‘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.’ Es decir, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se establecerá con base en la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, con arreglo a la ley que emita el Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, que a la letra dice: ‘Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.’ La parte actora argumenta en su demanda que no es posible apreciar el sexto párrafo del artículo 21 de forma aislada, sino que tiene concordancia con el quinto párrafo que remite la función de la seguridad pública a las instituciones policiales. Sin embargo, es necesario señalar que las tareas de seguridad pública no se limitan exclusivamente a la función policial, sino que comprende acciones de prevención del delito, procuración de justicia, e incluso, readaptación social, por lo que interpretar el citado precepto constitucional como referido en exclusivo a una función de policía es completamente erróneo y parcial. Al efecto, es conveniente manifestar que el argumento de la parte actora es infundado, en virtud de que en el artículo constitucional en comento, en su párrafo quinto, se distinguen claramente dos hipótesis normativas: una referida a la seguridad pública como una función a cargo del Estado y otra que establece los principios a que debe sujetarse la actuación policial. Esta diferencia se plantea cuando el quinto párrafo del artículo 21 constitucional señala, en primer lugar, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, es decir, declara que la seguridad pública es una función del Estado mexicano en todos sus órganos de gobierno. Hasta aquí debe distinguirse esta disposición constitucional. Después de un punto y seguido, agrega en otro contenido normativo, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Así, por un lado se refiere a los entes jurídicos que detentan la función de la seguridad pública y, por el otro, a los principios que regirán la actuación de las instituciones policiales. Mayor razón existe para diferenciar el contenido de las dos partes que integran al párrafo quinto del artículo 21 constitucional, en contraste también con el sexto párrafo del mismo numeral, a la luz de las consideraciones que en su momento emitió mediante dictamen la H. Cámara

de Diputados, al discutir el proyecto de la ley que es ahora el motivo de la presente acción de inconstitucionalidad, consideraciones que fueron las siguientes: 'Los elementos que integran la reforma aludida, se constituyen por: 1) la atribución de la función de seguridad pública a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios, en el ámbito constitucional de competencia que les corresponda; 2) el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3) los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que regirán la actuación de las instituciones policiales; y 4) la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.' En este sentido, queda claro que el artículo 21 constitucional establece, al referirse a la seguridad pública, tres lineamientos bien diferenciados entre sí: 1. La seguridad pública es función del Estado, en sus tres niveles de gobierno. 2. Las instituciones policiales tienen que regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. 3. Para lograr los fines de la seguridad pública, se establece un Sistema Nacional de Coordinación. Así, la seguridad pública, como función del Estado no queda restringida a la competencia de las instituciones policiales, como lo argumenta la parte actora, sino que es materia que incumbe a un Sistema Nacional en el que convergen todos los órganos del Estado involucrados en dicha función. Siguiendo el texto del artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuarto párrafo, la facultad de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, '...por conducto de las autoridades de policía 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.' En el caso de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, éstos están sujetos a los ordenamientos legales que regulan la actuación del Ejecutivo Federal, quien tiene a su cargo, entre otras, las cuestiones relativas a la seguridad pública para lograr el bienestar común; es decir, corresponde a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito de coordinación nacional, y no de ejecución, sin confundir con este criterio las disposiciones que sobre instituciones policiales, paralelamente, se establecen en el quinto párrafo del artículo 21 constitucional. Además, como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, los mencionados secretarios deben auxiliar y coordinarse con las autoridades a las que concierne la seguridad pública para el debido cumplimiento de esta función a cargo del Estado, en la que adquiere primordial relevancia el bienestar común a través

de un adecuado sistema de seguridad pública. Cabe en este punto citar la tesis jurisprudencial siguiente, que se refiere a ese doble papel desempeñado por los titulares de las dependencias referidas. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Epoca: 8a. Tomo: I Segunda Parte-1. Página: 413 RUBRO: 'MILITARES, SON SERVIDORES PUBLICOS. 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 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. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. PRECEDENTES: Amparo en revisión 27/88. Juan José Jiménez Caparroso y Leonardo Martínez Hernández. 26 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: María del Carmen Villanueva Zavala.' A mayor abundamiento y en este sentido, la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal prevé como una de las facultades del presidente de la República, '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.' La seguridad de México requiere que existan Fuerzas Armadas bajo un solo mando, mismo que la Constitución otorga al jefe del Ejecutivo, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por ello, se reitera, la fracción VI del artículo 89 constitucional, atribuye la facultad de disponer del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Constituyente de 1917 dedicó la sesión del día 18 de enero al debate del artículo 89, sin embargo, el mismo se centró solamente en la fracción II, por lo que el texto de la fracción VI se aprobó en los términos del proyecto, que establecía 'Disponer de la Fuerza Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.' La referida fracción VI del artículo 89 fue reformada el año de 1944, agregando a la redacción original 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. El precepto señalado guarda una estricta relación con el artículo 129. Al efecto es importante citar lo establecido por el maestro Tena Ramírez: 'Veamos pues,

la relación que guardan los dos preceptos que se mencionan. Lo que ahora es la fracción VI del artículo 89, correspondió en la Constitución de Querétaro, en términos literalmente iguales, a la misma fracción del artículo 85 de la Carta que la precedió, disposición que fue aprobada por unanimidad y sin discusión por ambos constituyentes. La reforma de 1944 a la fracción VI no hizo sino incluir en su texto la mención de la Fuerza Aérea, según lo expuesto en la nota precedente, para quedar así: 'Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: .VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.' Por lo que mira a la disposición contenida en el artículo 129, tuvo su origen propio en la Constitución de 57 y se mantiene inalterable en la vigente, razón esta última por lo que vale al texto actual lo que se diga respecto a su antecesor. En la sesión del Congreso Constituyente de 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' (Zarco, T. II, pág. 144). La Comisión presentó su dictamen el 24 de enero del año siguiente (*idem*, págs. 809 y 813). La primera parte del artículo propuesto, que es la importante para nuestro objeto, fue aprobada por unanimidad de votos, formando así el primer párrafo del artículo 129: 'En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.' La segunda parte del artículo presentado, que aprobó la mayoría de la Comisión, fue objeto de un voto particular de Ponciano Arriaga, quien discrepando del resto de la Comisión, consideró que no debía dejarse a la ley secundaria la supresión de las comandancias generales y propuso en su lugar el segundo párrafo actual, que fue aprobado por 47 votos, contra 5, y que dice del siguiente modo: 'Sólo 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.' El nuevo artículo, que carecía de antecedentes en las constituciones anteriores, 'tenía como único objeto evitar para lo futuro los abusos que por su propia cuenta, invadiendo atribuciones de las autoridades civiles, solían cometer elementos militares...' Refiriéndose a las comandancias, Ponciano Arriaga decía en su voto particular '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... 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 constitúan 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.'No cabe entender pues, en las palabras del maestro Tena Ramírez que en tiempo de paz la autoridad militar debe permanecer recluida siempre en sus funciones estrictamente militares, las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, sin que le sea permitido constitucionalmente intervenir en la vida civil, interpretación que se pretendió dar a la primera parte del artículo 129 por quienes censuraron la intervención del Ejército para sofocar los motines (se refiere a los que se suscitaron durante el movimiento estudiantil de 1968 en la capital de la República). Arriaga, tan celoso de conservar dentro de su esfera al poder militar, decía en su voto que 'ese poder no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.' La autoridad

legítima es el presidente de la República y el motivo para utilizar al Ejército puede consistir en preservar la ‘seguridad interior’, todo lo cual está previsto en la fracción VI del artículo 89, conciliándose de esta suerte los dos preceptos que comentamos. No se olvide, sin embargo, que la utilización del Ejército no ha de exceder nunca de las limitaciones impuestas por las garantías individuales, que si son en todo caso valladar común al ejercicio del poder público, cobran singular majestad cuando preservan los derechos fundamentales del hombre frente a la fuerza militar, que es el instrumento materialmente más poderoso de que dispone la autoridad. Si esas garantías llegan a ser obstáculo para hacer frente a una situación de emergencia, podrán ser suspendidas en los términos del artículo 29, lo que permitirá al Ejército, en su caso, la libertad de acción que de otro modo no le otorga la sola facultad del presidente consignada en la fracción VI del artículo 89.’ Como se puede observar, la sistematización de las disposiciones constitucionales a que me he referido lleva a considerarlos como elementos que adecuadamente relacionados constituyen un todo armónico, que se corresponde estrictamente con lo establecido en el artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La consecuencia lógica es que las Fuerzas Armadas en el Estado mexicano realizan, por mandato constitucional, actividades y funciones que no pueden ser calificadas estrictamente como militares o de exacta conexión con la disciplina militar; más aún, tal y como establece el artículo 119, primer párrafo, anteriormente artículo 122 de la Ley Suprema, las Fuerzas Armadas son garantes para los Poderes de la Unión y para los Estados federados en situaciones que no necesariamente implican un estado de guerra en el sentido que establece la propia Constitución, pues el precepto se refiere tanto a ‘invasión o violencia exterior’, como a casos de ‘sublevación o trastorno interior.’ Es así que el referido artículo 119, primer párrafo de la Constitución Federal, establece que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior también se prestará igual protección, con el requerimiento de que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Atento a lo expuesto en el primer párrafo del artículo 119 constitucional, se expresa una de las características fundamentales del Pacto Federal, en el que cada Estado de la República, como parte de un todo político federado, tiene el derecho de ser protegido por las fuerzas federales en cuanto a la integridad de su territorio y la seguridad de sus habitantes, que son los fines primarios de toda organización estatal. El referido primer párrafo del artículo 119 adopta lo que la doctrina conoce como ‘garantía federal’, consistente en la asistencia que la Federación debe brindar a sus partes componentes para asegurar la subsistencia de la paz y del

orden en cada Estado y, por tanto, en la propia Unión. La razón del contenido de este artículo radica en que los Estados no cuentan con las fuerzas permanentes para repeler la agresión de un enemigo exterior o para sofocar una sublevación de carácter interno de cierta magnitud; por ello es necesario que la Unión les preste su protección, porque el ataque a una entidad federativa o la perturbación de la paz interna puede repercutir de manera trascendental en toda la República, que está interesada en la conservación de la integridad del territorio, del orden y de la tranquilidad nacional. El precepto en comento no se refiere en forma expresa al Poder Ejecutivo. Sin embargo, en los términos del artículo 89, fracción VI, la Constitución Federal establece que es el titular del Ejecutivo el que dispone del servicio del Ejército y de la Armada, pues en caso de invasión o violencia exterior, el presidente de la República debe, a petición de la Legislatura del Estado o de su Ejecutivo, si aquélla no estuviera reunida, conceder la Protección Federal, porque los poderes locales son quienes están mejor capacitados para calificar la imminencia del peligro y mientras no soliciten el apoyo, debe presumirse que el propio Estado miembro de la Federación cuenta con los elementos suficientes y eficaces para hacer frente a la situación anómala. El maestro Felipe Tena Ramírez se refiere en su obra *Derecho Constitucional Mexicano* a casos de aplicabilidad exacta de este precepto, que hasta 1993 fue el artículo 122 constitucional; los ejemplos citados se refieren a la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones que aparentemente no permitirían su participación por no referirse a las materias relacionadas con la disciplina militar. Habría que preguntarse entonces, ¿si los Estados solicitan el auxilio de los Poderes de la Unión bajo estos supuestos, con qué, si no con las Fuerzas Armadas, serían auxiliados? El jurista señalado se refiere a ‘...los sucesos ocurridos en la capital del Estado de Michoacán, a principios del mes de octubre de 1966, que evocaremos con la objetividad y en la medida necesaria para explicar el uso que entonces se hizo de la segunda parte del artículo 122 (ahora primer párrafo del 119). Algunos disturbios en la ciudad de Morelia, agravados repentinamente por la muerte de un estudiante que se atribuyó a agentes de la policía local, enardecieron los ánimos de parte de la población en contra de los Poderes del Estado. Se pedía su desaparición por los descontentos, unificando así en el común destino a sus titulares y excluyendo cualquier hipótesis de conflicto entre ellos, todo lo cual venía a configurar claramente la situación de trastorno interior prevista por el artículo 122 y no la desavenencia entre los poderes a que se refiere el artículo 76, fracción VI. Durante varios días el desorden se enseñoreó de la población y amenazaba con propagarse a otros lugares de la entidad. Por razones obvias, la policía se absténía de intervenir. El Ejército, respetuoso de la autonomía del Estado, sólo se movilizó para proteger las estaciones de energía eléctrica, en su calidad de vías generales

de comunicación. Los comerciantes anunciaron públicamente que rechazarían por la fuerza cualquier amago de agresión. En esas condiciones, la legislatura michoacana solicitó del Gobierno Federal, el 6 de octubre, la intervención prevista por el segundo párrafo del artículo 122. Acordada favorablemente la solicitud, al día siguiente el Ejército se hizo cargo de la situación, y sin disparar un solo tiro, en pocas horas estableció el orden en la ciudad. Declaró al efecto la Secretaría de la Defensa Nacional: 'El Ejército, ante una solicitud expresa del Congreso del Estado, con apoyo en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, intervino para restablecer el orden cumpliendo con su misión.' Pronto habría de ser aplicado nuevamente el artículo 122, en circunstancias semejantes a las descritas. El 16 de mayo de 1967, el Congreso del Estado de Sonora solicitó de los Poderes de la Unión, con fundamento en el artículo 122, 'la protección del Gobierno Federal para poder lograr que en Sonora termine el trastorno interior que viene presentándose y se restablezca cabalmente la normalidad.' El secretario de Gobernación contestó de inmediato que, habiendo sometido dicha solicitud al acuerdo del presidente de la República, 'se procede a girar las órdenes pertinentes a efecto de que el Estado de Sonora goce del auxilio federal que prevé el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que en su caso, puedan las autoridades competentes aplicar el artículo 134 del Código Penal en vigor.' Los disturbios provenían de grupos de ciudadanos descontentos con la candidatura oficial para gobernador del Estado.' Las mismas razones que en su momento dieron origen al contenido del primer párrafo del artículo 119 constitucional, son las que ahora motivan a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que con absoluto respeto al Pacto Federal, participan los Estados, los Municipios y la Federación a quienes concierne la materia de seguridad pública o de alguna manera están vinculados a ella. Ahora y a la luz de los argumentos vertidos hasta este momento, resulta pertinente realizar el análisis complementario a lo referido respecto del artículo 129 constitucional. En efecto, incluido en el Título Séptimo de 'Prevenciones Generales', el artículo 129 establece: 'ARTICULO 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá commandancias 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, estableciera para la estación de las tropas.' Como hemos visto, este artículo fue discutido por el Constituyente de 1856, correspondiéndole el numeral 122 de la Constitución de 5 de febrero de 1857. Se trasladó sin variación y sin discusión en el Constituyente de Querétaro a la Constitución de 1917. Los motivos que dieron lugar a su postulación se suscitaron hace 140 años

y consistieron en la supresión de las comandancias generales que se encontraban dispersas por toda la República. Las actuales circunstancias requieren revalorar el significado del Texto Constitucional que desde entonces ha permanecido sin cambios y que en su momento fue más que necesario, indispensable. Las comandancias militares que existían entonces llegaron a ejercer funciones hacendarias, judiciales y de gobierno en general, lo que a todas luces resulta contrario al sistema federal y republicano mexicano. El desempeño de las Fuerzas Armadas en nuestro tiempo, si se pretende realizar una interpretación literal restrictiva, ha rebasado los límites que el artículo 129 pudiere haber llegado a fijar como disposición general y no toral de nuestro sistema constitucional. El tiempo de paz a que se refiere tal numeral es permanente; sin embargo, la milicia existe y desempeña funciones vinculadas con la materia militar, al tiempo que actúa también como autoridad administrativa dependiente del Ejecutivo Federal, con atribuciones legalmente conferidas y reglamentadas y bajo su mando, en los términos del artículo 90 constitucional. Efectivamente, los diputados que hicieron la propuesta para que en 1856 se insertara el actual artículo 129, indicaron que su pretensión no era que bajo ninguna circunstancia el Ejército interviniere en asuntos civiles, sino que el Ejército interviniere por sí y para sí. No significaba que el Ejército no debía intervenir cuando hubiera un desorden, cuando hubiese un desastre natural o cuando la población lo requiriera a través de la solicitud de la autoridad civil. De lo que se trataba era de que se reconociera la autoridad y el imperio del civilismo. No se trataba de que el Ejército se abstuviera de participar en lo absoluto en cuestiones de la vida civil, sería un absurdo pensar que un enorme esfuerzo de los mexicanos por mantener un cuerpo militar disciplinado, gente preparada en el honor, en el amor a la Patria, en la integridad nacional, no participara en aspectos tan importantes, como puede ser la defensa de la seguridad pública, la cual se ha extendido a un conjunto de fenómenos para cuyo combate es necesaria la coordinación entre distintos niveles o ámbitos de autoridad. Sin embargo, debe quedar también claro que la primera parte del artículo 129 establece además una garantía para los gobernados: limita la actuación arbitraria de los militares, en estrecha relación con los artículos 13 y 16 *in fine* de la propia Carta Magna Federal. Así, el doctor Ignacio Burgoa, al analizar este artículo, afirma que '...ninguna persona puede ser afectada en sus bienes jurídicos por ningún órgano o miembro del Ejército, salvo que los actos de afectación respectivos incidan estrictamente dentro del ámbito de la disciplina militar, y si en el orden jurisdiccional los tribunales militares no pueden extender su competencia a sujetos que no pertenezcan al instituto armado, en el orden administrativo tampoco la autoridad militar tiene bajo su potestad de imperio a las personas no militares, concluyendo que cualquier abuso de fuerza al respecto, no

sólo se haría sin competencia, sino cometiendo un delito de lesa Constitución.' Relacionando el artículo 129 con el 16 constitucional, se desprende que ambos tienden a señalar límites al ejercicio de la autoridad, en este caso, la militar. Dichos límites son congruentes con la finalidad que debe perseguir la institución militar: la defensa de la soberanía nacional contra cualquier ataque violento, guardar el orden y la paz en el interior de la República y defenderla de cualquier agresión extranjera. Adicionalmente a lo indicado, la figura de autoridad militar formalmente concebida en el contexto del artículo 129 constitucional no se actualiza en el caso de la intervención de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, al que deberán concurrir no con el carácter de órganos de decisión, sino de coordinación, colaboración y coadyuvancia con las autoridades civiles a quienes corresponde ejercer las funciones de seguridad pública. En este sentido, la figura de autoridad militar no se constituye en el caso concreto por no ejercerse actos propios de la misma. A mayor abundamiento, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece en su artículo primero que el Ejército y la Fuerza Aérea, como instituciones armadas permanentes, tienen las misiones generales de: '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.' De la anterior transcripción se advierte claramente que existe legitimidad para que los cuerpos militares intervengan en cuestiones civiles cuando exista la necesidad de ello, sin que pueda llegarse a considerar que tal intervención sea inconstitucional, pues el artículo 129 de la Carta Magna limitó en su momento a las autoridades militares para que actuaran tan sólo con estricto apego a la ley, en su caso, como lo estableció Ponciano Arriaga, subordinándose a las autoridades civiles. Las Fuerzas Armadas, con fundamento en lo establecido en las disposiciones generales de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como función derivada están llamadas a colaborar con las autoridades civiles en mayor o menor grado, según sea la naturaleza y magnitud del caso particular. Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas ha señalado que el Ejecutivo Federal, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, establece la política que, de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las mismas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional. Esto es, '...las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro

territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para beneficio de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas Armadas mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y Armada están presentes para la solución de problemas que afecten al pueblo de México. La lealtad a sus principios es su principal fuente de prestigio y fortaleza. Su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de un país como el nuestro, en constante evolución, es base permanente de su eficacia, que las afirma como parte de los pilares fundamentales de la vida nacional. El compromiso de las Fuerzas Armadas con las aspiraciones populares, expresadas en los movimientos revolucionarios y de independencia, ha determinado el desarrollo de un papel histórico de madurez y apoyo a las instituciones de la República, surgidas del mandato popular, siendo así garantes del Estado de derecho y apoyo fundamental de múltiples acciones en beneficio de la colectividad. Las grandes tareas nacionales que requieren la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea han aumentado y se han vuelto más complejas. Su principal responsabilidad, como la de todos los mexicanos, es la defensa de la Patria. Asimismo, las Fuerzas Armadas participan en el proceso de desarrollo integral de la Nación, coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas y a la protección de las instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacional, así como de los recursos naturales, renovables, no renovables y de todo tipo con que cuentan el territorio y mares nacionales... Además de las funciones enunciadas, las Fuerzas Armadas realizan tareas complementarias que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la Nación, entre las que se cuentan el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, y las acciones para el abasto de agua potable, reforestación, campañas sanitarias, construcción de viviendas y caminos, el uso racional de los recursos que el propio sector defensa tiene asignados y, de especial manera, en el combate al narcotráfico.'

SEGUNDA PARTE ANTECEDENTES DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. El Estado mexicano está cimentado en un sistema de derecho de corte democrático que se fija a través de leyes que resguardan los más altos principios constitucionales de separación de poderes, igualdad ante la ley, legalidad de las penas, presunción de inocencia, irretroactividad de la ley, etcétera. El artículo 40 de la Constitución General de la República establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero uni-

dos en una Federación regida según los principios de la Ley Fundamental. Por su parte, el artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, dispone que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; el artículo 47 previene que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; del artículo 49 se desprende que el supremo poder de la Unión, para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que nunca podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29, y de las facultades del mismo Ejecutivo en materia de comercio exterior a que se refiere el numeral 131 de la misma Ley Fundamental. Todos estos principios constitucionales otorgan legitimidad al Estado mexicano. Cuando estos principios son violentados, se atenta contra la seguridad del Estado; por tanto, se establecen distintos niveles de seguridad que hacen necesario el manejo de conceptos como los de seguridad interior, seguridad exterior y seguridad pública. Es indudable que en la actualidad los problemas de seguridad pública han rebasado los límites a los que tradicionalmente se encontraban sujetos, su complejidad es creciente e involucra cada vez un número mayor de factores y recursos en su manifestación. Las conductas antijurídicas no conocen fronteras temporales ni territoriales, ni respetan las competencias codificadas para cada uno de los órganos estatales, motivos por los que el derecho ha tomado las acciones necesarias para fundamentar y legitimar la lucha por abatir la problemática actual en materia de seguridad pública. El enfoque tradicional repetido una y otra vez, en muchas ocasiones por mera inercia y sin reflexión alguna, ha sido el de identificar el problema de la seguridad pública como una cuestión meramente policial. Sin embargo, la seguridad pública como función del Estado debe enfrentar, ante todo, un fenómeno social altamente complejo. Los elementos que se conjugan para el éxito o fracaso de una política pública de seguridad no se encuadran en un solo ámbito de interacción social y es que esta función del Estado no es el resultado solamente de factores causales existentes hacia el interior de las instituciones responsables. Todo fenómeno que se considera como consecuencia de una dinámica social es, por definición, multidimensional. A fines del año de 1994 se reformó la Constitución Federal para fortalecer al Poder Judicial y para impulsar acciones integrales de atención en cuestiones de seguridad pública, motivada ante la creciente manifestación de fenómenos delictivos que afectan cada vez más a la sociedad, sumada a la capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, frente a la que el Estado mexicano no puede actuar con acciones desarticuladas carentes de una estrategia coherente. Se planteó la posibilidad y se hizo necesario que los tres

niveles de gobierno se coordinasen en materia de seguridad pública. Se trataba de un esfuerzo nacional en el que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participaran con iguales deberes: garantizar la seguridad, tranquilidad y paz de la sociedad. De esta manera, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley que fijara las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, respetando las competencias constitucionales y legales de cada uno de ellos, en tanto que se estableció a nivel constitucional la consolidación del mismo Sistema Nacional en el artículo 21 de la Ley Suprema de la Unión. Con ello se establecieron las bases constitucionales que permitieran sentar las condiciones legales, institucionales y administrativas para que los niveles de gobierno de la Federación respondieran de mejor manera a los reclamos de la sociedad. Al mismo tiempo, se estableció que el comportamiento de los cuerpos policiales está sujeto a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a fin de asegurar a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial en un ambiente propicio para su desarrollo. Estos objetivos fueron planteados constitucionalmente con las reformas de diciembre de 1994, así como con una política nacional que concibe la seguridad pública como un derecho de todo individuo y como una función de servicio a cargo del Estado en su integridad. Debe mencionarse que las disposiciones referidas que obligan al establecimiento de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respecto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los Municipios, deben sumarse a las que ya prevé la Constitución Federal en el artículo 115, fracciones II y VII. En concordancia con estas reformas, el 21 de diciembre de 1995 se publicaron las correspondientes a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en las que se estableció la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de expedición y control de las licencias oficiales colectivas para las instituciones policiales. Con base en la nueva competencia del Legislativo Federal se expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, cuyo artículo 12, en sus fracciones III y IV, es ahora motivo de la presente acción de inconstitucionalidad. Esta Ley General abroga el Acuerdo por el que se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994 y establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrado por un Consejo Nacional y por instancias regionales, estatales y municipales, de acuerdo con el texto constitucional contenido en los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de nuestra Carta Magna. La instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el Consejo Nacional, que está integrado por el se-

cretario de Gobernación, los gobernadores de los Estados, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el secretario de Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados refiere al respecto que ‘...la seguridad pública, al ser una de las finalidades del Estado nacional, es también objetivo de las partes que lo conforman: Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, partes que enmarcadas en un Estado Federal habrán de representar cada una en el ámbito de su competencia, toda la fuerza del Estado mexicano, articulando las potencialidades de los niveles de gobierno, para que con un esfuerzo conjunto se haga frente a la delincuencia.’ La exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal es clara cuando indica que ‘es necesario destacar la importancia que a la integración del Consejo se da en la iniciativa al no preverse la acreditación ni por supuesto actuación de representantes ni de suplentes, a fin de reunir a los responsables de la función de seguridad pública que redundará en la eficacia de las funciones que al Consejo corresponden.’

DISCUSION EN LA CAMARA DE SENADORES. La iniciativa de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue turnada y discutida en la Cámara de Senadores siendo ésta la de origen, en la que el tema de la constitucionalidad o no de la inclusión de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública fue abordado. En la apertura de la sesión, la senadora Sonia Alcántara Magos expuso el contenido del dictamen de las Comisiones sobre la iniciativa de Ley, mismo que justificó la participación de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, ‘...quienes habrán de concurrir, no como representantes de las Fuerzas Armadas, sino como secretarios del despacho del Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas, de registro y control de armamento, expedición de licencias y vigilancia y resguardo de los litorales del país, respectivamente.’ No obstante, el senador Félix Salgado Macedonio, citando a Emilio Krieger, habló en contra de la inserción de tales servidores públicos con el argumento de que la acción de las fuerzas militares determinan en un caso extremo la orientación política, el proceso económico, la disciplina ciudadana o la reglamentación jurídica, por encima de la voluntad popular y de las instituciones establecidas. El mismo senador sugirió que la participación de las fuerzas militares nacionales debía delimitarse y concederle funciones expresas conforme a las estipuladas en la ley, pues el bien jurídico tutelado por sus funciones es la supremacía constitucional, en cambio, a la seguridad pública sólo le concierne la salvaguarda del individuo, así como su familia, domicilio, papeles y posesiones.

Se llegó, sin embargo, a la conclusión de que las funciones del Ejército y las de seguridad pública se complementan para la manutención de un todo genérico e indisoluble, que es la ‘seguridad general del país.’ En este punto cabe hacer la observación de que en el propio Senado se reconoció que la aplicación de la Ley en discusión se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones que intervienen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con el Texto Constitucional.

DISCUSION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS. DICTAMEN DE LAS COMISIONES. El Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, al referirse a la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, al propio tenor en que lo había hecho el Ejecutivo Federal en su iniciativa de Ley, destacó la importancia de la misma ‘...al no preverse la acreditación ni por supuesto actuación de representantes ni de suplentes, a fin de reunir a los responsables de la función de seguridad pública que redundará en la eficacia de las funciones que al Consejo corresponden.’ En efecto, su intervención como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los hace partícipes de la Coordinación del Sistema Nacional, en consideración de que ambas Secretarías son instituciones plenamente comprometidas e involucradas en la lucha contra los males que amenazan la seguridad de la Nación. Por ejemplo, en el marco del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, que se encuentra directamente relacionado con una problemática actual de seguridad, la Secretaría de la Defensa Nacional inscribe la campaña permanente contra el narcotráfico en el marco de coordinación que dicho Programa establece. Por su parte, la Secretaría de Marina ha sumado sus esfuerzos al Sistema Integral de Intercepción coordinado por la Procuraduría General de la República.

DISCUSION. La discusión de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la Cámara de Diputados, en su función de Cámara revisora, también tocó el rubro de la constitucionalidad de la participación de los secretarios de Defensa y de Marina en el Sistema Nacional, en los siguientes términos: El diputado Ezequiel Flores Rodríguez argumentó su oposición a la inclusión de los mencionados secretarios de Estado, indicando que la misma resultaba inconstitucional ‘...a la luz de lo dispuesto por el artículo 21 de nuestra Constitución, la cual reserva las funciones de prevención a la Policía Preventiva y la de persecución de los delitos, a la Procuraduría de Justicia. Las atribuciones que establece nuestra Carta Magna para las Secretarías de Defensa y de Marina son las de preservar la seguridad nacional, la cual no debe confundirse con la seguridad pública, materia... La inclusión de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública pretende... legitimar, consumar y ampliar a otras esferas, la práctica cotidiana que será en el terreno de la lucha contra el narcotráfico, la subordinación

de la Procuraduría General de la República a la Secretaría de la Defensa Nacional. En las decisiones de seguridad pública... no deben participar las Secretarías de la Defensa y de Marina. No debemos permitir ni por asomo la militarización de la seguridad pública, las consecuencias serían sumamente graves en momentos en que nuestro país goza de una frágil estabilidad política, por lo que para ser congruentes con el espíritu y letra de nuestra Constitución...' Por su parte, el diputado Leonel Godoy Rangel se unió a los puntos de vista de inconstitucionalidad vertidos, agregando que '...tampoco puede aceptarse a la misma luz de la Constitución, que los titulares de la Defensa Nacional y de Marina involucren a sus mandos en otra función distinta a las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, como lo obliga el artículo 129 constitucional en tiempos de paz.' En este mismo sentido, la diputada Patricia Garduño Morales, al referirse a este controvertido punto, expresó que la iniciativa de Ley en comento '...incurre en algunos errores como es, no diferenciar la seguridad pública de la seguridad nacional, lo que nos parece grave, al incorporar a los secretarios de Defensa y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y al dejar demasiado amplia la participación de la comunidad, lo que abrirá la puerta para que se pudiera confundir su actuación con el de la policía.' En defensa de la constitucionalidad de las disposiciones que hoy son materia de estudio, el diputado Rafael Castelazo dijo que 'el secretario de la Defensa Nacional y el secretario de Marina intervienen con su opinión calificada, para aumentar la eficacia y la eficiencia de los cuerpos de seguridad pública.' Como se puede observar en los antecedentes referidos en el presente apartado, la constitucionalidad de las hoy fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue insistentemente debatida por los diputados federales, discusión que se trasladó a los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad.

TERCERA PARTE. DEFINICION E INTERRELACION DE CONCEPTOS. Después de haber hecho referencia a las disposiciones constitucionales que facultan a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina a participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y de haberme referido a los antecedentes de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, resulta conveniente intentar la definición de los conceptos a que me he estado refiriendo constantemente, a efecto de lograr una mejor comprensión de las cuestiones planteadas. De esta manera, me referiré a los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad interior y seguridad exterior, y disciplina militar.

ORDEN PUBLICO. Para la permanencia del Estado es muy importante la conservación del orden social, en el que se distingue el orden moral y el orden jurídico, siendo este último el que afecta las relaciones entre los ciudadanos; a su vez, deben distinguirse los concep-

tos de orden privado, relativo a las relaciones entre los individuos y, el orden público, de cuya preservación depende la vida social en armonía. En efecto, el orden público es una de las condiciones necesarias e indispensables para la vida social, pues sin orden público no puede haber paz, tranquilidad, seguridad ni estabilidad; esta es la razón por la que se estima que la primera obligación del gobierno es la de conservar ese orden. Por ende, procura prevenir los males antes de que sucedan, dotando a la Nación de leyes tendientes a ese fin, que no agravien a los que hayan de obedecerlas. El mantenimiento del orden público consiste en evitar las violaciones a la ley que desea garantizar las relaciones armoniosas entre los miembros de una misma sociedad. ‘La ley es buena porque ella establece el orden’, escribía Ripert. El origen de la noción de orden público junto con el de paz social se remonta a los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual ha sido retomada en diversas convenciones internacionales cuando se refieren a que el ejercicio de la libertad ‘puede estar sometido a ciertas formalidades, condiciones o sanciones previstas por la ley, las cuales constituyen las medidas necesarias en una sociedad democrática para procurar la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del crimen, a la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación y de los derechos de otro, etcétera.’ Sin embargo, el orden público puede ser perturbado por distintas causas, de donde resulta que el gobierno tiene que defender las leyes que rigen al país, utilizar el poder de que dispone en defensa de intereses sociales que son los que justifican su existencia. Con ello se preserva el orden público y se da cabal cumplimiento a su tarea de ‘productor de la seguridad’. Es importante destacar que el concepto de orden público nace del derecho positivo. Se ha llegado a distinguir entre un orden público más profundo y esencial, que se manifiesta como paz interior, como orden material objeto de la policía general y otro orden público administrativo cuya tutela se encomienda a las diferentes corporaciones policíacas. Para algunos el orden público es el orden material y exterior, es decir, un estado opuesto al desorden. Por lo tanto, sus elementos integrantes son la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas. En cambio, para otros, es la actividad del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir. La doctrina moderna habla de dos posibles conceptos del orden público: uno formal, abstracto o en sentido amplio, entendiéndose por él el respeto a las instituciones vigentes, a un sentimiento difuso en gran parte de la población; y otro material, concreto o en sentido estricto y que consiste en una situación de orden exterior o tranquilidad en una comunidad; es decir, el mero orden de la calle, con ausencia de agresiones violentas, motines,

revueltas, etcétera. En una democracia deben tenerse en cuenta los imperativos del orden público formal y material, pero como factor de convivencia es muy importante el último, que puede definirse como la ausencia de agresión física procedente de los hombres. Es precisamente ante este tipo de alteración del orden público, e incluso, cuando por factores naturales se altere la estabilidad del mismo, en donde el Estado tiene la responsabilidad de actuar a fin de procurar su salvaguarda. El orden público en sentido amplio, debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas). Con motivo de la discusión de la Ley que ahora es materia de acción de constitucionalidad, en la Cámara de Diputados se señaló al orden interior como una manifestación de orden jurídico que constituye la base fundamental de toda organización social y política. Así, se definió al orden interior, como la situación de equilibrio armónico existente entre los diferentes sectores sociales y entre éstos y las autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de éstas, así como de la correspondiente observación de las mismas por parte de los gobernados, pues cuando falte el orden interior, se afectará el ejercicio de los derechos de las personas, su seguridad, la integridad de sus bienes, con lo que faltará la tranquilidad, la paz social y la armonía común. No cabe duda de que el ambiente mundial se ha sostenido en un estado de constante zozobra e inquietud, acentuando grandemente la necesidad de que los países que llevan por norma de su proceder internacional el respeto a los derechos ajenos, provean el más firme aseguramiento de la tranquilidad exterior e interior, por lo que mejoran la tipificación de conductas lesivas de esos bienes y adecuan las sanciones a la gravedad de los delitos y desórdenes públicos, pues sólo la tipificación de delitos tales como espionaje, sedición, terrorismo, sabotaje y subversión, permite una adecuada protección nacional. Resulta aplicable de manera análoga la siguiente jurisprudencia en cuanto a la concepción del orden público. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Epoca: Octava. Tomo: VIII-Septiembre. Tesis: I.2.A.J/26. Página: 76. RUBRO: 'ORDEN PUBLICO PARA LA SUSPENSION. El criterio que informa el concepto de orden público para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. PRECEDENTES: Recurso de inconformidad 2720/71. Reguladores y Controles Rayco, S.A. 18 de febrero de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Toral Moreno. Recurso de inconformidad 2782/88.

Seguros Tepeyac, S.A. 1o. de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. Queja 222/89. Arturo Espinosa López y otros. 7 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. Recurso de inconformidad 532/90. Emma Toriz González. 4 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. Recurso de inconformidad 852/90. Elena Alvarado Ramírez. 9 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. Nota: Aparece publicada en la *Gaceta* 45, página 31.¹ SEGURIDAD PUBLICA. Cuando se discutió esta Ley en la Cámara de Diputados, la diputada Patricia Garduño Morales dijo que ‘...la seguridad pública debe entenderse de manera integral a través del establecimiento de una política criminológica que atienda aspectos preventivos, punitivos y readaptativos, iniciando por un diagnóstico de la realidad delincuencial que permita el diseño de políticas de prevención y combate a la delincuencia, de operativos para una oportuna y eficaz actuación de los cuerpos encargados de la seguridad pública y del combate a los factores criminógenos.’ La seguridad pública es un servicio del Estado, resultado de las normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a restablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social. Es, en consecuencia, la herramienta fundamental de la que se vale el Estado moderno para, en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, evitar la comisión de ilícitos que dañen la convivencia ordenada y respetuosa, o bien sancionar a quienes los hayan realizado. La seguridad pública es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados y públicos. Por lo tanto, el disfrute de la protección y seguridad pública, el amparo de la justicia, significa el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas que constituyen elementos inseparables. Es así como la seguridad pública se considera no como un logro *a posteriori*, la consecuencia de una intervención represiva, sino como un fin policial al que se tiende a través de medidas preventivas. El concepto moderno de ‘seguridad’ ha pasado de ser una de las obligaciones de los órganos gubernamentales a ser un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos. Los gobiernos pueden cambiar, los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia, etcétera, pero la seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía de un Estado.

Es necesario dejar sentado que la seguridad pública se ha constituido como elemento de todo un sistema de estructura social, pero por sí mismo no puede desempeñar el papel total que corresponde al sistema en su conjunto. La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas. Es necesario distinguir entre la noción de seguridad pública y la noción de seguridad jurídica, pues esta segunda es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona estrechamente con la legalidad. J. T. Delos afirma en Los Fines del Derecho que '...la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación.' De la anterior definición se desprende que el Estado no sólo va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino que existe la garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos. La conciencia sobre la seguridad personal, familiar y social, se trastoca ante avances evidentes en número y gravedad: homicidios intencionales, violaciones, robo con violencia a casas habitación, robo con violencia a negocios, asalto con violencia en la vía pública, robo de vehículos con violencia, robo de bancos, narcotráfico, contrabando, secuestro, son delitos en los cuales desgraciadamente se han creado estructuras que rebasan los ámbitos municipales, estatales e incluso el nacional. Los anteriores fenómenos han llegado en ciertas ocasiones e instancias a desbordar a las fuerzas de seguridad pública. Si éstas son incapaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses de la Nación, la operación de las Fuerzas Armadas se hace necesaria, así sea solamente como medida complementaria. Todas las fuerzas y cuerpos de seguridad están obligados a colaborar en el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad. Pero la ley debe establecer los casos especiales en que la autoridad civil puede contar con la colaboración de unidades militares en el ejercicio de sus competencias. Las Fuerzas Armadas a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella de conformidad con la Constitución, en los términos que han quedado señalados y en la forma que establezca la ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga. De este modo, queda abierta la posibilidad de que las autoridades civiles soliciten a la militar que corresponda la colaboración de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, cuando la gravedad de la

situación de emergencia lo exija, participando así en las acciones de protección civil. En todo caso, las Fuerzas Armadas deben actuar bajo la dirección de su mando natural. El principio de coordinación es uno de los que deben presidir cualquier actuación de la administración pública y, por tanto, la de los cuerpos y fuerzas de seguridad que no dejan de ser parte integrante de aquella administración. Consecuentemente con la anterior afirmación, debe concederse una importancia capital al principio de coordinación, como presupuesto básico para el cumplimiento de una de las misiones fundamentales atribuida a las fuerzas y cuerpos de seguridad, como lo es la seguridad ciudadana. **SEGURIDAD INTERIOR Y SEGURIDAD EXTERIOR.** La seguridad interior del Estado es definida por el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres como la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades. El concepto de seguridad interior involucra el concepto de tranquilidad y paz pública. El Pleno del máximo tribunal, ha dejado sentado que la seguridad interior de la República es un bien jurídico tutelado en fenómenos tales como la rebelión. (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Epoca, Tomo XVII, pág. 1066). Precisamente el Libro Segundo, Título Primero del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fueno Común y para toda la República en Materia de Fueno Federal, contempla a la traición a la patria, el espionaje, la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y a la conspiración como delitos contra la seguridad de la Nación; mientras que los delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas, se contemplan en el Título Cuarto, como delitos contra la seguridad pública. De esta manera, cuestiones de seguridad pública y de seguridad interior, se estiman competencia de autoridades civiles, en cuanto a su persecución y sanción. Por otro lado, el término 'seguridad exterior del Estado' hace referencia, según el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres, a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en pleno de igualdad con la Comunidad de Naciones. Las acciones de disidencia, oposición o reivindicación son asuntos estrictamente de carácter político interno, cuando éstas se dan dentro de los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos y a las organizaciones sociales. Por lo tanto, estas demandas deben encontrar cauce en las instancias del aparato del Estado y, en principio, no deben involucrar la intervención directa de las Fuerzas Armadas ni considerarse parte de la agenda de seguridad nacional. Cuando estas acciones rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de

utilizar sus recursos para hacer prevalecer el estado de derecho, siempre y cuando exista en sus acciones un estricto apego a la ley. De cualquier modo, las reacciones frente a revueltas, manifestaciones no autorizadas, movimientos guerrilleros, etcétera, son en principio asuntos de seguridad interna, mientras no existan agentes externos que induzcan este tipo de acciones o participen en ellas, o bien mientras estos fenómenos no alcancen dimensiones que amenacen al Estado en su integridad o que produzcan ventanas de vulnerabilidad frente al exterior, porque en estos casos la propia Constitución establece la posibilidad de que el Estado recurra a medidas extremas, tales como la utilización de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas actúan frente a las agresiones a la integridad territorial, y más que acciones militares, se trata de enfrentar a las siguientes amenazas: utilización ilegal de aguas territoriales, uso indebido de la zona económica exclusiva o del espacio aéreo, tráfico de armas y explosivos y penetración ilegal de ciudadanos de otros países en las zonas fronterizas, con fines políticos o militares. En todas estas áreas, las Fuerzas Armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea son las que tienen la responsabilidad fundamental de la defensa de la soberanía territorial. El cumplimiento de estas atribuciones implica misiones permanentes de vigilancia y control en el litoral, el espacio aéreo y las fronteras terrestres. Recientemente ha ido aumentando la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, que si bien no está en el ámbito de la defensa nacional en sentido estricto, sí lo está en el ámbito más general de la seguridad nacional. La participación de las Fuerzas Armadas en estas misiones que en principio corresponden a la Procuraduría General de la República introduce nuevos elementos en el análisis de sus funciones y estructura. En la mayor parte de los casos en los que las Fuerzas Armadas han participado en operativos de seguridad interna en las últimas décadas, se ha hecho referencia explícita o implícita a la seguridad nacional, tal ha sido la lucha contra grupos guerrilleros, contra manifestaciones sociales frente a la ineficiencia del manejo político, y más recientemente en la lucha contra el narcotráfico. El problema de la producción y el comercio ilícito de drogas es un problema no sólo de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado que conlleva la participación de las Fuerzas Armadas. Para México, este problema deriva en distintas amenazas, internas y externas, tradicionales y no tradicionales. En primer lugar, la disponibilidad y, por lo tanto, el consumo nacional de drogas han aumentado en virtud del incremento en la producción y tráfico de drogas ilícitas en territorio nacional. En segundo lugar, ha aumentado notablemente la participación en territorio nacional de actores, nacionales y extranjeros, en la producción y distribución de estupefacientes, todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal.

DISCIPLINA MILITAR. Ya se señaló antes que el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en tiempo de paz las autoridades militares sólo ejercerán funciones conexas con la disciplina militar. Es necesario delimitar a qué se refiere la Constitución cuando habla de disciplina militar. La propia Carta Magna no define dicho rubro, por lo que es necesario hacer una remisión a los ordenamientos secundarios y según el artículo tercero de la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales, así como en el capítulo de 'Definiciones' del Reglamento General de Deberes Militares, es lo siguiente: 'La disciplina en el Ejército y en la Armada es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto de honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.' Esta definición debe ser interpretada de tal manera que la disciplina militar no quede entendida tan sólo como el cumplimiento estricto de las instrucciones y deberes militares, pues tal hipótesis desembocaría en algo irreal y en un absurdo. Debe entenderse como punto medular de la disciplina militar el cumplimiento de los deberes prescritos en las leyes y reglamentos militares, siempre bajo los principios básicos constitucionales. El Constituyente de 1856 se abocó en su momento a considerar al término de 'disciplina militar' como la disciplina de la obediencia; sin embargo, la interpretación que en nuestra realidad social se da respecto de las actividades y funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz se ha ampliado para abarcar sus deberes de coadyuvancia en labores de seguridad civil, de casos de emergencia, de desastres, de colaboración con las autoridades judiciales, persecutorias y policiales y, en el caso que nos ocupa, de seguridad pública. Todas estas labores las emprenden las Fuerzas Armadas como autoridades responsables de auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, en congruencia con su carácter de instituciones armadas permanentes. El término de 'disciplina militar' a que se refiere el artículo 129 constitucional ha sido descrito por leyes secundarias como la obligación de obedecer las órdenes superiores y las leyes; por tanto, si por ley está prevista la coadyuvancia con las autoridades civiles para prestar una serie de servicios, y esta previsión es congruente con la Constitución, es justificable la participación de los secretarios de Marina y de la Defensa Nacional como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública. **CONCLUSIONES.** **PRIMERA.** La participación de los secretarios de Marina y de la Defensa Nacional como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública es constitucional, en su calidad de miembros de la Administración Pública Federal Centralizada y como autoridades de la Federación, encargadas de apoyar a las autoridades civiles en aquellas funciones tendientes a una mayor eficacia en la conservación del orden público y de la paz social.

Su participación en cuestiones de seguridad pública, lejos de violentar el estado de derecho, tiende a consolidarlo. SEGUNDA. La interpretación del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debe ser restrictiva en atención a que la participación de los secretarios de Marina y de Defensa Nacional debe entenderse única y exclusivamente como de coordinación con las autoridades civiles encargadas por la Ley Fundamental de las funciones de seguridad pública. TERCERA. Del análisis estricto y sistemático de la Constitución se concluye que la parte actora no atribuye al artículo 129 constitucional el valor que tiene y descontextualiza los motivos que le dieron lugar, pues se deben tener presentes los diferentes fenómenos cuya complejidad ha originado la necesidad de la evolución de los mecanismos de prevención y combate a todo aquello que atente contra la seguridad y el orden públicos. La modificación del artículo 129 de la Ley Fundamental no es necesaria en tanto su interpretación esté acorde y sea congruente con las funciones encomendadas a las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, las cuales han sido autorizadas por los ordenamientos legales secundarios para activarse en auxilio de las autoridades civiles. CUARTA. Las Fuerzas Armadas en nuestro país tienen como principal atribución la defensa de la soberanía nacional, a través de la vigilancia de la seguridad interior y exterior del país. El resguardo de la seguridad interior y la procuración de la seguridad pública están íntimamente ligados, a tal grado que los problemas que estrictamente son considerados como de seguridad pública han llegado a ser verdaderas cuestiones de seguridad interior. QUINTA. Para la creación de un sistema de coordinación en materia de seguridad pública a nivel nacional es indispensable la concurrencia de todas las autoridades del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales y municipales, particularmente de aquellas directamente vinculadas a actividades en que inciden los fenómenos atentatorios del orden público, la paz, y consecuentemente, la seguridad pública e incluso de la seguridad interior del país.”

SEPTIMO. Mediante acuerdo de quince de febrero de mil novecientos noventa y seis, del Ministro instructor, se tuvo por recibido el pedimento descrito en el resultando anterior y se ordenó agregar a los autos el oficio sin número de trece de febrero, suscrito por la senadora Laura Pavón Jaramillo quien comparece en nombre y representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, presentado el día posterior en la Subsecretaría General de Acuerdos de este tribunal; y los oficios números 001218 y 001217, ambos de catorce de febrero, suscritos por el secretario de Gobernación, por sí y en representación del presidente de la República, recibidos ese mismo día en la referida Subsecretaría, los tres formulando los alegatos respectivos.

OCTAVO. Por proveído de veintidós de febrero, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos los oficios suscritos por José Alejandro Zapata Perogordo y Alejandro González Alcocer, como representantes comunes de la parte actora, así como el diverso escrito signado por Ignacio González Rebolledo, en su carácter de delegado del presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, recibidos en la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte los días diecinueve y veintiuno del mismo mes, respectivamente, mediante los cuales formulan alegatos.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, atento a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II de la Constitución; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tomando en consideración que se demanda la declaración de inconstitucionalidad, con efectos generales, 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

SEGUNDO. Debe examinarse ante todo la causal de improcedencia esgrimida por los representantes de la Cámara de Diputados, quienes sostienen que la acción es improcedente en virtud de que fue promovida por 162 diputados, lo cual no constituye el treinta y tres por ciento de los legisladores miembros de esa Cámara, requisito de procedibilidad exigido por la fracción II, inciso a) del artículo 105 constitucional, en relación con el numeral 52 del Código Supremo.

Dichos preceptos establecen:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;..."

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

De los preceptos constitucionales descritos se desprende que el número total de integrantes de la Cámara de Diputados, es de quinientos legisladores; y el treinta y tres por ciento corresponde a ciento sesenta y cinco. De acuerdo con lo anterior, no le asiste la razón a los representantes de la Cámara de Diputados, dado que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue firmada por ciento sesenta y siete personas, cuyos nombres obran reproducidos en el resultando primero de esta resolución y de los cuales ciento sesenta y seis acreditan su carácter de miembros de ese órgano colegiado a través del escrito de fecha cuatro de enero de mil novecientos noventa y seis, y que es del tenor literal siguiente:

"México, D.F., enero 4 de 1996. C. DIP. JOSE ALEJANDRO ZAPATA PERO-GORDO. PRESENTE. Me permito hacer referencia a su escrito de fecha 3 de enero del año en curso, mediante el cual solicita constancia y certificación de que las personas cuyos nombres se relacionan en el referido escrito son diputados federales en funciones, Integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura del H. Congreso de la Unión. Sobre el particular y en respuesta a su respetuosa petición, sírvase encontrar adjunta copia certificada solicitada. Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración distinguida. ATENTAMENTE. RUBRICA. LIC. ARTEMIO MEIXUEIRO SIGUENZA. OFICIAL MAYOR. c.c.p. DIP. HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA. Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Para su conocimiento. c.c.p. DIP. OSCAR CANTON ZETINA. Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados. Para su conocimiento."

Como anexo aparece la lista de diputados federales que coincide con ciento sesenta y seis de los nombres transcritos en el resultando primero de esta resolución. Cabe advertir que la persona cuyo nombre se identifica en la relación relativa a la demanda (página 6 de esta ejecutoria) con el número 148, Macario Rodríguez Rivera, no aparece en la certificación antes señalada, por lo que no es indispensable como parte promovente. No obstante este hecho, la causal de improcedencia argumentada por los repre-

sentantes de la Cámara baja, no opera puesto que la acción se ejercitó por un número superior de diputados al exigido por la fracción II del artículo 105 constitucional antes transrito, esto es, 166, uno más de los 165 requeridos.

No existiendo ninguna otra causal de improcedencia alegada por las partes o que de oficio se haga valer por este alto tribunal, se procede al análisis de la validez constitucional de los preceptos impugnados.

TERCERO. Ante todo esta Suprema Corte considera necesario destacar que se está en presencia de diversas cuestiones controvertidas que involucran, por un lado, el respeto a las garantías individuales consagradas por la Constitución y, por otro, el problema trascendente para toda sociedad, como es el relativo a la seguridad pública. Del análisis conjunto de los diversos documentos que se aportaron al juicio, se advierte que mientras la parte actora pone énfasis en la primera cuestión, revelando su loable preocupación, no sólo porque las garantías individuales no sean vulneradas, sino incluso, no se propicien situaciones que lo faciliten, las demandadas acentúan la importancia, en todo momento, pero sobre todo en la actualidad, de un eficiente sistema de seguridad pública que permita que los miembros de la comunidad vivan con la tranquilidad que les permita gozar de esas garantías. En esencia, todas las partes en el juicio coinciden en la necesidad de velar por el respeto de las garantías individuales pero, paradójicamente, incluso utilizando los mismos elementos, los actores concluyen que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley de que se trata, son inconstitucionales, y las autoridades demandadas llegan a la conclusión contraria. Esta situación exige un análisis profundo sobre los temas a debate. Punto central en el mismo lo constituye, tomar en cuenta el aspecto coincidente de las partes en el juicio, a saber, la salvaguarda de las garantías individuales, sustentado en el Título Primero de la Constitución. También es fundamental la garantía específica de legalidad, consagrada por el artículo 16, en cuanto a que sólo puede afectarse a las personas por autoridad competente, lo que se traduce en un régimen de derecho, conforme al cual toda autoridad, aun tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones: las garantías individuales, que no deberá vulnerar, y las facultades que las leyes le confieran, las que no deberá rebasar.

En su primer concepto de invalidez los actores sostienen, esencialmente, que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, violan el artículo 21 de la Constitución, ya que en éste no se establece la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional ni de Marina y, en

cambio, se les incluye en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria antes señalada, como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública lo que, además, carece de justificación y sustento, ya que el propósito del mismo es lograr la coordinación de cuerpos policíacos y de autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos, por lo que con 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.

Es infundado el argumento de los accionantes.

Los artículos 21 constitucional y 12 de la Ley impugnada, establecen:

Artículo 21 constitucional: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. 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.”

Artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: “El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: I. El secretario de Gobernación, quien lo presidirá; II. Los gobernadores de los Estados; III. El secretario de la Defensa Nacional; IV. El secretario de Marina; V. El secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. El procurador general de la República; VII. El jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

Del análisis del precepto constitucional antes reproducido 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 policiacas 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. Lo anterior se encuentra corroborado por la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. En la parte relativa se dijo:

“Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

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

De lo expuesto se desprende que el propósito del Constituyente Permanente, al establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando en su contra a todas las autoridades del Estado mexicano en sus tres niveles

de gobierno, sin excluir a ninguna de las que tengan, dentro de sus atribuciones, coadyuvar a lograr los objetivos de seguridad pública traducidos en libertad, orden y paz pública como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. Asimismo, se advierte que del texto literal o de la interpretación gramatical del artículo 21 constitucional, no se puede desprender la exclusión expresa o tácita de alguna autoridad. El precepto previene la coordinación y articulación de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo el objetivo de la seguridad pública, lo que supone necesariamente, según se ha expuesto, que tendrá que ser el legislador ordinario el que haga la determinación específica de cuáles autoridades u organismos de esos niveles de gobierno tienen facultades para participar en esas tareas. Esto significa que no sólo no existe oposición entre lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución y el artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino que se encuentran perfectamente concatenados. En otras palabras, el legislador ordinario llevó en detalle a nivel de la ley lo que el Poder Reformador de la Constitución solamente había apuntado de modo genérico. Al respecto, este alto tribunal considera que, es un valor esencial, latente en la parte dogmática y orgánica de la Constitución, que a todo gobernado los órganos del poder público, en sus tres niveles de gobierno, deban otorgarles seguridad, 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. El examen de los diferentes preceptos que se han citado, con los demás elementos que han permitido fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen, sino que 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. Es un hecho notorio en la sociedad actual la proliferación de delitos: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y asaltos en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados. La prensa y los noticieros de radio y televisión informan cotidianamente de esos sucesos que afectan a los individuos en sus propiedades, posesiones, derechos y en su propia vida. El Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, han dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho, se puedan prevenir, remediar y evitar o, al menos, disminuir significativamente esas situaciones. Naturalmente, sería inadmisible en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías. Ello daría lugar a acudir

a los medios de defensa que la propia Constitución previene, para corregir esas desviaciones.

Debe añadirse que esta Suprema Corte considera que, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, resulta inadmisible constitucionalmente sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, 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. El análisis llevado a cabo conduce necesariamente a equilibrar ambos objetivos. Defensa plena de las garantías individuales y de la seguridad pública al servicio de aquéllas. Rechazo absoluto de interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados, o en multiplicación de la arbitrariedad de los gobernantes en detrimento de la esfera de derechos de los gobernados.

También es infundado el concepto de invalidez esgrimido por los actores respecto al artículo 21 constitucional, en el sentido de considerar que las autoridades que deben coordinarse son exclusivamente las policías. En efecto, dentro de las adiciones que sufrió el numeral antes señalado, por efectos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se incorporaron varias instituciones, a saber:

1. La posibilidad de impugnar, por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal.
2. La determinación de que la seguridad pública es una función a cargo de los tres niveles de gobierno.
3. El principio de que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
4. La coordinación en los términos que la ley señale, de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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 Fe-

deración, Distrito Federal, Estados y Municipios, exclusivamente con autoridades policiacas. 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.

Es menester destacar que 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. Para demostrar lo anterior, es preciso transcribir el contenido de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o., 9o., 10, 13 y 15 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Artículo 2o. El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.”

“Artículo 3o. 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 preventión, 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.”

“Artículo 4o. Cuando las disposiciones de esta Ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.”

“Artículo 5o. La coordinación y aplicación de esta Ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional. Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.”

“Artículo 9o. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para: I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley; III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.”

“Artículo 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes: I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública; IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta Ley; VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares; VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.”

“Artículo 13. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta Ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y, en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los

Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.”

“Artículo 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes: I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados; IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales; V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales; VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes; VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del secretario ejecutivo; IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.”

Los preceptos transcritos previenen reiteradamente que ni el Sistema ni el Consejo de Seguridad Pública implican una sustitución de las competencias constitucionales y legales de las autoridades. En el artículo 3o., al determinar las autoridades encargadas de realizar la función de seguridad pública, por una parte hace un señalamiento específico y, por otra, uno genérico. Específicamente menciona a las siguientes: 1. Policía preventiva; 2. Ministerio Público; 3. Tribunales; 4. Responsables de prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores; 5. Encargados de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país. En forma genérica concluye refiriéndose a “las demás autoridades que, en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.” Esta precisión permite inferir que la tarea de seguridad pública incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tengan relación con ella, pero obviamente al hacer referencia expresa a “sus atribuciones” se destaca la sujeción al derecho, pues será precisamente en las normas que regulen su actuación en las que se especifiquen sus facultades, de modo tal que para determinar si una autoridad queda comprendida dentro de las responsables de la seguridad pública, se tendrá que examinar la ley que rige su funcionamiento, con lo que se acatará lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución, en cuanto a que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino

por “autoridad competente”, además de los otros requisitos que exige el propio precepto.

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. En segundo lugar, tampoco se vulnera ese dispositivo porque, como se verá con mayor detalle en el siguiente considerando, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública, lo que presupone que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, de las que dependen, deban estar incluidas dentro de un Consejo en el que, aunque no en forma ejecutiva, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Por todo lo expuesto, debe concluirse que el concepto de invalidez esgrimido por los actores respecto al artículo 21 constitucional, es infundado, dado que dicho precepto tiene como teleología el articular a todas las autoridades en los distintos ámbitos competenciales para alcanzar la seguridad pública en todas sus dimensiones y, por lo mismo, no excluye a ninguna autoridad que dentro de sus atribuciones tenga las que directa o indirectamente se relacionen con aquélla, por lo que tampoco asiste razón a los actores al considerar que el repetido artículo sólo ordena la coordinación de autoridades policiacas.

CUARTO. En su segundo concepto de invalidez los promotores de la presente acción de inconstitucionalidad sostienen que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, violan el artículo 129 de la Constitución, al usurpar el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, funciones que corresponden únicamente a las autoridades civiles y que en el precepto impugnado se unen.

Tampoco le asiste la razón a los promotores. Ante todo debe precisarse que no deben identificarse al Ejército, Armada y Fuerza Aérea con las

Secretarías de la Defensa Nacional y de 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. Dicen esas disposiciones:

“ART. 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y Fuerza Aérea;...”

“ART. 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Organizar, administrar y preparar la Armada;” Considerando los anteriores dispositivos, lo procedente es analizar cuál es la participación que, constitucional y legalmente, corresponde al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dentro de la seguridad pública, para determinar si ello justifica que en las fracciones III y IV del artículo 12 citado, se les señale como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Dicho análisis no puede limitarse al texto del artículo 129 de la Constitución que se estima violado, sino que es preciso desentrañar su sentido a través del examen de sus antecedentes y de su relación con otros dispositivos de la misma jerarquía constitucional, a saber, los artículos 16, en dos de sus párrafos, 29 y 89, fracción VI.

El artículo 129 constitucional, establece:

“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.”

El artículo 16 del propio cuerpo legal, en su último párrafo previene: “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.”

De los textos anteriores se advierte que no se define claramente el alcance de las expresiones que se utilizan, lo que se deriva, además, de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI de la propia Carta Fundamental, que especifica entre las facultades y obligaciones del presidente: “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.” Para determinar el alcance del artículo 129 transcritto, debe acudirse a sus antecedentes.

Esta prescripción fundamental tiene como antecedentes la proposición de la mayoría de los diputados y el voto particular de Ponciano Arriaga, relativos a la supresión de las comandancias generales fijas en la República, presentados ante el Congreso Constituyente el veinticuatro de enero de mil ochocientos cincuenta y siete. Posteriormente, el mismo Congreso Constituyente aprobó el artículo 122 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada el cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, y que textualmente señala:

“En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones, que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones estableciere para la estación de las tropas.”

Dicho mandato fue incluido sin discusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, mediante la presentación del artículo 128 del proyecto de Constitución, durante la quincuagésima cuarta sesión ordinaria, celebrada la tarde del domingo veintiuno de enero de mil novecientos diecisiete y aprobado en la sexagésima segunda sesión ordinaria celebrada el veinticinco de enero de mil novecientos diecisiete, sin discusión, por ciento cincuenta y tres votos a favor y, uno en contra. El debate que se suscitó aporta importantes elementos para discernir lo que pretendió establecerse en el precepto que hoy se reproduce en la Constitución vigente. Por ello conviene reproducirlo:

“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 suprima las comandancias generales y principales. 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 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 fácil-

mente 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 alcaides? ¿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,

cuarteleles, 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 afflictiva 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."

Del examen detenido e integral del debate transscrito, se advierte, ante todo, que una de las preocupaciones fundamentales que se dejaron sentir fue que el Ejército no interviniere por sí y ante sí en cuestiones de carácter civil. Diversas expresiones, tanto de la iniciativa de los diputados, como del voto del diputado Arriaga, destacan lo indebido de que esas "comandan-

cias generales” a las que aludieron, se constituyeran como “adversarios terribles” para los gobiernos civiles. Estas manifestaciones, por un lado, tenían al fortalecimiento de las autoridades civiles y, por el otro, a que el Ejército, además de no actuar por sí y ante sí, quedara sujeto siempre a las autoridades civiles.

Como se aprecia de la lectura del Diario de Debates respectivo, la intención del Constituyente, en primer lugar, se dirige a prohibir las comandancias generales fijas, como feudos donde gobernan las autoridades militares, incluso hacia los gobernados. Un objetivo claro de los documentos sobre los que giró el debate, fue acabar con las comandancias militares fijas que existían como un poder paralelo a la autoridad civil e independiente de ella.

Es menester destacar que en el debate se reiteró, en diversas partes que en la transcripción se han subrayado, la posibilidad del Ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, reconociendo, por otro lado, que “el poder militar, en todo caso, estará sometido a la autoridad civil” y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.

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, que es del tenor literal 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.”

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 no-vecientos 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, Armada y Fuerza Aérea 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.

Es preciso insistir en que, derivado del origen 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.

Los razonamientos anteriores se ven fortalecidos por el artículo 89, fracción VI, conforme al cual las Fuerzas Armadas actúan acatando órdenes del jefe supremo de ellas, es decir, del presidente de la República, lo que se recoge en los artículos 2o., en relación con el 10 y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 9o. y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México, que son del tenor literal siguiente:

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: “ARTICULO 2o.- Las misiones enunciadas podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí 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.”

“ARTICULO 10. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende los siguientes niveles de mando; I. Mando supremo; II. Alto mando; III. Mandos superiores; y IV. Mandos de unidades.”

“ARTICULO 11. El Mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a

través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará comandante supremo de las Fuerzas Armadas.”

Ley Orgánica de la Armada de México:

“ARTICULO 9o. La Armada de México para el cumplimiento de sus funciones y para el desarrollo de sus operaciones, comprende los siguientes niveles de mando: I. Mando supremo; II. Alto mando; III. Mandos superiores en jefe; IV. Mandos superiores; y V. Mandos subordinados.”

“ARTICULO 10. El mando supremo corresponde al presidente de la República, en los términos en que lo establece la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

De los preceptos transcritos se sigue que las Fuerzas Armadas del país se encuentran supeditadas a una autoridad civil de elección popular que tiene el doble carácter en nuestro sistema constitucional, de jefe de Estado y de Gobierno, brindando la unidad y concentración de la dirección del instituto armado en este funcionario, quien tendrá la responsabilidad legal de aplicar el uso de la fuerza militar cuando las circunstancias del país lo exijan.

No cabe duda que en el caso de suspensión de las garantías individuales prevista en el artículo 29 de la Ley Fundamental, el Ejército actúa libremente, pero dentro de la dirección precisa e incuestionable del presidente de la República, y aun en este caso, las autoridades militares se encuentran supeditadas a las disposiciones de la ley de prevenciones generales que en el caso se expida. Para mayor claridad se impone la transcripción del artículo 29 constitucional:

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

situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Cuando en los términos del precepto transcrita se produzca una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el titular del Poder Ejecutivo Federal, con el acuerdo de los secretarios de Estado, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el procurador general de la República y mediante la autorización del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, puede suspender las garantías que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, puede hacer uso de las Fuerzas Armadas para poder resolver la emergencia que generó el estado de sitio conforme a la ley de emergencia que al efecto se dicte. Sin embargo, no es éste el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dado que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, a juicio del presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías individuales, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional, naturalmente dentro del propio marco que éste establece tanto al presidente en la toma de decisión, como a las Fuerzas Armadas en su intervención. Esta es la razón por la que el Constituyente, en la fracción VI del artículo 89, antes reproducido, no sólo autoriza al presidente a utilizar al instituto armado para salvaguardar la seguridad exterior del país, sino también la interior. Al respecto debe destacarse que el presidente de la República, en una decisión de tanta trascendencia, se encuentra sujeto a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución, en cuanto a la obligación de fundar y motivar sus resoluciones. Decretar, parcial o generalizadamente, la suspensión de garantías, es una decisión de tal gravedad que no sólo se tienen que cumplir los requisitos formales que especifica el artículo 29, sino que éstos son la exteriorización de una reflexión cuidadosa de los más altos funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la conveniencia de adoptar una medida de suyo extrema y que, precisamente por ello, no debe tomarse, sino cuando no exista ninguna otra alternativa. Por estas razones, las Fuerzas Armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, 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, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, 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, y por algún 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. Suspender las garantías, puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, servirlas. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las Fuerzas Armadas, pero sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles.

La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia del Ejército en tiempo de paz y que constituye hechos notorios, demuestra que las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz, van desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales; la reforestación de áreas verdes; las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales como son: las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, etcétera; 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. También constituye un hecho notorio que el gobierno aplica un renglón importante de sus recursos a contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para un caso de guerra; y en tiempo de paz, de contribuir a la seguridad interior, lo que es congruente con el Texto Constitucional. Esa inversión no podría justificarse si la mayor parte del tiempo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada permanecieran inactivos en el interior de sus instalaciones.

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 a 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 policiacas, 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.

En el caso concreto, las labores de seguridad pública no sólo pueden abarcar a las autoridades policiacas y a las encargadas de la persecución de los delitos, sino a todo el Estado en su conjunto, tal como se manifestó en el considerando anterior.

De los argumentos anteriores se deduce que no sólo es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia Ley Fundamental. El propósito de la reforma constitucional al artículo 21 y de su ley reglamentaria, es poder reprimir las conductas delictivas de personas o grupos de personas que, con gran tecnología en armamento y capacidad de movilidad, delinquen poniendo a la sociedad en peligro. Las actividades de las poderosas mafias del narcotráfico, son tan sólo un ejemplo de la capacidad delictiva de esta organización, que para combatirlas requieren del máximo esfuerzo de todas las autoridades del Estado. Estas complejas organizaciones delictivas que constituyen verdaderas mafias internacionales no podrán ser reprimidas sino con el apoyo de las Fuerzas

Armadas, las cuales, en este caso, estarán bajo la dirección de las autoridades civiles competentes y en estricto auxilio o apoyo a sus labores. Nuevamente se impone destacar que la intervención de las Fuerzas Armadas tiende a evitar el fortalecimiento de la delincuencia organizada y, lógicamente, de su actuación al margen de la ley, con gran afectación de los gobernados en su vida, libertad, bienes y derechos. De ahí que deba reiterarse que para este alto tribunal debe ser la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, respaldado por todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, la fórmula equilibrada a la que debe acudirse y que, naturalmente, supone la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados para prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en el abuso de ellas, en particular cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior que se examina.

En el considerando anterior se sostuvo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia ejecutora, sino consultiva; de esta forma y por mayoría de razón, no resulta contrario al artículo 129 constitucional, la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en dicho Consejo. Si es constitucionalmente válido que las Fuerzas Armadas participen en la ejecución de labores de auxilio a las autoridades civiles, con mayor razón resulta válido que los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal que tienen bajo su mando a las mismas, participen en este órgano consultivo y coordinador de esfuerzos.

La presencia de las Secretarías de que se trata en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se justifica plenamente si se advierte que tienen facultades que de modo notorio quedan comprendidas en el organismo. De acuerdo a las fracciones X, XI y XVI del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional se encarga de administrar la justicia militar, de intervenir en los indultos de delitos del orden militar, de intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, así como de vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico. Asimismo, los artículos 20., 40., 70., 29, 30, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establecen que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene atribuciones para controlar la posesión de armas en todo el país mediante el Registro Federal de Armas; para la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de

armas, así como su registro, control y vigilancia, incluidas las licencias de las instituciones policiales; además de controlar la fabricación, comercio, importación y exportación de armas entre otras. Por su parte, de conformidad con las fracciones IV, VII y XIII del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Marina corresponde ejercer la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; otorgar y administrar el servicio de policía marítima, así como intervenir en la administración de la justicia militar. En tal virtud, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina tienen diversas atribuciones no militares que inciden de manera importante en la seguridad pública y que, por lo tanto, hacen necesaria su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de cumplir con la obligación constitucional de llevar a cabo la coordinación integral del Estado mexicano en esta materia.”

Los preceptos relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan:

“Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... X. Administrar la justicia militar; XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar; XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; ...”

“Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; ... VII. Organizar y administrar el servicio de policía marítima; ... XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar; ...”

Por su parte, los artículos 20., 40., 70., 29, 30, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ordenan:

“ART. 2o. La aplicación de esta Ley corresponde a: I. El presidente de la República; II. La Secretaría de Gobernación; III. La Secretaría de la Defensa Nacional; y IV. A las demás autoridades federales en los casos de su competencia.”

“ART. 4o. Corresponde al Ejecutivo de la Unión, por conducto de las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, dentro de las respectivas atribuciones que esta Ley y su reglamento les señalen, el control de todas las armas en el país, para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas.”

“ART. 7o. La posesión de toda arma de fuego deberá manifestarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, para el efecto de su inscripción en el Registro Federal de Armas.”

“ART. 29. Las licencias oficiales para la portación de armas pueden ser colectivas o individuales. I. Las licencias colectivas podrán expedirse a: A. Las dependencias oficiales y organismos públicos federales a cuyo cargo se encuentran las instalaciones estratégicas del país. Los titulares de las licencias colectivas expedirán credenciales foliadas de identificación personal, que contendrán los datos de la licencia colectiva y se renovarán semestralmente. B. Las instituciones policiales. Estas licencias se sujetarán a los lineamientos siguientes: a) Dichas instituciones deberán cumplir con las disposiciones legales de orden federal o local que resulten aplicables. b) La Secretaría de Gobernación será el conducto para solicitar a la Secretaría de la Defensa Nacional la expedición de licencia colectiva a las instituciones policiales, mismas que sólo se solicitarán para las personas que integren su organización operativa y que figuren en las nóminas de pago respectivas, debiéndose notificar a estas Secretarías cualquier cambio en su plantilla laboral. Las autoridades competentes resolverán dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud ante la Secretaría de Gobernación, y c) Los titulares de las instituciones policiales, expedirán a su personal operativo, inscrito en el registro que establezca la ley de la materia, credenciales foliadas de identificación personal, por lapsos semestrales, las cuales, durante su vigencia, se asimilarán a licencias individuales. C. Los titulares de las licencias colectivas remitirán periódicamente a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Gobernación un informe de las armas que se encuentren en su poder, debidamente correlacionado con su estructura y organización operativa, señalando los folios de las credenciales y los datos del personal que las tuviera a su cargo. D. Las autoridades competentes se coordinarán con los gobiernos de los Estados para obtener, con oportunidad y exactitud, la información necesaria para el cumplimiento de esta Ley. E. La Secretaría de la Defensa Nacional inspeccionará periódicamente el armamento, sólo para efectos de su control, sin tener autoridad alguna sobre el personal. II. Las licencias individuales se expedirán a quienes desempeñen cargos o empleos en la Federación o en las entidades federativas, que para el cumplimiento de sus obligaciones

requieran, en opinión de la autoridad competente, la portación de armas. III. Los servidores públicos a que se refiere este artículo deberán cumplir, además, con los requisitos establecidos en los cinco primeros incisos de la fracción I del artículo 26 de esta Ley.”

“ART. 30. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, con la salvedad señalada en el artículo 32 de esta Ley, la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia. La propia Secretaría comunicará oportunamente a la de Gobernación, las licencias que autorice, suspenda o cancele.”

“ART. 37. Es facultad exclusiva del presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas. El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y substancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional. Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por la Secretaría de la Defensa Nacional con conocimiento de la Secretaría de Gobernación y sin perjuicio de las atribuciones que competan a otras autoridades. Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen.”

“ART. 38. Los permisos a que se refiere el artículo anterior, no eximen a los interesados de cubrir los requisitos que señalen otras disposiciones legales, según la naturaleza de sus actividades.”

“ART. 39. En los casos a que se refieren los artículos 37 y 38 de esta Ley, se requerirá la conformidad de las autoridades locales y municipales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.”

“ART. 40. Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta Ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina.”

“ART. 41. Las disposiciones de ese Título son aplicables a todas las actividades relacionadas con las armas, objetos y materiales que a continuación se mencionan: I. ARMAS: a) Todas las armas de fuego permitidas, que figuren en los artículos 9o. y 10 de esta Ley; b) Armas de gas; c) Cañones

industriales; y d) Las partes constitutivas de las armas anteriores. II. MUNICIONES: a) Municiones y sus partes constitutivas destinadas a las armas señaladas en la fracción anterior; b) Los cartuchos empleados en las herramientas de fijación de anclas en la industria de la construcción y que para su funcionamiento usan pólvora. III. POLVORAS Y EXPLOSIVOS: a) Pólvoras en todas sus composiciones; b) Acido pícrico; c) Dinitrotolueno; d) Nitroalmidones; e) Nitroglicerina; f) Nitrocelulosa: Tipo fibrosa, humectada en alcohol, con una concentración del 12.2% de nitrógeno como máximo y con 30% de solvente como mínimo. Tipo cúbica (densa pastosa), con una concentración del 12.2% de nitrógeno como máximo y hasta el 25% de solvente como mínimo; g) Nitroguanidina; h) Tetril; i) Pentrita (P.E.T.N.) o penta eritrita tetranitrada; j) Trinitrotolueno; k) Fulminato de mercurio; l) Nitruros de plomo, plata y cobre; m) Dinamitas y amatoles; n) Estifanato de plomo; o) Nitrocarbonitratos (explosivos al nitrato de amonio); p) Ciclonita (R.D.X.); q) En general, toda substancia, mezcla o compuesto con propiedades explosivas. IV. ARTIFICIOS: a) Iniciadores; b) Detonadores; c) Mechas de seguridad; d) Cordones detonantes; e) Pirotécnicos; f) Cualquier instrumento, máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos. V. SUBSTANCIAS QUIMICAS RELACIONADAS CON EXPLOSIVOS: a) Cloratos; b) Percloratos; c) Sodio metálico; d) Magnesio en polvo; e) Fósforo; f) Todas aquellas que por sí solas o combinadas sean susceptibles de emplearse como explosivos.”

“ART. 42. Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser: I. Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente; II. Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente; y III. Extraordinarios, que se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones a que este Título se refiere.”

“ART. 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.”

“ART. 44. Los permisos son intransferibles. Los generales tendrán vigencia durante el año en que se expidan, y podrán ser revalidados a juicio de la Secretaría de la Defensa Nacional. Los ordinarios y extraordinarios tendrán la vigencia que se señale en cada caso concreto.”

"ART. 45. Las fábricas, plantas industriales, talleres, comercios y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas en este Título, deberán reunir las condiciones de seguridad, funcionamiento técnico, ubicación y producción que se determinen en el reglamento."

El contenido de los preceptos transcritos, demuestra la clara conveniencia de que los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina tengan la intervención que se ha cuestionado. Además, por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, les corresponde el despacho de asuntos que se encuentran relacionados o comprendidos dentro de la seguridad pública, como es definida en el artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que se reprodujo anteriormente. La impartición de justicia militar y la intervención de indultos, son labores jurisdiccionales que se encuentran comprendidas dentro del servicio público de seguridad, tal como lo asienta la exposición de motivos de la iniciativa de enmienda constitucional en la parte reproducida anteriormente. Lo mismo debe señalarse de las funciones que ejerce la Secretaría de la Defensa en materia de armas de fuego y explosivos.

A la Secretaría de Marina le corresponden las labores de patrullaje y vigilancia en los mares, ejerciendo labores de policía marítima.

También debe destacarse que, constitucionalmente, se encuentra previsto el auxilio que pueden brindar las Fuerzas Armadas a las autoridades estatales, en referencia a la denominada garantía federal contemplada en el artículo 119 de la Constitución General de la República. El precepto, en la parte conducente, sostiene:

"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestará igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida..."

Efectivamente, no existe otra manera efectiva de que los Poderes de la Unión pudieran proteger a los Estados frente a sublevaciones o trastornos interiores, si no es a través del instituto armado.

Consiguentemente, las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que se refiere el artículo 129 constitucional, van más allá de las labores internas de la vida militar y se circunscriben necesariamente a cumplir con las facultades y funciones que el Código Político y las leyes

emanadas de éste, asignan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, dentro de las cuales se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública y con las limitaciones estrictas que establece nuestro régimen jurídico.

Por todo lo expuesto, debe decretarse la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que crea las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con fundamento en los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados federales, cuyos nombres se expresan en el resultando primero de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se reconoce 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.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes. Publíquese esta ejecutoria en su integridad; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, por unanimidad de once votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán. A solicitud de los Ministros: Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán, se acordó que las consideraciones se publiquen en el *Semanario Judicial de la Federación*. Fue ponente el Ministro Azuela Güitrón.

Tesis

EJERCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 129 DE LA CONSTITUCION).- 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.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güirón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXIX/96, página: 350.

EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. LA DETERMINACION DE CUALES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CONSTITUCIONY, POR LO MISMO, LA COMPRENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PUBLICA, CONFORME AL REGIMEN JURIDICO 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 molestarse a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren. Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güítrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXV/96, página: 434.

EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ORDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSION DE AQUELLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERIA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARIAN 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 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.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güítrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXVIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXVIII/96, página: 435.

EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PUBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTIAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE

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

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güítrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXVII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXVII/96, página: 436.

SEGURIDAD PUBLICA. LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 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 coordi-

nación 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 las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXX/96, página: 470

SEGURIDAD PUBLICA. SU REALIZACION PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.- El 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 gozen 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 inadmisible 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 previene para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisible 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. Esto implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXVI/96, página: 471

Esta obra se terminó de imprimir
el 11 de diciembre de 1996, en
Gama Sucesores, S.A. de C.V.
La edición consta de 5000 ejemplares.

