Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Capítulo cuarto

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL. EXCEPCIÓN DE DERECHO CONSUETUDINARIO

Desde la conclusión del periodo armado de la Revolución mexicana, el secretario de la Defensa Nacional en México tiene, hasta la fecha, un trato distinto en su relación con las cámaras del Congreso de la Unión que el del resto de sus pares de gabinete al rendir cuentas de su desempeño personal y de su secretaría. Tal excepción tiene una explicación histórica. Como han indicado Héctor Fix-Zamudio[96] y Jesús Orozco Henríquez,[97] al concluir la Revolución mexicana e iniciar su vigencia la Constitución de 1917, el presidente de México empezó a ejercer potestades extraordinarias propias del artículo 29 constitucional, sin haber ya un estado de excepción formalmente declarado por el Congreso de la Unión. Y tal práctica fue seguida por sus sucesores inmediatos. Explican los profesores de la UNAM que el Congreso cedió ante los presidentes de México del periodo de la posrevolución —militares en activo hasta 1946— parte de las potestades legislativas, financieras y de control al gobierno que por disposición de la Constitución de 1917 le correspondían a las cámaras.

Desde entonces, con respecto a la gestión administrativa de las fuerzas armadas, se forjó una norma de derecho consuetudi-

96 Fix-Zamudio, Héctor, "Los estados de excepción", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 835-852.

97 Orozco Henríquez, Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 49.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

nario, vigente hasta la fecha, que estableció un control intraorgánico sobre el ejército ante el titular del Poder Ejecutivo,[98] con un débil control interorgánico parlamentario *ex post*.[99] Con sustento en la indicada norma de derecho consuetudinario que rige las relaciones civiles-militares en México, actualmente el secretario de la Defensa Nacional acude a las cámaras a rendir cuentas sobre asuntos concernientes con la defensa nacional sólo una vez al año, después que el presidente de la República ha entregado al Congreso su informe anual de gobierno de conformidad con lo señalado en los artículos 69 y 93, primer párrafo, de la Constitución. Entremedias, al secretario de la Defensa rara vez se le convoca desde el Congreso cuando —como señala el artículo 93 en su segundo párrafo— se estudia un asunto de la incumbencia de su secretaría. El arreglo posrevolucionario señalado se forjó para los asuntos concernientes con la materia defensa nacional solamente, y al transcurrir el siglo se añadió la materia seguridad nacional.

Pero cabe decir que en dicho arreglo quedaron igualmente comprendidas las tareas de seguridad pública. Éstas ya las desempeñaba el ejército mexicano desde el siglo XX, como correctamente apunta el especialista en asuntos de defensa y seguridad nacionales de la UNAM, Javier Oliva. Ello, para suplir *subsidiariamente* la incapacidad institucional de las policías estatales y municipales, que no podían cubrir extensas áreas rurales del territorio

98 Guerrero, Omar, "El Departamento de Contraloría 1917-1933", *cit.*, pp. 586-606.

99 Samuel Huntington opina sobre el sistema de gobierno de México y la institucionalidad del ejército mexicano, en el siglo XX, de la siguiente manera: "Solamente aquellos países que han heredado unas instituciones políticas fuertes (partidos y burocracias civiles) de la era colonial, como la India, p. ej., o que han sido capaces de crear instituciones políticas efectivamente modernas mediante la Revolución, como México, o la reforma, como Uruguay, han logrado minimizar el papel del estamento militar en política y mantener unas instituciones militares profesionales no políticas". "Relaciones civiles militares", en Sills, David (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 9, Madrid, Aguilar, 1979, p. 184.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

nacional, y porque aún no existía una policía federal. De esa misma forma, el ejército empezó a incidir en la materia "protección civil", para dar atención a los desastres naturales. En el siglo XX no se contaba con instituciones civiles capaces de salvar vidas humanas e imponer el orden público en situaciones de desastres naturales de gran magnitud, como quedó de manifiesto con el terremoto de la Ciudad de México del 19 de septiembre de 1985.[100] El ejército desempeñaba dichas tareas subsidiariamente sin sustento en una mandato constitucional que le atribuyera competencia en materia de "seguridad pública", o en la materia "protección civil". El trabajo recayó en las fuerzas armadas distribuidas en las distintas "zonas militares" en que el ejército divide al país para efecto del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales. México no tenía policía federal sino hasta que ésta se organizó bajo el periodo de gobierno del último presidente del siglo XX. Es de señalar que la legitimidad y legalidad de la incursión del ejército en tales actividades no fue cuestionada desde la sociedad civil, la academia o el Congreso.

Empero, la gestión del ejército en seguridad pública hizo crisis en su dimensión jurídica en las primeras décadas del siglo XXI, porque se le empezó a utilizar abierta y sistemáticamente para combatir al narcotráfico. Se recurrió al ejército porque la dimensión que adquirió el narcotráfico en poder financiero y capacidad de fuego hacia los primeros lustros del siglo XXI hizo que un asunto de seguridad pública dejara de serlo para convertirse en tema de seguridad nacional —éste sí de la competencia constitucional del ejército—. Los sucesivos presidentes no fueron capaces de impulsar la organización, por consenso con los partidos de oposición en el Congreso y las fuerzas políticas de los estados, de una policía federal civil con capacidad institucional para enfrentar al crimen organizado. En lugar de

[100] Oliva, Javier, "El ejército mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional (2000-2013)", en Garciadiego, Javier (coord.), *El ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014, pp. 351-410.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

buscar un consenso para transitar un asunto que atañe al Estado mexicano mismo, el horizonte electoral de seis años[101] impulsó a los mandatarios a tomar la decisión de recurrir al ejército para descargar ante la ciudadanía su responsabilidad política por el

[101] Comparto la propuesta de Diego Valadés, de reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años, según lo establecido originalmente en la Constitución de 1917. Aunque hay más, expongo en esta nota a pie de página sólo dos razones de teoría y ciencia políticas: la primera de ellas, consecuente con el objeto de este libro sobre el régimen de responsabilidad política del sistema presidencial, es que desde la Grecia de la antigüedad hace veintiséis siglos, se ha sostenido que los periodos de gobierno cortos dan la oportunidad a los ciudadanos para que exijan con sus votos responsabilidad política por los actos de gobierno. Y precisamente el objeto de la reforma constitucional que amplió el periodo de cuatro a seis años llevaba ese propósito, el de reducir la ventana de oportunidad para la participación popular como instrumento de exigencia de responsabilidad política. La segunda razón para reducir el periodo del presidente de seis a cuatro años, es que los planes de gobierno deben ser de un partido político, tal como lo dice la Constitución en el artículo 41, no de la persona concreta titular del Poder Ejecutivo. Un individuo que mira su horizonte político por seis años y que transcurridos dos años de su periodo sabe que no podrá solucionar el problema de seguridad ciudadana en su periodo, recurre —como hemos comentado— al uso del ejército para fagocitar el prestigio popular de las fuerzas armadas a su causa política personal. Un partido político, por contraste al presidente de la República, en tanto que es una institución de representación política, no fija sus objetivos y metas de progreso político, económico y social de la República por periodos en su declaración de principios y programa de acción. Sin embargo, en las decisiones sobre seguridad ciudadana, hasta ahora ha predominado la persona con su horizonte de seis años, y no el partido político intemporal. El problema en el caso particular de seguridad ciudadana, como ya apuntan con claridad los datos duros, no se resolverá con el uso de las fuerzas armadas como actor principal en esta materia. Por el contrario, el poder corruptor del crimen organizado sí puede contaminar en el mediano y largo plazos al ejército mexicano, desviándolo de los valores y principios establecidos en la Constitución, que hasta la fecha lo han guiado. La evasión de responsabilidad de cada presidente del siglo XXI en su periodo de seis años se viene haciendo con cargo al prestigio del ejército. Ahora bien, la otra vía que puede pasarle por la mente a un presidente que no puede resolver en seis años el problema de seguridad ciudadana —y todos los demás de inercias históricas— es perpetuarse en el poder y violar el principio de no reelección del presidente de la República establecido por experiencia durante el momento constitucional de la Revolución. Este desenlace en ningún caso debe suceder; el periodo predeterminado de tiempo es el control del poder presidencial más eficaz del constitucionalismo mexicano.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

deterioro progresivo de la seguridad ciudadana. Recurrieron al recurso retórico de culpar de su bajo desempeño en esta materia concreta al federalismo, y concretamente a las policías estatales y municipales —fenómeno de evasión de responsabilidad política conocido en los estudios de *accountability* como de responsabilidad política difusa por la intervención de "muchas manos" (*many hands*[102])—. Y de esta forma el ejército ha sido introducido a la materia de seguridad ciudadana, de carácter eminentemente civil en los regímenes democráticos del mundo, ya no como institución subsidiaria, como venía sucediendo en México, sino principal.

Ahora bien, en este orden de ideas, cabe identificar el problema sobrevenido al arreglo posrevolucionario sobre el régimen jurídico de la responsabilidad política del secretario de la Defensa Nacional —y del secretario de Marina—, que por inercia se ha extendido hasta nuestros días: las fuerzas armadas mexicanas en el siglo XXI han extendido sus competencias a materias que venían siendo desempeñadas por miembros civiles del gabinete presidencial de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución. Los militares han asumido formalmente por mandato de ley, competencias en materia de seguridad pública (Guardia Nacional); de construcción de obras de infraestructura nacionales no vinculadas a necesidades de defensa y seguridad nacionales, y por la vía de la Secretaría de Marina en la gestión y/o control de puertos y aduanas marítimos de actividades comerciales y transporte marítimos. Cabe hacer la aclaración de que las fuerzas armadas no han exigido dichas tareas al presidente de la República en turno y a las fuerzas políticas del país representadas en el Congreso, como parte de algún hipotético acuerdo político secreto en el contexto de la transición democrática de México, como suce-

[102] Thompson, Dennis, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review*, vol. 74, núm, 4, 1980, pp. 905-916.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

dió con las juntas militares del cono sur. El ejército mexicano ha mostrado alta institucionalidad durante el proceso de transición democrática. Las tareas indicadas, ajenas a la materia de defensa y seguridad nacionales, les han sido asignadas por las fuerzas políticas mediante reformas constitucionales y a las leyes, para que el ejército se encargue de encomiendas en las que no han tenido éxito los secretarios civiles de distintas dependencias, y especialmente los titulares sucesivos de la secretaría federal encargada de la seguridad pública.

En línea con los argumentos expresados en este libro, opinamos que el fracaso de dichos funcionarios públicos civiles se debe a que en el proceso de nombramiento del cargo de secretario de Seguridad Ciudadana y, en general, del nombramiento de la casi totalidad de los miembros del gabinete, no participan las cámaras del Congreso de la Unión, y porque una vez nombrados, las cámaras no los controlan rutinariamente y en tiempo real mediante sus comisiones competentes para exigirles cuentas por su pobre desempeño.

El punto a destacar del proceso de militarización de tareas públicas en el presente siglo XXI, es que las reformas constitucionales y las piezas legislativas a través de las cuales se le han atribuido nuevas encomiendas no se han ocupado debidamente de la forma en que se habría de construir el control parlamentario rutinario y en tiempo real sobre las materias asignadas a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina. Ello, con fundamento en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución (potestades implícitas). En este sentido, consideramos que la omisión de supervisión rutinaria de las cámaras del Congreso de la Unión sobre la gestión de las materias transferidas a los militares constituirá un déficit del sistema democrático representativo establecido en los artículos 39 y 40 de la Constitución, si no se modifica el trato de derecho consuetudinario que hasta ahora se le ha otorgado tanto al secretario de la Defensa Nacional como al secretario de Marina, en asuntos sensibles estrictamente de defensa y seguridad nacionales.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Cabe señalar que desde el primer ejercicio constitucional mexicano en Apatzingán, en el lejano año de 1814, el control civil de las fuerzas armadas en el marco de un sistema democrático representativo ha ocupado las mentes de los diputados constituyentes de México, e igualmente en los sucesivos procesos constituyentes de 1824, 1857 y 1917. Existe un esquema de defensa extraordinaria del orden constitucional de la República federal que prevé el mal uso de las fuerzas armadas contra los principios políticos en los que se erige la República señalados en los artículos 39 y 40 de la ley fundamental. Éste ha operado eficazmente bajo la presidencia de Benito Juárez contra el golpe de Estado promovido por la clase política nacional conservadora para desconocer la autoridad de la Constitución de 1857, y contra la intervención imperialista francesa, y posteriormente ha servido con igual eficacia al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ciudadano Venustiano Carranza. Don Francisco I. Madero, y posteriormente Venustiano Carranza, intentaron reconducir las fuerzas armadas a su ámbito de competencias constitucionales bajo mando civil.[103] Y sería objetivo de los regímenes posrevolucionarios del siglo XX desmilitarizar el sistema de gobierno para asegurar la neutralidad política de las fuerzas armadas y su profesionalización. Los avances fueron ciertamente notables.[104]

---

103 Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Lección 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 35-50.

104 Apunta Raúl Benítez: "Desde 1934 ha habido presidentes constitucionales sin interrupción y desde 1946 éstos han sido civiles. Esto último fue posible por diversas razones, entre ellas: la lealtad de las fuerzas armadas al jefe del Ejecutivo y a las instituciones políticas de la Revolución, a la estabilidad del sistema político (aún bajo el contexto del autoritarismo priista), a instituciones castrenses con un elevado nivel de profesionalismo, a la apoliticidad de sus mandos, consolidada en los años noventa del siglo XX, y a la exitosa transición a la democracia, aun en camino pero sin amenazas provenientes de la parte castrense del Estado". Benítez Manaut, Raúl, "México: avances y límites de las relaciones civiles-militares ante la democratización. Los retos de 2013", en Garciadiego, Javier (coord.), *El ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014, pp. 413 y 414.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Pero como ya hemos dicho desde el primer apartado de este libro, como parte del proceso de democratización de México todavía se ha de actualizar el marco jurídico del control parlamentario rutinario sobre la gestión de los secretarios del presidente, incluidos el secretario de la Defensa Nacional y el secretario de Marina. Ello aun cuando por su naturaleza las sesiones y procedimientos de control rutinario en tiempos de paz deban ajustarse al tratarse determinados temas sensibles de defensa y seguridad nacionales o internacionales.

Hemos dicho antes que el régimen jurídico para la rendición de cuentas de los secretarios del presidente ante el Congreso debe ser construido en normas escritas, pero también mediante convenciones políticas no escritas construidas con el Congreso y el presidente de la República. Así lo hemos sostenido en este libro desde el primer capítulo. Ahora bien, para fraguar las normas escritas y no escritas concernientes con las fuerzas armadas, consideramos que debe intervenir un militar con experiencia, pero no necesariamente un militar en activo. El derecho comparado puede alumbrar la forma de proceder. Así, por ejemplo, se puede observar que los secretarios de la defensa de Estados Unidos suelen ser militares en retiro con amplia experiencia y reconocimiento profesional. Ésa es una vía de evolución posible para México, para lo cual ha de modificarse el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ejercito y la Fuerza Aérea Mexicanos, que a la letra dice: "El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General".

Desde la perspectiva del régimen jurídico de la responsabilidad política, teóricamente es aconsejable que el secretario de la Defensa Nacional de México llegue a ser en el futuro un militar en retiro, en condición jurídica de civil, para que las relaciones de control parlamentario sobre el desempeño de la Secretaría de la Defensa Nacional sean rutinarias; también, para que opere el

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

control intraorgánico del poder presidencial establecido en el artículo 92 de la Constitución, del que ya hemos tratado en capítulos anteriores: el refrendo. Como ya ha sido mencionado en el presente estudio, una de las diversas funciones del refrendo es servir como instrumento de control intraorgánico del poder en el sistema presidencial mexicano. Así lo interpreta Gabino Fraga, entre otros. En su importante estudio sobre el refrendo, Francisco Ruiz Massieu también comenta los alcances de dicha institución sobre los secretarios (civiles) del presidente. El refrendo es un control constitucional por órgano y proceso político por medio del cual el secretario puede llegar a frenar al presidente ante una acción inconstitucional y/o ilegal que éste pretenda hacer. El secretario puede renunciar y motivar públicamente su renuncia para no ser acreedor de responsabilidad política de un acto que considera inconstitucional.[105] Sin embargo, de esta lógica que opera para todos los secretarios del presidente en tiempos de paz se exceptúa al secretario de la Defensa Nacional, porque así lo ordena la ley en vigor, que no admite insubordinación de un militar a su superior jerárquico. Por ello, cabe señalar la contradicción que existe entre el artículo 92 de la Constitución, de una parte, y de la otra la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, en conjunto con la Ley de Disciplina del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. En las normas que rigen al ejército mexicano se indica que el secretario de la Defensa Nacional obligatoriamente

[105] Fragmento de la carta de renuncia al cargo del titular de la SCT, Javier Jiménez Espriú, del 17 de julio de 2020, dirigida al presidente de la República Andrés Manuel López Obrador: "Señor Presidente: …debo expresarle mi decisión de separarme del honroso cargo de Secretario de Comunicaciones y Transportes… El motivo, que le he expresado personalmente, es mi diferendo por su decisión de política pública, de trasladar al ámbito militar de la Secretaría de Marina, las funciones eminentemente civiles de los Puertos, de la Marina Mercante, y de la formación de marinos mercantiles, que han estado a cargo de la SCT desde 1970. Lamento profundamente en no haber tenido éxito en transmitirle mi convicción y preocupación sobre la grave trascendencia que tiene esa medida para el presente y el futuro de México, tanto en lo económico como en lo político".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

debe ser un militar. Y la legislación militar indica también que un militar no puede desobedecer las órdenes en la cadena de mando de su superior jerárquico, que en el caso del secretario de la Defensa Nacional es el presidente de la República, por ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Ello contradice la lógica de una de las finalidades constitucionales del refrendo.

En este contexto, es de advertir el hecho de que el secretario de la Defensa Nacional de México sea un militar en activo, es ya la excepción, y no la regla en las democracias de América —incluidas las del cono sur y de Europa occidental—. Así lo observa el profesor norteamericano Peter B. White, quien afirma que

> …tener un funcionario civil entre el titular del Poder Ejecutivo y las cabezas de las fuerzas armadas, es un elemento vital de las relaciones civiles-militares en un abundante número de países, no solo en los Estados Unidos. Los estudios comparados sobre las relaciones civiles-militares han enfatizado la importancia de un civil ejerciendo la posición de ministro de defensa —el equivalente funcional al Secretario de la Defensa de los Estados Unidos— para el establecimiento de relaciones civiles-militares saludables y para un potente control civil sobre los militares.[106]
>
> El cambio de militares en activo a civiles en la jefatura de los ministerios de defensa en América del Sur puede reflejar la transición de gobiernos militares a (gobiernos democráticos) civiles, y la gradual y progresiva civilización de la post-transición. En 2008, Venezuela, México, El Salvador, Guatemala y Cuba persisten en contar con ministerios de defensa bajo titularidad de militares en activo.[107]

Porfirio Muñoz Ledo, actor principal de la transición democrática de México, comentó en el programa *Bitácora Mexiquense*

---

[106] White, Peter B., "Militarized Ministries of Defense? Placing the Military Experience of Secretaries of Defense in a Comparative Context", en Beehner, Lionel; Brooks, Risa y Maurer, Daniel (eds.), *Reconsidering American Civil-Military Relations*: *The Military, Society, Politics, and the Modern War*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 115 y 116.

[107] *Ibidem*, p. 121.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

de la televisión pública del gobierno del Estado de México, que siendo responsable de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado formada para atender la agenda sobre desarrollo democrático después de la elección del presidente Vicente Fox Quesada, le fue sugerido —sin especificar por quién— que no se impulsara desde dicha Comisión la proposición de la titularidad de un civil en la Secretaría de la Defensa Nacional como parte de la democratización de México y de los controles del poder presidencial.[108] No obstante ello, la propuesta debatida y aprobada en la Comisión que Muñoz Ledo coordinó se señaló expresamente que el secretario de la Defensa Nacional "podría ser un civil o militar retirado".[109]

Cabe decir que desde los clásicos de la antigüedad en la Grecia de Pericles hasta la fundación de la República norteamericana, se ha considerado al ejército como una institución necesaria para la erección, consolidación y mantenimiento del Estado nacional independiente; pero también potencialmente peligrosa para la democracia.[110] No es esa una exquisitez académica, sino una observación de una regularidad en las instituciones sociales, como nos hace recordar la historia de México con Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Anna y Victoriano Huerta, entre otros muchos.[111] Hoy esa misma precaución sustenta la forma en que se regula al ejército en las democracias de Europa occi-

---

108 Muñoz Ledo, Porfirio (conductor), *Bitácora Mexiquense*, grabado en la Ciudad de México el 19 de octubre de 2018.

109 Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, p. 187.

110 Haltiner, Karl, "Democratic control of Armed Forces: Renaissance of an old issue?", en Born, Hans; Caparini, Marina y Fluri, Philipp (eds.), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 74-76. También Beehner, Lionel; Risa Brooks, y Daniel Maurer (eds.), *Reconsidering America Civil-Military Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

111 Iturriaga, José, "Presidentes de México", *Revista de Administración Pública*, núm. 8, 1958; reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. I, vol. XL, núm. 111, 2006, pp. 59-62.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

dental.[112] En este orden de ideas, Richard Khon señala que un funcionario civil como secretario de la defensa es una condición *sine qua non* para el control del aparato militar en una democracia representativa.[113]

Por todo ello, y en línea con el principio originario que debe tener una democracia representativa, donde el poder que el pueblo delega está condicionado a que se rindan cuentas y se asuman responsabilidades políticas por el desempeño del cargo, es aconsejable que en México se transite en el siglo XXI hacia la desmilitarización de la titularidad de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina; que el titular civil de la Secretaría de la Defensa Nacional —que puede comprender la Marina y la Fuerza Aérea— se presente ante las cámaras del Congreso para rendir cuentas de manera rutinaria como cualquier otro miembro del gabinete presidencial, y que se configuren sesiones y procedimientos parlamentarios especiales herméticos para la rendición de cuentas en sede parlamentaria, únicamente sobre la gestión de asuntos de defensa y seguridad nacionales que puedan poner en peligro su debida ejecución por informar, explicar y justificar acciones en proceso. Únicamente con un civil al frente de la Secretaría de la Defensa Nacional el Congreso puede ejercer a plenitud las potestades de control de desempeño, y aun exigir la renuncia del cargo al secretario de la Defensa Nacional si el titular incurre en los supuestos de hecho de exigencia de responsabilidad política que hemos planteado en este libro para todos los secretarios del presidente.

Hacemos un último apunte para finalizar el comentario sobre el régimen de responsabilidad política del secretario de la Defensa en México. Dijimos en el capítulo segundo de este libro, que los secretarios del presidente están obligados por la Constitución y las leyes, pero también por mandatos ideológicos del par-

---

112 Monográfico, *Study on Democratic Control of Armed Forces*, European Commission for Democracy Through Law, Estrasburgo, septiembre de 2007.

113 Kohn, Richard H., "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy* 8, núm. 4, 1997, pp. 140-153.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

tido en el gobierno o de los partidos políticos que forman el gobierno de coalición. Esta última proyección partidista no aplica para el secretario de la Defensa Nacional, que debe seguir siendo, como lo han hecho hasta ahora los militares que han ocupado esa cartera ministerial desde la segunda mitad del siglo XX y hasta el presente siglo XXI, un funcionario políticamente neutral al servicio del presidente civil en turno.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas