



Aproximaciones a la seguridad y a la supremacía civil en el entorno constitucional de México y Colombia

Manuel Miguel Tenorio Adame^a

Resumen: los cuerpos de seguridad en los países democráticos deben tener un piso de legalidad y de constitucionalidad para desplegar y legitimar sus acciones en el uso legítimo de la fuerza. Por lo anterior, el concepto de seguridad debe tener una integración permanente entre las instituciones políticas (parte orgánica) y los derechos de la población civil (parte dogmática). Utilizando un método de investigación con fundamento en doctrina, teoría, leyes y jurisprudencia, desarrollamos la hipótesis en torno al concepto de seguridad que involucra las facultades de las instituciones políticas y los derechos inherentes a las personas como fundamento de la seguridad y del actuar legítimo de las instituciones castrenses, policiales, de inteligencia e investigativas. Se determina que, debido a una relación biunívoca entre la parte orgánica y la dogmática de la Constitución, se crea un piso jurídico de legalidad a través de la supremacía constitucional para que se pueda obrar con fuerza legítima por parte de las fuerzas armadas y de las fuerzas públicas cuando sea absolutamente necesario.

Palabras clave: seguridad; fuerzas armadas; fuerzas públicas; violencia legítima; contrato social

Recibido: 30 de octubre de 2020 **Aceptado:** 19 de octubre de 2021

Disponible en línea: 31 de diciembre de 2021

Cómo citar: Tenorio Adame, M. M. (2021). Aproximaciones a la seguridad y a la supremacía civil en el entorno constitucional de México y Colombia. *Prolegómenos*, 24(48), 69-81. <https://doi.org/10.18359/prole.5411>

-
- ^a Abogado habilitado para ejercer en México y Colombia. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de planta en el área de Derecho Público de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá D. C., Colombia. Estancia y Beca Pós-Doutorado-CAPES/PNPD. Facultad Autónoma de Derecho, FADISP. Doctor en Estudios Superiores de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, España. Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, España. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Ministerio de la Presidencia, Madrid, España. Especialista en Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciatura en Derecho, Universidad Anáhuac, Norte, Ciudad de México, México.
Correio electrónico: mmtenorio@ucatolica.edu.co ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8325-8087>

Approaches to Security and Civil Supremacy in the Constitutional Environment of Mexico and Colombia

Abstract: security forces in democratic countries must have legality and constitutional foundations to deploy and legitimize their actions in the use of force. Therefore, the concept of security must permanently integrate political institutions (organic part) and the rights of the civilian population (dogmatic part). Using a research method built on doctrine, theory, laws, and case law, we work on the hypothesis that the concept of security involves the powers of political institutions and the inherent rights of people as the basis of security and legitimate action of military, police, intelligence and investigative institutions. Due to a one-to-one relationship between the organic and dogmatic parts of the Constitution, we determined that a legal basis is created through constitutional supremacy so that the armed forces and public forces can act legitimately when necessary.

Keywords: security; armed forces; public forces; legitimate violence; social contract

Abordagens à segurança e à supremacia civil no ambiente constitucional mexicano e colombiano"

Resumo: os corpos de segurança nos países democráticos devem ter um patamar de legalidade e de constitucionalidade para desenvolver e legitimar suas ações no uso legítimo da força. Por isso, o conceito de segurança deve ter uma integração permanente entre as instituições políticas (parte orgânica) e os direitos da população civil (parte dogmática). Utilizando um método de pesquisa com fundamento em doutrina, teoria, leis e jurisprudência, desenvolvemos a hipótese sobre o conceito de segurança que envolve as faculdades das instituições políticas e os direitos inerentes às pessoas como fundamento da segurança e do agir legítimo das instituições castrenses, policiais, de inteligência e investigativas. Determina-se que, devido a uma relação biunívoca entre a parte orgânica e a dogmática da Constituição, é criado um patamar jurídico de legalidade por meio da supremacia constitucional para que se possa agir com força legítima por parte das forças armadas e das forças públicas quando for absolutamente necessário.

Palavras-chave: segurança; forças armadas; forças públicas; violência legítima; contrato social

Introducción

Los países occidentales que, para su forma de organización, adoptan la de Estados democráticos y de derecho, pueden encontrar el principal antecedente de esta formación política en las teorías del contrato social, las cuales se vieron enriquecidas por los planteamientos de la etapa liberal y que, finalmente, hasta después de la consolidación de la institucionalidad en las naciones europeas y americanas en la segunda posguerra mundial, desembocan en los Estados democráticos y de derecho, cuya ideología domina en el Occidente posmoderno.

El planteamiento anterior es de suma importancia para el tema que desarrollamos, toda vez que las características singulares del fuero de guerra y del derecho militar que rigen la materia castrense se deben de acoplar a los parámetros del Estado democrático y de derecho, que impera de acuerdo con el tipo de organización política que cada Estado haya decidido darse en ejercicio de su soberanía. Las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado, al ejercer la violencia legítima en aras de la seguridad, deben de hacerlo bajo los parámetros del Estado democrático y de derecho, por lo que el fuero de guerra y el derecho militar también se ciñen al Estado constitucional¹. Justificar el origen democrático del derecho militar basado en el concepto constitucional de seguridad representa, muchas veces, una fuerte discordancia, por la violencia que se ejerce en todo el mundo y de la que, por desgracia, nos enteran todos los días en los diversos medios masivos de comunicación, pero que, por el otro lado —y esto hay que enfatizarlo— son las fuerzas armadas las que, en diversas ocasiones, demuestran la entereza y el sustento de ese Estado democrático y de derecho que anhelamos.

1 En las teorías del contrato social, no solo se intercambian libertades por seguridad, sino, en general, por todos los valores y fines jurídicos que tienen su concreción en los sistemas políticos constitucionales posmodernos.

Seguridad

Para la Real Academia de la Lengua Española, la seguridad tiene varias acepciones de las cuales saltan a nuestro interés dos: “cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación”. Otra definición aceptada por la Real Academia es la de: “dicho de un ramo de la Administración Pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos” (Real Academia Española, 2001, ~ jurídica, 1., de ~, 2.). Las definiciones hechas por esta institución del idioma abarcan dos puntos importantes, el primero es el concerniente a la seguridad como principio de legalidad y el otro es el de la seguridad como un principio orgánico que encaja en la administración pública.

Para Barbé *et al.* (2001) la seguridad consiste en: “librarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles” (p. 4).

Así mismo, Hermann Oehling (1967) afirma que las diversas concepciones jurídicas y filosóficas necesitan del concepto de seguridad, de forma primaria e inmediata, pues, sin esta, la ordenación estatal es imposible.

Peces-Barba (2003) afirma que la función de la seguridad fue primera en el tiempo y que nació con el poder político moderno. Está vinculada al Estado, por ser este el detentador del monopolio en el uso de la fuerza legítima, y al objetivo de la búsqueda de la paz y de la tranquilidad.

Para Kelsen, una de las funciones del derecho es la organización de la fuerza; da un paso adelante de Weber, el cual le atribuye al Estado la coerción en forma monopólica, al derecho se le atribuye el monopolio de la fuerza, de manera que cualquier acto de coacción no autorizado por este es un acto ilícito. La concepción de seguridad en Kelsen es la de un Estado de derecho.

Por su parte, Hart continúa con esta evolución, con respecto a Kelsen, en la misma concepción atribuye, a lo que él determina normas secundarias, la defensa de valores de autonomía y las que confieren valores privados, y con el principio de

legalidad las que se otorgan a poderes públicos (Atienza, 2001). En el mismo sentido que Hart y Kelsen, seguimos con Gómez (1996), quien afirma que la seguridad no es de cualquier tipo de Estado, sino de uno constituido como Estado de derecho social y democrático, sometido a límites jurídicos.

Francisco Tomás y Valiente (1996, 15 de febrero) advierte que hay tentaciones en las que el Estado no debe de caer, una de ellas se refiere a esos límites jurídicos de los cuales se tocan en la definición anterior. Es decir, la utilización del poder debe tener una dualidad consistente en los límites impuestos por el Estado democrático y la legitimidad.

Para Elías Díaz (1980), el derecho en cuanto a sistema normativo se manifiesta, entre otras opciones, como un sistema de seguridad consistente en generar un control para la implantación y realización de un determinado modelo de organización social. En este sentido, la seguridad es consecuencia de la legalidad, consecuencia, podría decirse, de la mera existencia de un sistema jurídico. Así, el derecho como sistema de seguridad reenvía a la realización de la libertad, de la igualdad y, en términos genéricos, de la justicia. La sola seguridad-legalidad (seguridad como deber ser o como fin) es insuficiente y se necesita complementar necesariamente con la seguridad-legitimidad (seguridad como valor), la cual, al ser un valor, implica la referencia a esos otros valores constitucionalizados de libertad, paz, igualdad y justicia.

Nosotros pensamos que la seguridad como valor legitimante es un factor indispensable para la creación de estabilidad y, por ello, la seguridad se hace agente imprescindible para las organizaciones sociales y políticas como el Estado. Al ser condicionante para la formación de dichas asociaciones, determina la forma que puedan adquirir.

Por lo tanto, una vez constituidas las organizaciones sociales, y en particular la del Estado, la seguridad como un fin pasa a ser una tarea compartida entre los órganos constitucionales (primordialmente los tres poderes), toda vez que adquiere distintos matices: seguridad y legalidad encargada al Poder Judicial, seguridad de control, legislativa y presupuestaria al Poder Legislativo y la seguridad administrativa, reglamentaria y ejecutora, que consiste en aplicar las distintas

normas para conseguir ese fin encargado, al Poder Ejecutivo, a demás de las funciones que encabezan los demás órganos constitucionales. Estas funciones y facultades conferidas a los organismos constitucionales deben de estar dirigidas al desarrollo de los derechos fundamentales de los gobernados, enmarcadas dentro de sus funciones en el marco constitucional.

La seguridad es un factor decisivo para la estabilidad derivada del marco del Estado de derecho, por lo que, como valor, la seguridad se vuelve un factor condicionante de las organizaciones sociales. Es decir, no es lo mismo las directrices de la seguridad en un Estado de derecho que en un Estado dictatorial, inclusive, en los Estados occidentales, los temas relacionados con la seguridad van mutando en relación con la forma de organización política que estos adoptan.

La idea como fin de la seguridad puede ser muy bien comprendida si atendemos, por ejemplo, al Preámbulo de la Constitución colombiana:

[...] en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente. (1991)

De manera legal o doctrinal, la seguridad es un fin, pues crea la estabilidad que necesitan las organizaciones políticas (Estados) para poder subsistir.

En el caso específico de México, la seguridad como un fin se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la seguridad de los individuos, de los grupos y de las clases sociales como un fin constitucional:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la

Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución [...]. (1917)

Ahora bien, se puede deducir que el concepto de seguridad no solo está inmerso como un fin constitucionalizado, sino que forma parte de esos valores que deben actuar en coordinación para obtener esos propósitos supremos. Por lo anterior, este concepto adquiere un peso específico en la forma y la estructura del sistema político constitucional y permea las distintas ramas del derecho, pues, recordemos que por la supremacía constitucional todas las normas se deben de adaptar a los principios fundamentales de la ley suprema.

La seguridad como valor adquiere distintas dimensiones, puesto que, al constituirse los seres humanos en una organización social, están dispuestos —según las teorías del contrato social, que son los principales gérmenes de los sistemas constitucionales de Occidente— a ceder parte de sus libertades en aras de alcanzarlas dentro del núcleo social. Confieren estas libertades a cambio de otros valores de igual o mayor valía, es por eso que, al cambiar libertades, las permutan por una moneda de cambio de igual o mayor valor. Es decir, el ser humano cede libertad a cambio de otros valores sociales en su conjunto, como seguridad, paz, igualdad o justicia. Por ello, la seguridad como valor constitucionalizado ha permeado la teoría constitucional en su conjunto, haciendo de este concepto un valor dentro de los sistemas políticos constitucionales de nuestro entorno.

La seguridad como un valor constitucionalizado se presenta no solo como el control para la implantación y realización de un determinado modelo de organización social, por lo que aseveramos que este concepto como valor también se manifiesta como un factor definitorio para la creación de las organizaciones políticojurídicas. Así, el Derecho como sistema de seguridad reenvía a la realización de la paz, de la libertad, de la igualdad y, en términos genéricos, de la justicia. La sola

seguridad-legalidad (seguridad como deber ser o como fin) es insuficiente y se necesita complementar necesariamente con la seguridad-legitimidad (seguridad como valor), la cual es un enlace que implica la referencia a esos otros valores constitucionalizados de libertad, paz, igualdad y justicia.

Un factor esencial es la concepción de la realización de la seguridad en nuestro sistema constitucional como fin y valor, en virtud de que cada uno de estos preceptos contenidos en la Norma Fundamental forman parte de un sistema constitucional. Al interpretarlos, debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema. Lo anterior se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que, de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar una grave incertidumbre entre los gobernados, al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones. Esto, sin dejar de reconocer que en ella pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del constituyente. De la interpretación constitucional de la seguridad al fijar el alcance de este precepto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe atenderse a los principios y valores establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática².

Por lo anterior, el concepto de seguridad en nuestro sistema político constitucional debe de ser interpretado en su conjunto. Específicamente, al ser la seguridad un fin y un valor fundamental del Derecho en general, esta interpretación debe de ser siempre ecuaníme a todo el sistema constitucional.

2 Contrátese con la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, febrero de 2006, P.II/2006, p. 25.

Básicamente, existen dos corrientes que se enfocan en el estudio de la seguridad: la de los realistas, consistente en entender la seguridad como un derivado del poder, y la de los idealistas, que tiende a estudiar a la seguridad como una consecuencia de la paz (Barbé *et al.*, 2001). Los primeros centran sus estudios en referencia a los Estados y los segundos lo enfocan al análisis de cómo obtener la paz, no necesariamente desde el punto de vista de esta institución. Nosotros nos inclinamos, considerando las características de este trabajo, por la teoría del realismo, pues identificamos al Estado como objeto y sujeto de seguridad (Buzan, 1983) y aunque somos conscientes de que el Estado no es el único sujeto y objeto de la seguridad, pensamos que es, en cuanto ente colectivo, el principal actor en este tema; desde luego, sin abandonar la seguridad de los individuos y la de los otros entes colectivos, aunque estos ya se encuentran considerados dentro de los elementos constitutivos de esta máxima organización política.

Al entrar al estudio de la seguridad, es de resaltar que existe una evolución del mismo, por ejemplo, antes, la seguridad estaba impulsada por los nacionalismos, cosa que no necesariamente sucede en la actualidad (Calvo Albero, 2001), pues ahora se manifiestan conceptos como el de seguridad personal o seguridad humana³. Otro ejemplo resulta claramente entendible si tenemos en cuenta las relaciones entre los Estados, que no se circunscriben a uno de ellos, sino que, en materia de seguridad, actúan en conjunto, por ejemplo, la OTAN, la Unión Europea, etc.

Actualmente queda establecido que las cuestiones concernientes a la seguridad ya no son exclusivas de los mecanismos de coerción, en particular de los medios legítimos de violencia,

3 Este término para referirse a un replanteamiento de la seguridad y que se acerca más a posturas idealistas que a las realistas, es obtenido de Fisas, V. (2002, 31 de julio). Repensar la seguridad. *El País*. https://elpais.com/diario/2002/07/31/opinion/1028066411_850215.html. Para este autor, director de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, el concepto de seguridad humana es un concepto centrado en las personas y en las comunidades, no en los Estados.

como en un principio lo eran, y que este concepto debe de estar inmerso en la cultura cívica que es propia de una sociedad democrática, derivado de la Constitución, la cual llega al extremo de asegurar y defender inclusive a los que estén en contra de la Carta Magna (Martínez, 2001). No hacerlo de esa manera implicaría volver a las condiciones similares que reinaban en Europa en los siglos XVII y XVIII, en donde el Estado, si bien reclamaba para sí el monopolio de la fuerza física, al mismo tiempo era incapaz de realizarlo (Waldmann, 2003).

El principio de supremacía civil

La seguridad y la defensa del Estado, según los elementos hasta ahora vertidos, es un concepto constitucional que consiste en lograr el fin de la seguridad por razón de la intervención de los distintos órganos constitucionales, de acuerdo con sus facultades y por medio de la defensa que le es otorgada al Gobierno por ser este el que dirige a las Fuerzas Armadas, a las fuerzas y cuerpos de seguridad y demás medios defensivos para conseguir dicha seguridad.

La teoría del control civil y su base empírica en las sociedades occidentales surgió con el liberalismo de los siglos XVIII y XIX, por lo que la supremacía civil estuvo acompañada por la disminución de la influencia de los militares, pues esta se encuentra ligada a los regímenes autoritarios que la democracia liberal no consentía (Blondel, 1972b). Una de las características del Estado liberal consiste en la separación entre el poder civil y el militar, dando al primero la prevalencia en cuanto a poder político, lo cual significa que solo los órganos constitucionales expresados por la sociedad civil en la manera de como esta se organiza tienen atribuciones de orientación política, mientras que el aparato de defensa formado por especialistas de la violencia legítima cae en el campo de la administración pública estatal (Vergottini, 1993).

La supremacía civil consiste en la subordinación militar a las autoridades civiles y en el reparto, en general, entre los órganos constitucionales de las funciones que les son otorgadas por el principio

de legalidad y, en particular, a la tríada de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, mediante las atribuciones que ejercen respectivamente conforme a esa legalidad (por lo tanto, el respeto a los derechos fundamentales), hacen una labor de seguridad apegada a la Constitución (todos los órganos constitucionales) y de defensa de todo esto en pro del Estado constitucional.

El principio de supremacía civil es heredado de las expresiones liberales y retomado por el constitucionalismo actual. Se plasma en el modelo de Estado democrático, básicamente tiene en primicia tres elementos⁴:

- a. En primer lugar, la afirmación constitucional de que la preeminencia civil sobre las instituciones militares proviene de la opción política a favor de la sociedad, para que sea esta y no otra agrupación la detentadora de la soberanía. En consecuencia de lo anterior, la organización militar pasa a ser una tecnoestructura administrativa especializada en el ejercicio de la violencia bélica, cuyo monopolio detenta el Estado.
- b. En segundo lugar, la consideración de que la supremacía civil se integra dentro de un proceso de racionalización de las estructuras estatales que tienen su expresión en el constitucionalismo desde el siglo XVIII, por lo que los órganos civiles son los órganos políticos y entre ellos se distribuyen⁵ las funciones de legislar, dirimir controversias y ejecutar, mientras que los órganos castrenses se limitan a las funciones específicas técnicoadministrativas que le corresponden de acuerdo a su naturaleza, las cuales, si bien en su mayoría se encuentran dentro la función ejecutiva, tanto la legislativa como la judicial, ejercen de alguna u otra manera injerencia sobre esta.

4 En este tema se coincide con el profesor italiano Vergottini (1982). Estos dos principios que señala el jurista italiano, y un tercero que le agregamos nosotros, son, en esencia, los que forman el principio de supremacía civil.

5 Dicha distribución debe de hacerse de acuerdo con el principio de legalidad.

- c. En tercer lugar, lo derivado de a) y b) trae como consecuencia el respeto a los derechos y libertades de los individuos y el apego al Estado de derecho, por ser un factor legitimador derivado del ejercicio de ese reparto de funciones.

La supremacía civil sobre la militar implica una serie de factores que tendrán su expresión en el concepto constitucional de seguridad del Estado. Lo anterior implica no solo que las autoridades civiles sean las que tengan el control de los ejércitos y de las fuerzas de seguridad, sino que también implica que las autoridades civiles cumplan con las funciones que por mandato constitucional les son otorgadas, por el principio de legalidad, las cuales están encaminadas a velar por los elementos que constituyen y dan vida al propio Estado y, en particular, al Estado democrático y de derecho o, dicho de otro modo, al Estado constitucional.

Por lo anterior, el principio de supremacía civil se aborda desde una triple perspectiva, la orgánica, la funcional y la garantista:

- a. La orgánica constitucional consiste en la atribución suprema del poder a los órganos constitucionales civiles derivados de la organización social que se haya adoptado.
- b. Desde la perspectiva funcional, se les asignan tareas específicas a las Fuerzas Armadas (Blanquer, 1996).
- c. La perspectiva garantista implica el respeto a las reivindicaciones políticas individuales y colectivas dentro del marco constitucional.

El principio de supremacía civil es innato al advenimiento del Estado constitucional y concede legitimidad democrática a los medios para ejercer la violencia (Fuerzas Armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad), toda vez que, cuando estos medios de coacción se sujetan a las funciones que les son otorgadas por la misma Constitución y la demás legislación, adquieren esa legitimidad democrática de actuación (Cotino Hueso, 1996).

Así, para Felipe Agüero (1995), la supremacía civil es la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin mediación por parte de los militares,

para precisar las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y vigilar la aplicación de la política militar.

Para Vergottini (1982), la supremacía civil es la afirmación constitucional de la preeminencia civil sobre la institución militar, la cual no proviene de un principio lógico y absoluto, sino, simplemente, de la opción política a favor de la preeminencia misma de la sociedad civil como titular de la soberanía. Consecuencia de ello es que la organización militar se considera como una tecnoestructura administrativa especializada en el ejercicio de la violencia bélica, pero carente de decisión política. Una segunda consideración es la de que este principio de la preeminencia civil se integra en todo el proceso de racionalización de las estructuras estatales que singulariza al constitucionalismo europeo del siglo XVIII.

Nosotros advertimos que la supremacía civil es el principio liberal por el cual los medios castrenses del Estado ejercen la violencia y se subordinan a las autoridades civiles. Estos órganos constitucionales se reparten las funciones que la misma Constitución les otorga de acuerdo con las características de sus funciones (en principio, división de Poderes), lo cual trae consigo el respeto de las garantías individuales. Es por este principio, retomado por el constitucionalismo actual, por el que se deberá de ejercer la seguridad y la defensa del Estado, teniendo una expresión directa en el fuero de guerra y el derecho militar.

La subordinación militar a la civil

El desarrollo del uso de la fuerza legítima moderna se justificó en el absolutismo, en una primera instancia, por la exigencia de las relaciones internacionales, pero su poder evolucionó también para reprimir las autonomías y contener el desarrollo de las asambleas representativas en los Estados absolutos del pasado. La fuerza pública fue concebida como un instrumento del poder soberano y, por tanto, como uno de los máximos apoyos de su poder absoluto. El

constitucionalismo liberal consideró peligroso para las libertades individuales y colectivas el papel político activo de los integrantes de la fuerza pública, por lo que teorizó sobre su subordinación de este al poder político civil (Vergottini, 1987).

El estudio de los ejércitos en general, de los policías y de los demás cuerpos del Estado para el uso legítimo de la violencia tiene un evidente encuadre histórico. Particularmente, se debe situar en el marco de las condiciones que dieron lugar al nacimiento del Estado moderno por las siguientes razones:

- a. es precisamente en el Estado y en sus transformaciones en lo cual radica la comprensión de la idea del uso legítimo de la fuerza,
- b. lo que ahora se conoce por Estado no existiría sin ejército y demás cuerpos policiales (Carro Martínez, 1975). Al redimensionarse las concepciones de las organizaciones sociales a partir del Renacimiento, la idea de las fuerzas bélicas también pasa por una metamorfosis y, con ello, también muta la concepción de uso de la fuerza legítima.

En la actualidad constitucional, los cuerpos de seguridad están completamente integrados en la organización estatal, lo cual implica que se deben de sujetar al marco constitucional y legal. Por ello, se observa la necesaria subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles (Barcelona, 1986).

Queda así definida la función subalterna en lo político por parte de los militares a los civiles, cumpliendo los primeros las siguientes actividades:

1. la función de información a las autoridades civiles,
2. la función consultiva de los civiles a los militares e integrantes de la fuerza pública,
3. la función ejecutiva consistente en ejecutar las decisiones que le manda la autoridad civil (Vergottini, 1987).

En cambio, las decisiones sobre las cuestiones técnicas sí son tomadas por los militares, toda vez que debe de ejercer la función técnica y administrativa antes descrita, pero siempre con apego a la legalidad constitucional (Suárez, 2004), como cualquier tecnoestructura administrativa.

Del mismo modo, Jean Blondel (1972a) señala que las circunstancias para que los militares

intervengan en la sociedad organizada son básicamente cuatro:

1. grado de profesionalización de los militares,
2. nivel de legitimidad democrática del sistema político,
3. elevación de complejidad y desarrollo de la sociedad,
4. tensión entre la ideología militar y la ideología prevaleciente en el sistema político imperante.

Si no se sigue el primer principio de supremacía civil (subordinación a las autoridades civiles por parte de los militares), se corre el riesgo de que el nivel de profesionalización de los militares no sea el requerido por las características del Estado donde estos se desarrollan, que no se obtenga la legitimidad democrática del sistema político, así como una elevación poca compleja y desarrollada de la sociedad, por lo que la tensión entre ideologías militares y civiles aumentarían.

Lo expuesto crea un caldo de cultivo idóneo para el intervencionismo de la fuerza pública en asuntos civiles. El grado de intervención de este sector será más alto cuando el incumplimiento del principio de supremacía civil sea mayor y será más bajo cuando este se cumpla.

El reparto de funciones entre los órganos constitucionales

El reparto de funciones entre los órganos constitucionales es algo que se estima común a todos los ordenamientos liberales, sin importar la opción relativa a las atribuciones de poder a los órganos constitucionales ni las relaciones que deriven de los mismos, ya sea régimen parlamentario o presidencial (Vergottini, 1982). Toda Constitución es un encargo, directo en la mayoría de las ocasiones o indirecto en menos, a los poderes públicos para alcanzar el bienestar común. Así pues, la seguridad y la defensa de los Estados es competencia de todas las instituciones públicas y de todos los ciudadanos, cada uno en el ámbito de su competencia, implicando con ello la defensa del Estado

democrático con los valores expresados en todo el texto constitucional.

Si bien el reparto de las funciones se ha hecho tradicionalmente a través de la tríada de Poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), ahora, aplicando estas características básicas de las Constituciones actuales, debe de haber cabida para los órganos constitucionales. Se entiende por estos no solo los poderes públicos, sino también las distintas instituciones que por su relevancia adquieren un peso específico en la dinámica de los Estados y, por ende, en el sistema jurídico constitucional (López, 1983).

Además, dada la importancia de las distintas facultades en materia de seguridad y defensa del Estado, no es de extrañar que en los sistemas políticos de tipo liberal y democrático se plantee el tema de reparto de competencias entre los órganos constitucionales. Esto beneficia al Estado constitucional por dos razones elementales, la primera consiste en entender que se defiende al Estado y en él tienen cabida estos órganos constitucionales y la segunda es que, al ser el Estado, que se define como social, democrático y de derecho, se evita la vuelta al Estado antidemocrático.

En cuanto al criterio de distribuir las funciones en materia de Fuerzas Armadas entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se trata de una práctica que ha sobrevivido a lo largo del llamado Estado constitucional (Casado, 1986). Lo importante a subrayar es que los tres poderes de la clásica triada republicana intervienen en lo relacionado al derecho que regula el uso de la violencia legítima. Basta para demostrarlo citar los tres siguientes ejemplos:

- El máximo dirigente de las Fuerzas Armadas en los países del entorno occidental es uno civil, que, en la mayoría de las ocasiones, recae en el titular del Poder Ejecutivo, inclusive en los países de corte parlamentario; por supuesto, existen salvedades en cada país, dependiendo del sistema de que se trate. Por ejemplo, en las monarquías parlamentarias es muy común que en la figura del rey recaiga

la dirección de las Fuerzas Armadas como jefe de Estado, mientras que en los sistemas presidencialistas, la dirección de las Fuerzas Armadas es propia de la figura presidencial⁶.

- El Poder Legislativo es el encargado de legislar los códigos de justicia militar y su organización administrativa, también es el que aprueba el presupuesto que deben de tener las fuerzas bélicas. Por otro lado, este Poder está facultado para investigar a las Fuerzas Armadas.
- El Poder Judicial es el que tiene un tímido avance, no en todos los países la jurisdicción militar se encuentra inmersa dentro de este poder, pero al referirnos a países de ordenamiento democrático, los tribunales del Poder Judicial actúan como revisores de la constitucionalidad de los laudos de los juzgados encargados de dirimir controversias y acusaciones dentro del fuero castrense, dando con ello una actuación del Poder Judicial en la materia de derecho castrense.

Resulta indiscutible que por su naturaleza en la toma de decisiones, que pueden involucrar en extremo al derecho que regula las Fuerzas Armadas, tiende casi en su totalidad a favorecer con preferencia al órgano decisorial de composición restringida, es decir, el Gobierno (Vergottini, 2001). Lo anterior se debe dar en una adecuada relación entre Derecho y poder en una sociedad democrática, que busca los procesos de racionalización tendientes a limitar la voluntad de los gobernantes (Peces-Barba, 1999). Todo esto, bajo

6 Así, por ejemplo, México, al ser un país de corte presidencialista, en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga al encargado del Poder Ejecutivo la entera disposición de las Fuerzas Armadas, mientras que en Colombia, país que también adopta para su régimen interior la forma presidencialista, en el artículo 189, numeral 3, de la Constitución colombiana, le entrega al presidente el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

la perspectiva actual caracterizada en un sistema constitucional, en la cual el Poder Ejecutivo necesita la confianza del Poder Legislativo y del Poder Judicial, quienes pueden exigir las responsabilidades correspondientes (Gómez Orfanel, 2004).

Corwin (1948) hace hincapié en el segundo principio de la supremacía civil, consistente en el reparto de funciones de acuerdo al principio de legalidad entre estas autoridades civiles. Teniendo ese reparto de funciones, desde el punto de vista de la teoría de la división de los tres poderes, hay básicamente tres características:

- a. las tres funciones del Estado son recíprocamente limitantes,
- b. cada uno de los Poderes defiende las características de sus funciones,
- c. ninguno de los Poderes se puede adjudicar el poder del otro (en situación normal).

La división de poderes forma parte inexcusable de la arquitectura del Estado liberal de derecho, que, con transformaciones sucesivas, ha llegado hasta nuestros días y todavía hoy permite a los ciudadanos el goce de sus derechos y libertades. Por ello, sin el juego de las diversas reglas de la división de poderes no existen el Estado de derecho ni la democracia (García, 2000). Así, la división de poderes se transforma, no solo en un principio institucional de la organización de los poderes constituidos, sino en algo con mayor calado, en un postulado dogmático del constitucionalismo que orienta la labor del poder constituyente, por lo que la actividad castrense debe de respetar las normas jurídicas que se imponen para su actuación, las cuales son derivadas, precisamente, de la división de poderes.

El pueblo como garante de la soberanía

Una de las principales inquietudes para analizar la seguridad y defensa del Estado a través de la supremacía civil es la subordinación de la fuerza legítima que implica la subordinación de esta a la razón y, también, la razón del pensamiento democrático

en sí misma⁷. Nosotros advertimos que la razón está encarnada en la división de poderes y respeto de jurisdicciones, toda vez que significa que los poderes se limitan, contrapesan y colaboran entre sí, impidiendo el abuso provocado por la concentración del poder. Una de las formas de limitar el poder en general es mediante el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas. Una forma de reivindicar esto es a través de la consagración de la división de poderes y de las jurisdicciones, lo cual trae aparejada la seguridad jurídica.

Siguiendo a López (2000), la seguridad jurídica como certeza *del* Derecho es la confianza en la existencia de normas, en que esas normas son conocidas y en que van a ser aplicadas por las funciones legislativas, administrativas y judiciales. Por su parte, la seguridad jurídica como certeza *en* el Derecho implica la confianza en la permanencia y en la estabilidad de las normas y de las situaciones creadas al amparo del ordenamiento jurídico. Es por eso que la seguridad y la defensa del Estado se adapta a parámetros constitucionales, pues es un concepto que busca la seguridad del Estado a través de la defensa del mismo, basado en la seguridad jurídica derivada de la Ley Fundamental. Precisamente aquí es donde se debe de conjuntar el elemento garantista de la supremacía civil, toda vez que es el elemento humano el garante primigenio de la soberanía de los Estados. Dado su carácter de adaptabilidad a los valores democráticos que se consagran en las Constituciones, el concepto de seguridad y defensa del Estado debería de ser, como señala Vergottini (2001), una constante compartida por los titulares del poder político para asegurar formas ordinamentales que estén a la altura de las exigencias sentidas por la sociedad.

Conducir a la seguridad y defensa del Estado a través de la supremacía civil implica

necesariamente visualizar este concepto a través de los parámetros constitucionales, los cuales, en su parte orgánica, delimitan ese peso y contrapeso de funciones entre los poderes políticos. El peso y contrapeso, finalmente, se traslada a la parte dogmática de la Ley Fundamental en el ejercicio de derechos y libertades.

Así, la seguridad y defensa del Estado se establece a su vez en la certeza jurídica de que los derechos y libertades de los individuos les serán respetados por los tres poderes y solo mediante mandato legal previamente establecido podrán ser mermadas las garantías individuales de los particulares, por parte de los actores políticos institucionalizados.

Una última pero no menos importante atribución del reparto de poder y de los derechos humanos con relación a la seguridad del Estado y, por ende, al fuero y al derecho militar, se expone de la siguiente manera (Rubio, 1993):

- a. Los poderes públicos son poderes derivados de manera mediata o inmediata, pero siempre a través de procedimientos jurídicamente formalizados, de la voluntad popular o, más precisamente, de la voluntad de los ciudadanos⁸.
- b. Estos poderes del Estado vienen a coincidir aproximadamente con los llamados órganos constitucionales, que son aquellos órganos regulados directamente por la Constitución, dotados de funciones decisorias propias y no dependientes de ningún otro órgano.
- c. La voluntad popular es poseedora de lo que actualmente se conoce como derechos fundamentales, que, en primer término, son una fundamentación general por la cual se les atribuyen determinados derechos a los ciudadanos, pero que también sirven para crear un elemento decisivo para la legitimación del sistema político⁹.

7 De alguna u otra manera, ya es aceptado en los países occidentales, en otros más y en otros menos, la subordinación de los medios de coerción del Estado a las autoridades civiles, por lo que resulta más interesante inclinarse por el estudio de la división de poderes y de la influencia que tiene en el concepto de supremacía civil y, por ende, en el de seguridad y defensa del Estado.

8 La organización jurídica y política, que es el pueblo en su totalidad, aparece como unidad frente al exterior, pero que, a su vez, en el interior, se plasma en una compleja red de organizaciones jurídicamente interrelacionadas, es decir, dotadas de derechos y obligaciones.

9 Estos derechos desempeñan una función muy compleja, o quizás mejor, un conjunto de funciones de garantías.

Conjugando a), b) y c) podemos llegar a advertir, quizás bajo una expresión un tanto positivista, que el respeto a los derechos fundamentales, si no en su totalidad, pero sí en gran medida, implica el reparto de poder y, por ende, de funciones entre los llamados órganos constitucionales.

Así, de este vínculo del concepto constitucional de seguridad entre la parte dogmática de la Constitución, que tutela los derechos humanos, y la parte orgánica, que establece las funciones de los órganos constitucionales y los Poderes de la unión, nace una relación biunívoca de la seguridad entre las dos grandes divisiones de la Ley Fundamental.

Al formar parte de la supremacía civil, el reparto del poder o de las funciones constitucionales de los distintos órganos ya mencionados, se aboga por un concepto que tiene que respetar dichos derechos para poder legitimar el sistema político, por consiguiente, las funciones que realiza cada órgano constitucional. Por eso decimos que el derecho militar y el fuero castrense son conceptos que deben respetar los derechos individuales, toda vez que el pueblo es el garante y el sostén de la soberanía.

Conclusiones

Los países constitucionalmente democráticos deben fundar el actuar de sus Fuerzas Armadas y fuerzas públicas en un marco de legalidad constitucional, velando en todo momento por la seguridad de sus afiliados (ciudadanos) y por la protección de las instituciones políticas.

El concepto de seguridad se desprende de la renuncia de derechos por parte de los ciudadanos debido al contrato social aceptado por los integrantes de la comunidad, pero, a cambio, recibe otras prerrogativas políticas que se transforman en derechos humanos.

La teoría de seguridad ha evolucionado a un entorno de prevención cívica, generando, de esta manera, que, como última *ratio*, se pueda desprender la violencia legítima.

Las Fuerzas Armadas y las fuerzas públicas deben seguir en todo momento la supremacía civil, entendiendo por esta la subordinación a las autoridades civiles y aplicando estrechamente los

principios constituciones consagrados en los Estados democráticos; en específico, la relación biunívoca derivada de la supremacía constitucional entre derechos y facultades.

El principio de supremacía civil es inherente al Estado constitucional, el cual consiste en la potestad de gobernanza y de elección de políticas de defensa nacional, sin la intervención de las Fuerzas Militares, las cuales solo intervienen como parte de una tecnoestructura administrativa.

Referencias

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia*. Alianza Editorial.
- Artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). [Const.]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Atienza, M. (2001). *El sentido del Derecho*. Ariel.
- Barbé, E., Perni, O. y Cueto, C. Y. J. (2001). Más allá de la seguridad nacional. En C. De Cueto Noguerras y J. Jordán Enamorado (Coords.). *Introducción a los estudios de seguridad y defensa* (1ª ed., pp. 3-34). Editorial Comares.
- Barcelona, J. (1986). La organización militar: apuntes jurídicos-constitucionales sobre una realidad estatal. *Revista de Administración Pública*, (110), 55-105. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2117006.pdf>
- Blanquer, D. (1996) *Ciudadano y soldado*. Civitas.
- Blondel, J. (1972a). Los militares en el papel del proceso político. En *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. Ediciones de la Revista de Occidente.
- Blondel, J. (1972b). *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. Revista de Occidente.
- Buzan, B. (1983). *People, state and fear: the national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.
- Calvo Albero, J. L. (2001). La evolución en los asuntos militares. En AA. VV. *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Editorial Comares, Colección política y sociedad.
- Carro Martínez, A. (1975). *El Estado y las Fuerzas Armadas*. Colección Informe, Presidencia del Gobierno.
- Casado, P. (1986). *Iniciación al Derecho Constitucional militar*. Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas.

- Constitución política de Colombia. (1991). [Const.]. Editorial Legis.
- Corwin, E. (1948). *The President, office and powers, 1787-1948: history and analysis of practice and opinion*. New York University Press.
- Cotino Hueso, L. (1996). El principio de supremacía civil: perspectiva histórica y recepción constitucional. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Ceriol*, (17), 89-136.
- Díaz, E. (1980). *Sociología y filosofía del derecho* (2ª ed.). Taurus.
- García, F. (2000). *Del principio de división de poderes en Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú, Tomo II*. Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Complutense de Madrid.
- Gómez Orfanel, G. (2004). Soldados y ciudadanos, según Carl Schmitt. *Revista de Estudios Políticos*, (123), 251-270.
- Gómez, G. (1996). Secretos de Estado: Algo más de lo mismo. *Jueces para la democracia (Información y Debate)*, (27).
- López, D. (1983). La posición constitucional de las fuerzas armadas. *Revista de Administración Pública*, 2(100-102).
- López, L. (2000). Notas sobre el principio de seguridad jurídica. En R. Morodo Leoncio y P. de Vega García (Coords.). *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú, Tomo II* (pp. 1151-1168). Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Complutense de Madrid.
- Martínez, J. (2001). Los aspectos sociales de la seguridad y defensa. En C. De Cueto Noguerras y J. Jordán Enamorado (Coords.). *Introducción a los estudios de seguridad y defensa* (1ª ed., pp. 121-138). Editorial Comares.
- Oehling, H. (1967). *La función política del ejército*. Instituto de Estudios Políticos.
- Peces-Barba, G. (2003). La Constitución y la seguridad jurídica. *Claves de razón práctica*, (138), 4-8.
- Peces-Barba, G. (1999). Derecho y Poder: el Poder y sus límites. *Derecho y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 4(7), 15-34.
- Real Academia Española. (2001). Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (22ª ed.). <https://www.rae.es/drae2001/seguridad>
- Rubio, F. (1993). *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Suárez, G. (2004). Veinticinco años de Constitución y Fuerzas Armadas. *Revista de Derecho Político*, (58-59), 95-116.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, (23).
- Tomás y Valiente, F. (1996, 15 de febrero). Razones y tentaciones del Estado. *El País*. https://elpais.com/diario/1996/02/15/opinion/824338807_850215.html
- Vergottini, G. (1982). Supremacía del poder civil sobre el poder militar en las primeras Constituciones liberales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (6), 30-31.
- Vergottini, G. (1993). *Derecho constitucional comparado* (P. Verdú, Trad.). Espasa.
- Vergottini, G. (2001). Modelos constitucionales e innovación. In *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú* (pp. 1367-1384). Facultad de Derecho.
- Waldmann, P. (2003). La seguridad en tiempos de transformación. *Claves de la razón práctica*, (138), 44-46.

