



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho

**La participación de las Fuerzas Armadas
Mexicanas en labores de seguridad pública**

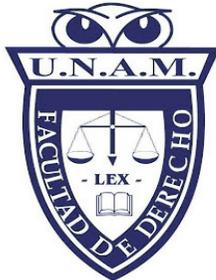
T e s i s

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

presenta:

Luis Cuauhtémoc Palestina Flores



Asesor: Mtro. Gaspar Montes Melo

**Ciudad Universitaria, agosto de 2019
Cd. Mx.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

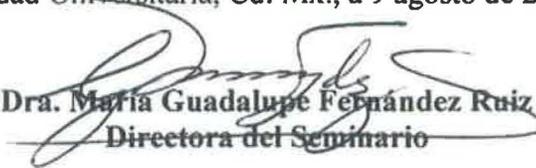
Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en derecho Luis Cuauhtémoc Palestina Flores con número de cuenta 303132084 bajo la dirección del Mtro. Gaspar Montes Melo, denominada La Participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en labores de Seguridad Pública, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“Por mi Raza Hablará el Espíritu”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 9 agosto de 2019


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



C.c.p.- Luis C. Palestina Flores Presente.

La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en labores de seguridad pública

Índice

Agradecimientos y Dedicatorias

Abreviaturas

Introducción	I
Capítulo I. La participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en labores antidrogas	1
1.1 Referencia Nacional	1
1.2 Referencia internacional. La agenda bilateral con Estados Unidos de América	16
Capítulo II. Aproximaciones a un marco conceptual sobre seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública y función pública	25
2.1 Seguridad	27
2.2 Seguridad nacional	29
2.3 Seguridad interior	36
2.4 Seguridad pública	40
2.5 Función pública	43
2.6 Las interpretaciones de la SCJN sobre la participación de las FAM, invocando los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública	46
2.7 Revisión crítica de las deficiencias de nuestro marco jurídico y de las interpretaciones de la SCJN	53
2.7.1 Las vulnerabilidades del marco jurídico	53
2.7.2 Las deficiencias en las interpretaciones de la SCJN	61
Capítulo III. Implicaciones de la militarización de la función de seguridad pública	71
3.1 La Guardia Nacional	72
3.2 Decisiones civiles, tintes de irresponsabilidad	77
3.3 Las Fuerzas Armadas Mexicanas, en medio de la incertidumbre y el deber	80
3.3.1 Desmoralización en los elementos militares	80
3.3.2 Desfase de la función castrense	82
3.3.3 Menoscabo en la carrera militar	83
3.3.4 Ausencia de un marco jurídico que garantice la actuación en labores de seguridad pública	86
3.3.5 Señalamientos por violaciones a Derechos Humanos	92
3.4 La sociedad en medio del fuego cruzado	94

3.5 Irracionalidad en el uso de los recursos económicos	98
Capítulo IV. Ley de Seguridad Interior	101
4.1 Texto de la Ley de Seguridad Interior	101
4.2 Diez consideraciones en torno a la Ley de Seguridad Interior	114
Conclusiones	129
Fuentes Consultadas	139

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A mis hijas, Danae, Elizabeth y Monserrath: por su amor y porque su existencia me llena de esperanza y fuerza, y sus ilusiones me impulsan a vencer cualquier obstáculo.

A mi esposa, Alma: por su cariño y confianza en este largo y difícil peregrinar en el que hemos construido sueños y caminado de la mano.

A mis padres, Bertha y Luis: por su amor incondicional, su apoyo inquebrantable, sus valores y por tantas alegrías en la vida.

A mis abuelitos, Margarita y Bernardino: por ser los guardianes de mi memoria, por escribir con tinta indeleble su profundo amor en mí vida, y por sembrar tantos sueños en el horizonte.

A mi tía, Julieta: porque su ejemplo siempre me daba motivos para creer y su amor fue el trampolín para volar.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México y a mi alma mater, la Facultad de Derecho: por haber creado un espacio de encuentro conmigo mismo y la sociedad, forjado en los principios de justicia, honestidad, responsabilidad y valentía.

A mi asesor, Maestro Gaspar Montes Melo: porque su guía fue la brújula y sus consejos la prueba de que los obstáculos son para superarse y los retos son para convertirse en oportunidades.

ABREVIATURAS

- ASPAN: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.
- CIA: Agencia Central de Inteligencia.
- CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DEA: Drug Enforcement Administration.
- DOF: Diario Oficial de la Federación.
- EUA: Estados Unidos de América.
- FAM: Fuerzas Armadas Mexicanas; Ejército, Marina Armada y Fuerza Aérea.
- LAAM: Ley de Ascensos de la Armada de México.
- LAREFAM: Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

- LOAM: Ley Orgánica de la Armada de México.
- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- LOEFAM: Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.
- LSI: Ley de Seguridad Interior.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- PGR: Procuraduría General de la República.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEMAR: Secretaría de Marina Armada de México.

INTRODUCCIÓN

En las primeras décadas del siglo XX, comenzó a configurarse un sistema internacional prohibicionista de sustancias psicoactivas. El gobierno de los Estados Unidos de América (EUA, en lo subsecuente), fue determinante en el desarrollo e implantación del mismo. La promulgación de la Ley Harrison en aquel país en 1914, simbolizó el inicio de la cruzada antidrogas y, con ello, la era moderna de las prohibiciones. El comercio legal para usos médicos fue restringido y cada vez más vigilado por el Estado. En México, se impusieron medidas para prohibir el opio en 1916 y 1917, pero no tuvieron mayor trascendencia. El cultivo y la comercialización de la marihuana fueron prohibidas en 1920, y el de amapola en 1926.¹

“La prohibición creó al crimen y a los criminales. El negocio se convirtió en delito. Nació el tráfico de sustancias psicoactivas ilícitas. Surgieron los traficantes. Empezó a formarse el campo del tráfico de drogas prohibidas”.² El enfoque jurídico y policiaco con el que inició esta era, hoy, se ve reforzado con la participación directa, abierta y legítima de los militares en los mandos de dirección y operativos del combate antidrogas.³

La seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional, si bien son conceptos relacionados, son diferentes en su naturaleza y alcances, pese a que se usen indistintamente, y en algunas ocasiones hasta como sinónimos. Las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM, en lo sucesivo): el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada, son por excelencia las instituciones que salvaguardan la seguridad nacional del Estado mexicano, y si se establece como dogma que el

¹ Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México, 2007, p. 274.

² *Ídem*.

³ *Ibidem*, p. 16.

asunto de las drogas ilícitas es una amenaza para ésta, se deriva el corolario perfecto de la presencia militar activa.

“Siendo como es, un factor determinante de la convivencia social, la seguridad se requiere en diferentes estadios en los que registra distintas modalidades”⁴, entre otras la nacional, la interna y la pública. “San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* (De los deberes de los sacerdotes), el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, éste doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública”.⁵ Ambos rubros son funciones públicas afines, pero diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer.

En nuestro país, llama la atención que se utilice a la milicia para hacer frente a una problemática de seguridad pública, pese a que nuestro ordenamiento jurídico es claro. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, en adelante), en su artículo 21, noveno párrafo, señala que:

“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley...”

⁴ Fernández Ruíz, Jorge, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en Cisneros Farías, German; Fernández Ruíz, Jorge; y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM-III, México, 2007, p. 78, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2375-seguridad-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo>

⁵ *Ibidem*, p. 85.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 2, establece lo siguiente:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado...”

El Código Penal Federal, en el título séptimo, denominado *Delitos Contra la Salud*, en el Capítulo I, artículo 193, dispone que se comprende por narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios, los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano y las demás disposiciones legales aplicables en la materia. Además, puntualiza que serán punibles las conductas que se relacionen con dichas sustancias en términos de lo previsto en los artículos 237 y 245, fracciones I, II, y III, así como del artículo 248 de la Ley General de Salud, por ser un problema grave para la salud pública.

Luego entonces, las acciones relacionadas con la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso o consumo de drogas ilícitas como el opio, heroína, marihuana –salvo en las cantidades establecidas y que no tengan como fin un valor medicinal o terapéutico- o coca, constituyen un delito, por lo que su prevención, la investigación y persecución del mismo, debe ser atendido por las autoridades civiles, en este caso, por las policías y ministerios públicos.

Lo anterior, atendiendo al objeto propio de la seguridad pública y, además, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21, décimo párrafo, de la Carta Magna, que a la letra señala:

“Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública...”.

Por tanto, el despliegue de la milicia debiera ser congruente con lo que dispone el artículo 129 de la CPEUM, que textualmente dice:

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

¿Por qué entonces se usa a las FAM para enfrentar una problemática propia de seguridad pública? Pareciera ser cierto, que en cuestiones de razón de Estado, no importa qué tan verdadero es lo que se dice, sino quién lo dice y la fuerza que posea para legitimarlo.

A la presión hegemónica ejercida por el gobierno de los EUA, se suma la creciente degradación de las instituciones civiles de seguridad en nuestro país, el problema desbordado de la inseguridad pública y el poderío mostrado por los grupos delictivos dedicados a esta actividad ilícita, para justificar la participación de las FAM en las campañas antidrogas y que se catalogue como un asunto de seguridad nacional. Para legitimar esta percepción se ha invocado lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, que señala que es obligación y facultad del titular del Ejecutivo Federal:

“Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Dicho precepto jurídico, ha sido analizado e interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en lo subsecuente), quien a través de las

tesis jurisprudenciales P./J. 36/2000, P./J. 37/2000, P./J. 38/2000 y P./J. 39/2000⁶, derivadas de la acción de inconstitucionalidad 1/96, validó la participación de las FAM en labores de seguridad pública. No obstante, hay que puntualizar que dichos criterios del máximo tribunal constitucional del país, fueron emitidos antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la cual instauró un nuevo paradigma en todo el sistema jurídico nacional, dando preeminencia a la protección más amplia de la persona –*principio pro homine*– y de sus Derechos Humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Además, un cuidadoso y minucioso análisis de las opiniones emitidas por la SCJN respecto a las referidas tesis jurisprudenciales, indican que no clarificó la confusión conceptual de los términos seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, motivo por el cual, incluso, los propios militares en los sexenios de los Presidentes Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, insistieron en la necesidad de contar con un marco jurídico que “clarificara” y “diera certidumbre” a su actuación en labores de policía civil, patrullando calles y enfrentando al crimen organizado, situación que llevó a expedir la Ley de Seguridad Interior (LSI, en lo sucesivo).

El envío de las FAM a cumplir labores de enfrentamiento abierto con los grupos delictivos que controlan la producción, tenencia, tráfico y proselitismo de drogas ilícitas, responde en buena medida, a la transformación del discurso institucional de esta problemática: de ser una cuestión de seguridad pública a una de seguridad nacional, de ser delincuentes dedicados a una actividad ilícita, las organizaciones criminales se han convertido en auténticos enemigos del Estado. De tal suerte que se justifica y se considera indispensable, la movilización de la milicia en su contra, tal y como se haría en caso de lucha con un enemigo externo,

⁶ El contenido y alcance de estas cuatro tesis jurisprudenciales, se transcribirán y se analizarán con mayor detenimiento en el segundo capítulo de esta investigación.

aunque en este caso, es una batalla dentro de las propias fronteras del país, con las consecuencias terribles que esta “guerra” genera para la población civil,⁷ y que hoy se expresa en el incremento de la violencia, en (presuntas o no) violaciones a los Derechos Humanos, y en la latente crítica y desprestigio social innecesario, hacia instituciones heroicas y honorables, como las FAM.

No se entiende, o no se ha querido entender, que las instituciones castrenses están preparadas para el arte de la guerra, no están entrenados para labores de policía. El criterio militar ve las situaciones en blanco y negro, amigo o enemigo, respeto irrestricto a las órdenes, disciplina férrea y sanciones duras. Las FAM no están adiestradas para dialogar ni para discernir sobre la proporción de violencia que deben emplear en situaciones de emergencia, como se supone que las policías profesionales sí lo están. La mentalidad militar típica parte de dichos o reflexiones rígidas como “orden y contraorden, igual a desorden”.⁸

La denominada *guerra contra las drogas*, es una batalla interminable. Concebir a este fenómeno como un asunto de seguridad nacional, es eternizar la presencia militar en su combate. Casi un siglo de una política sobre drogas basada en leyes prohibicionistas y en acciones policiacas y militares, con resultados inversamente proporcionales al reforzamiento de esas medidas, debería hacer reflexionar a los tomadores de decisiones públicas acerca de la necesidad urgente de poner en marcha alternativas más integrales y eficientes.⁹

Es paradójico que a mayores avances democráticos en la sociedad mexicana, éstos sean correspondidos con medidas que implican una mayor y acelerada presencia militar en los aparatos de seguridad del país, como si el escenario inmediato, o más probable, fuera la guerra y no la esperanza de un

⁷ López Betancourt, Eduardo, *Drogas; su legalización*, Porrúa, México, 2009, p. 141.

⁸ Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010, t. XV, p. 166.

⁹ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 297.

proceso civilizatorio, o si para lograr éste fuera necesario pasar por el escenario bélico.¹⁰

Por tal motivo, en el presente estudio crítico pretendo hacer una delimitación de lo que es propio de cada uno de los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior, función pública y militarización, porque desde mi perspectiva no es constitucional la participación de la milicia en labores de seguridad pública. Pienso que, es necesario proponer mecanismos jurídicos y plantear otras alternativas de índole social, económica, cultural y política, para tratar de estar en posibilidades de dar soluciones más integrales a los problemas de seguridad pública derivados del tema de las drogas ilícitas.

En el primer capítulo, se hace un recuento histórico de la participación de las FAM en labores antidrogas, para mostrar que ésta no es reciente ni data del año 2006. Además, se pone especial atención en la relación bilateral en esta materia con los EUA.

En el segundo capítulo se analiza el proceso de militarización de la seguridad pública en nuestro país, partiendo del análisis de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, a la luz de lo que establece el sistema jurídico mexicano y priorizando lo dispuesto por la CPEUM, además de estudiar los criterios que la SCJN ha emitido sobre este tópico.

En el tercer capítulo se estudian las consecuencias de la participación de las FAM en labores de seguridad pública, poniendo especial énfasis de éstas tanto para las propias instituciones militares, como para la autoridad civil y la propia sociedad en su conjunto.

¹⁰ *Ibidem*, p. 295.

En el cuarto capítulo se hace un análisis jurídico de la LSI. Y finalmente, en el apartado de conclusiones, se plantean propuestas jurídicas para clarificar y precisar el papel de las FAM, atendiendo al tema de las drogas ilícitas desde una perspectiva sociológica.

Asumo la responsabilidad de esta investigación sobre la historia reciente, de las condiciones internas y externas que han hecho posible la inclusión de las drogas como amenaza para la seguridad nacional, así como las medidas que las autoridades de nuestro país han puesto, o evitado poner en práctica, inspirados en esa visión en función de las problemáticas que se han heredado y de su percepción particular de lo urgente, lo necesario y lo posible.

“No se trata de mitificar, lanzar infundios, escandalizar, ajustar el análisis a una preferencia política, al interés y visión de un partido político o grupo de poder, novelar y mezclar historias truculentas con datos comprobables para alimentar las fobias, delirios, certezas y fantasías del autor y del sentido común. Tampoco se pretende aterrorizar, plantear soluciones mágicas o regodearse con la falta de resultados de alguna administración en particular en asuntos de seguridad. Es una investigación de alguien que trata de entender, explicar y advertir sobre los riesgos y consecuencias de la militarización de la seguridad pública”.¹¹

¹¹ *Ibidem*, p. 14.

CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN LABORES ANTIDROGAS

“El hombre filosófico tiene incluso el presentimiento de que también bajo esta realidad en la que vivimos y somos yace oculta una segunda realidad muy distinta, es decir, que también ella es una apariencia”.

Nietzsche, Friedrich, *El Origen de la Tragedia*.¹²

1.1 Referencia Nacional

Aristóteles, en *La Política*, señala que remontarse al origen de las cosas y seguir atentamente su desenvolvimiento, es el camino para la observación. Hago mención de ello, porque a partir de diciembre de 2006, cuando el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, dentro de su visión legalista y con rasgos dogmáticos, lanzó oficialmente la denominada *guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado*, que lo hizo motivado por dos factores: para atender la principal demanda ciudadana que en ese momento era la inseguridad,¹³ y para buscar una legitimidad política por un proceso electoral muy cuestionado que le permitió ganar la presidencia de la República, se volvió usual y hasta común en la mayoría de la opinión pública, en los medios de comunicación y en la propia academia, creer que en ese momento inició la participación de las FAM -principalmente del Ejército-, en las operaciones

¹² Nietzsche, Friedrich, *El Origen de la Tragedia*, Edaf, España, 2011, p. 61.

¹³ Rafael Giménez, levantó una encuesta a petición de la Presidencia de la República, donde mostró que el principal motivo de preocupación de la sociedad mexicana en 2006 era la inseguridad y violencia. Otra encuesta, realizada por GAUSSC, en junio del mismo año, ratificó que esa problemática era la que más agobiaba a la población: 36% de la población consideró que el reto más importante del Estado mexicano era eliminar la delincuencia organizada y la inseguridad, mientras que el 28% identificó el desempleo como el problema más apremiante. Asimismo, una encuesta del diario El Universal, de junio de 2006, encontró que el 39% de la población consideró el asalto en la vía pública como su mayor preocupación, contra 35% que mencionó el entorno económico como el tema primordial. Ver Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009, p. 34.

contra los grupos dedicados a esta actividad ilícita. ¡Nada más alejado de la realidad!

Una revisión por las páginas de nuestra historia, indica que la incursión de las FAM en actividades antidrogas tiene sus orígenes desde 1938, fecha en la que elementos de la 4ª Zona Militar, destruyeron cultivos de adormidera en Sonora, para lo cual, tuvieron el apoyo del personal del Departamento del Tesoro de EUA.

En octubre de 1947, la entonces¹⁴ Procuraduría General de la República (PGR, en lo sucesivo), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA, en adelante) y la Secretaría de Salubridad en ese momento, implementaron campañas antidrogas en el noroeste del país, disponiendo para ello no sólo de personal propio de dichas dependencias, también contaron con la presencia de agentes de los EUA.¹⁵

Desde esa fecha, se le delegó a la PGR la responsabilidad de encabezar la lucha contra las drogas, y las FAM oficialmente quedaron como coadyuvantes de la otrora Procuraduría. Como parte de esa estrategia, la SEDENA puso a la disposición del Ministerio Público Federal una compañía del 10º Batallón de Caballería, dos más del 16º Batallón de Infantería para el sur de Sonora, una sección del 12º Batallón de Infantería y dos secciones del 35º Batallón de Infantería para Durango. A su vez, la Fuerza Aérea contribuyó con varios aviones y tripulación para hacer vuelos de observación y de localización de plantíos de adormidera. Las policías de estas Entidades Federativas involucradas, también fueron puestas a disposición de las fuerzas federales.¹⁶

¹⁴ Se dice “entonces” porque, al momento de escribir estas reflexiones, la Procuraduría General de la República (PGR), tras una serie de reformas y adiciones a diversas disposiciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 2016, se transformó en Fiscalía General de la República, órgano público que actualmente posee autonomía y está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

¹⁵ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 57.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 57-58.

En noviembre de 1975, se llevó a cabo la *Operación Cóndor* con la participación de más de 10 mil soldados, para erradicar sembradíos de adormidera y marihuana en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. En este operativo participaron 24 agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA, en lo sucesivo) de los EUA, se usó tecnología de telecomunicaciones, fotografía aérea, helicópteros, se habilitaron bases aéreas, se capacitó y pagó a pilotos especiales. Esta campaña se prolongó hasta marzo de 1978, y tuvo algunos resultados en lo que se refiere a la destrucción de cultivos ilícitos y en disminuir la calidad de la heroína y la marihuana de origen mexicano que iba al mercado estadounidense, pero el costo social fue muy alto: éxodo masivo de campesinos serranos hacia las ciudades, documentación de casos de tortura y violación a los Derechos Humanos y, además, ningún traficante importante fue detenido, incluso los grandes líderes de este negocio se trasladaron a otras ciudades del país como Guadalajara. De acuerdo con un documento desclasificado de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, en lo sucesivo), esta operación fue catalogada por el gobierno mexicano como un asunto de seguridad nacional.¹⁷

La participación de militares en labores como la Operación Cóndor, continuó durante la década de los ochenta del siglo XX, pero ahora a través del *Plan Canador* (CANnabis- ADORmidera),¹⁸ aunque en condiciones poco transparentes, como se observaría en el juicio del famoso caso Camarena.¹⁹

¹⁷ Richard, Craig, "Operation Condor I: Mexican Military's Anti-Narcotics Campaign", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Cambridge University Press, USA, Vol. 22, No. 3, Aug., 1980, pp. 345-363, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-interamerican-studies-and-world-affairs/article/operation-condor-mexicos-antidrug-campaign-enters-a-new-era/D40D6BD01B1521B93F088AE6C0D7FCAA>

¹⁸ Este Plan fue puesto en marcha por el gobierno mexicano a partir de 1969, y cuya aplicación correspondía al Ejército y Fuerza Aérea en todo el territorio nacional.

¹⁹ Para comprender, grosso modo, el caso Camarena, hay que señalar que la organización de Guadalajara, dedicada al negocio ilícito de la droga, formada aproximadamente en la década de los 80 del siglo XX por Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca alias "Don Neto" y Miguel Ángel Félix Gallardo, adquirió mucho poder dentro y fuera de las fronteras de nuestro país; tenía alta capacidad y logística de producir y enviar grandes cantidades de enervantes a los EUA. Por tal motivo, el gobierno de ese país tuvo como una de sus objetivos prioritarios el de mermar a dicho grupo, para lo cual, enviaron al agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, también conocido como el "Kiki", a infiltrarse en la agrupación y realizar labores de inteligencia, proporcionando información que permitió en 1984 el aseguramiento y desmantelamiento

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND, en lo subsecuente) de 1983-1988, se delineó el programa de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, determinando en el eje segundo *La Política del Estado Mexicano, Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*, que:

*“... para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional”.*²⁰

También estableció que la función de las FAM era la de “colaborar”, “coadyuvar” o “contribuir a la seguridad nacional”, y que la población civil tendría el auxilio del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada de México, en caso de que lo requiriera, como por ejemplo, en casos de desastre y en la lucha contra el narcotráfico.²¹ Sin embargo, el uso del término seguridad nacional fue una formulación inacabada, porque no precisó cuáles eran y de dónde venían las amenazas para la Nación mexicana.

En 1987, el Presidente Miguel de la Madrid incorporó al esquema de seguridad nacional el tráfico de drogas ilícitas. Si bien este acto de autoridad correspondió más a presiones externas, tuvo un alto impacto para nuestro país en lo sucesivo; estableciéndose nuevos contenidos que modificaron el compendio tradicional de la seguridad nacional, y abriéndose la rendija para una mayor militarización de las acciones antidrogas.

del racho conocido como El Búfalo, en el Estado de Chihuahua, propiedad de Caro Quintero, la cual tenía capacidad para cosechar cientos de toneladas de marihuana con los medios de siembra más modernos de la época. En respuesta a ello, los líderes de la organización ordenaron secuestrar y, posteriormente, asesinar al agente Camarena y al piloto mexicano Alfredo Zavala Avelar, en el Estado de Jalisco.

²⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

²¹ *Ídem*.

El 31 de mayo de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF, en adelante) el PND 1989-1994, donde el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció que el combate a las drogas ilícitas era un asunto de seguridad nacional. El problema de aquel tiempo es que al integrar en este documento, que sirvió como eje de las políticas en materia de seguridad nacional, que el tráfico de drogas ilícitas era un problema para la seguridad nacional, esto legitimó de manera especial la participación abierta de las FAM contra el crimen organizado.²²

A pesar de que en su libro *México: un paso difícil a la modernidad*, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, intentó desmarcarse del proceso de militarización diciendo: “Mi gobierno se opuso a que el Ejército mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de traficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del Ejército, institución fundamental para la salvaguarda de cualquier país. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal”,²³ su intento fue en vano, no obstante que en su administración fueron capturados traficantes importantes como: Miguel Ángel Félix Gallardo, Francisco Rafael Arellano Félix, Joaquín Guzmán Loera, Humberto García Ábrego, entre otros.²⁴

Esta participación fue legitimada con interpretaciones del Poder Judicial de la Federación, que emitió un par de tesis basadas en el artículo 117 del entonces Código Federal de Procedimientos Penales, que a la letra señalaba: “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, trasmitiéndole todos los datos que tuviere,

²² *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, pp. 52-53, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31>

²³ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, pp. 19-20.

²⁴ *Ídem.*

poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos”.²⁵

Con base en lo anterior, los Tribunales Colegiados de Circuito determinaron que la actuación de la milicia no invadía la jurisdicción investigadora del Ministerio Público Federal. Textualmente dijeron: “Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Federal, la persecución de los delitos es competencia del Ministerio Público y de la policía judicial, también lo es que las actuaciones realizadas por elementos del ejército mexicano con motivo de la detención del quejoso sorprendido en flagrante delito, caso en el cual debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 16 de dicha Constitución, cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad competente inmediata, por lo que las diligencias practicadas por elementos del ejército, a raíz de la detención del acusado, como lo es la recepción de su confesión, no constituyen actos intromisorios o conculcatorios de la jurisdicción de las autoridades investigadoras federales, además de que los militares que intervienen en la detención de quienes cometen delitos contra la salud, forman parte de una corporación que labora en la campaña contra el narcotráfico”,²⁶ y que era “de explorado derecho que cuando los elementos de las fuerzas armadas actúan con el carácter de Policía Judicial Militar, se encuentran facultados para integrar las primeras diligencias que resulten con motivo de la investigación de la comisión de un ilícito; y, de esas actuaciones tiene pleno valor de conformidad con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales”.²⁷

²⁵ Es importante dejar asentado que este Código fue abrogado, de conformidad con lo que establece el Artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado por Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 05 de marzo de 2014.

²⁶ Tribunales Colegiados de Circuito, *POLICÍA JUDICIAL MILITAR, ACTUACIONES DE LA, EN CASO DE FLAGRANTE DELITO. NO INVADEN LA JURISDICCIÓN INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL*, Tesis Aislada, Registro 228833, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989, Materia Penal, p. 550.

²⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, *POLICÍA JUDICIAL MILITAR, CASO EN QUE LAS FUERZAS ARMADAS ACTÚAN CON EL CARÁCTER DE. VALOR DE SUS ACTUACIONES*, Tesis Aislada, Registro: 220606, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IX, Febrero de 1992, Materia Penal, p. 236.

Al final de su sexenio, el Presidente Carlos Salinas de Gortari creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. El grupo de coordinación ejecutiva de esta institución, incluyó a miembros de la SEDENA y de la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR, en lo sucesivo). Fue la primera vez que el gobierno involucró abierta y directamente a las FAM en instituciones antidrogas con facultades para la toma de decisiones.

Para finales de la década de los noventa del siglo pasado, las actividades de la milicia en labores de seguridad pública fueron ostensibles. El aumento en la ciudadanía de la percepción de inseguridad, el deterioro de las instituciones civiles dedicadas al combate de drogas ilícitas, y el creciente desprestigio social de las corporaciones policíacas, fueron los factores que contribuyeron a que rápidamente las FAM asumieran estas tareas con el aval de un importante sector de la opinión pública.

El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), al igual que sus predecesores, asumió que el tema de las drogas ilícitas era una amenaza a la seguridad nacional. Sustituyó a la Policía Judicial Federal por elementos militares, e intensificó el uso de las FAM en operaciones antidrogas, además, colocó a altos mandos militares en agencias civiles, como el Centro de Planeación para el control de Drogas, de la PGR.

La SEDENA, durante esta administración, estableció la campaña permanente antinarcoóticos, mediante la emisión de la “Directiva Azteca”, que incluía programas para erradicar cultivos de drogas, incautación de sustancias ilegales y el combate abierto al crimen organizado. También, creó el *Plan General para Combatir el Tráfico de Drogas*, “instrumento que sería el inicio de las

operaciones conjuntas de militares y policías a través de las bases de operación mixtas”.²⁸

En 1995, cuando se promulgó la *Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, se integraron los Secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina Armada de México, al Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con ello, se trasladó la estructura administrativa de dichas dependencias no sólo contra la lucha antidrogas, sino a todo el ámbito de la seguridad pública. A partir de ese momento, los altos mandos castrenses contaron con instrumentos para hacer valer su voz en las decisiones de Estado relacionadas con la seguridad, entendida ésta como una peculiar confusión entre seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional.²⁹

Como resultado de esta activa y constante participación de las FAM en tareas de orden civil, legisladores del Partido de la Revolución Democrática, en marzo de 1996, promovieron la acción de inconstitucionalidad 1/96, señalando que la presencia de los militares en tareas de seguridad pública contravenía lo establecido en el artículo 129 de la Carta Magna. La SCJN, en la resolución de este asunto, emitió las tesis jurisprudenciales *P./J. 36/2000*, *P./J. 37/2000*, *P./J. 38/2000* y *P./J. 39/2000*, donde señaló, a groso modo, que mientras las autoridades civiles requieran el apoyo de los institutos armados, y considerando que el Presidente de la República es el comandante de las Fuerzas Armadas Permanentes, puede disponer de las mismas para garantizar la seguridad interior, por lo que su participación en tareas de seguridad pública no incurría en violación a la Carta Magna.

²⁸ Meyer, Mauren, Et. Al., *En la Encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y el Estado mexicano*, Washington Office on Latin America (WOLA), The Beckley Foundation Drug Policy Programme, USA, noviembre, 2007, p. 5, [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20(2)%20(1).pdf)

²⁹ *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., México, 2009, p. 15, http://centroprodh.org.mx/?option=com_docman&task=doc_details&gid=89&Itemid=28

La consolidación del esquema de seguridad pública militarizado en la administración del Presidente Ernesto Zedillo, fue la creación, en 1998, de la Policía Federal Preventiva, cuyo mando fue asumido por un militar en activo. Una de las primeras medidas que se tomó en dicha institución fue incorporar a 5 mil militares de la SEDENA y 700 agentes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN, en adelante). En esta época, como medida para justificar más la presencia de las FAM en tareas de seguridad pública, se insistió que la milicia era la respuesta frente a la creciente degradación de las instituciones civiles de seguridad pública, y de procuración e impartición de justicia.

En el año 2000, con la alternancia partidista en el poder Ejecutivo Federal, se pensó que la presencia militar en tareas de orden civil se reduciría, sobre todo, porque el ganador de la elección presidencial, Vicente Fox Quesada, y su equipo de transición, señalaron que en cuestiones de seguridad y justicia, el tema de drogas no se consideraría un asunto de seguridad nacional, sino una cuestión de seguridad pública, por lo que se comprometieron a retirar a las FAM de estas labores, desaparecer a la PGR para crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia, concentrando a las policías e instituciones de inteligencia en esta última institución, además de quitarle a la Secretaría de Gobernación el control de las corporaciones policiacas, que dependían de ella.³⁰

No obstante, en el PND 2001-2006 se estableció que las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representaban la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas.³¹

³⁰ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 60.

³¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, p. 171, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>

Acto seguido, el Presidente Vicente Fox nombró a un militar, el general Rafael Macedo de la Concha, como titular de la PGR, y éste declaró que el tráfico de drogas ilícitas era un asunto de seguridad nacional, que sería un error no verlo así, que no iba a militarizar la dependencia y que los puestos más importantes estarían en manos de civiles y abogados. Dos meses después de asumir el cargo, fueron 14 los generales adscritos a la PGR y se nombraron para otros puestos a tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes. El proceso de militarización en la lucha antidrogas en los aparatos de seguridad pública, se dio a pasos acelerados.³²

Durante el primer trienio de la administración del Presidente Vicente Fox, la SEDENA presentó un informe de labores donde consideró que el tráfico de drogas ilícitas era “la principal y más violenta amenaza a la seguridad nacional del país”.³³ El Ejército tuvo un papel más dinámico en la estrategia antidrogas, dando la impresión fundada de la supeditación de la PGR a la SEDENA, y no la coadyuvancia que se había establecido en 1947. Además, la estrategia del gobierno federal mostró una mayor coincidencia e integración con la política de EUA en este tema.

El Presidente Vicente Fox concluyó su mandato evidenciando el fortalecimiento de la posición política del Ejército. Dos hechos fueron ilustrativos como consistentes: 1) Al finalizar el sexenio se instrumentó el operativo *México Seguro*, cuya característica fue la subordinación fáctica del poder civil al poder militar; y 2) A 10 horas de lo previsto por la Carta Magna, para la transmisión de mando del Poder Ejecutivo, de Vicente Fox a Felipe Calderón, el primero entregó la Banda Presidencial al Ejército mexicano, como medida de prevención por si el segundo no lograba tomar posesión en el Congreso de la Unión, tal y como lo

³² Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 64.

³³ *Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad*, El Universal, México, 14 de agosto de 2002, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/87952.html>

mandata la CPEUM en el artículo 87. En ese momento, se proyectó una inequívoca señal de la intervención militar en los asuntos políticos de orden civil.³⁴

En diciembre de 2006, “estábamos frente a tres graves desafíos: 1) la confrontación del Estado contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico; 2) la creciente crispación social motivada por elementos de coyuntura; y 3) la insatisfecha agenda social caracterizada nuclearmente por la marginación estructural y la desigualdad social transgeneracional”.³⁵ En este contexto, arribó a la Presidencia de la República Felipe Calderón Hinojosa, quien emprendió una campaña directa y abierta contra la delincuencia.

Desde el inicio de su administración, el Presidente Calderón dio a las FAM una participación activa contra el crimen organizado. A once días de haber iniciado su mandato, lanzó el Operativo Conjunto Michoacán, y a partir de ahí, prácticamente durante todo el sexenio la constante fue el despliegue de la milicia a lo largo y ancho del territorio nacional.

En el PND 2007- 2012, publicado en el DOF el 31 de mayo de 2007, dentro del primer Eje, *Estado de Derecho y Seguridad*, el octavo objetivo proponía “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”,³⁶ para ello, se señaló que se aplicaría la fuerza del Estado por tierra, mar y aire, y se destinarían los recursos necesarios para que las FAM cumplieran con el combate al crimen organizado, toda vez que esta labor era una encomienda para la seguridad interior del país.³⁷

³⁴ Petriche, Blanche, *Calderón gobierna mediante los comandantes militares*, La Jornada, México, 30 de julio de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/07/30/index.php?section=politica&article=005e1pol>

³⁵ Peñaloza, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*, 3ª edición, UNAM, México, 2018, p. 83.

³⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007

³⁷ *Ídem*.

Con ese enfoque en el tema de seguridad y de drogas, la visión militarista predominó y la SEDENA se replegó como nunca, pues dio cuenta de que en ese momento tenía 213 mil 477 elementos, y el *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, mostró que 45 mil 85 soldados realizaron labores contra la delincuencia organizada en 2007, en 2008 fueron 45 mil, en 2009 fueron 48 mil 750, en 2010 fueron 70 mil 864; y, finalmente, en 2011, último año registrado en el informe, la cifra alcanzó 96 mil 261 efectivos.³⁸

En este sexenio, también se dio un hecho de la mayor importancia. A comienzos del 2008, se celebró la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de EUA, Canadá y México, donde se consolidó la llamada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, en adelante), instrumento acordado en 2005 por los gobiernos de los países, y del cual deriva el Plan Mérida o también llamada Iniciativa Mérida.

Los objetivos de la ASPAN se centran en: asegurar el suministro barato y permanente del petróleo mexicano, principalmente, hacia EUA dadas las previsibles restricciones de producción y descubrimiento de yacimientos a nivel mundial; enfrentar la impredecible conducta de abastecedores del oro negro del golfo Árábigo y de Venezuela, así como de potencias productoras como Rusia, o bien, de consumidoras crecientes como China e India; acelerar el acceso a otros energéticos mexicanos como el gas natural, la electricidad y el agua potable, imprescindibles para su estrategia de Seguridad Nacional frente a bloques regionales como el europeo, el asiático y el sudamericano, a cambio se impulsaría un fondo de desarrollo para infraestructura de comunicación, educativa y tecnológica para México; establecer un arancel común, frente a terceros países, que garantice el acceso preferente a inversionistas, mercancías y servicios de EUA y Canadá, a la economía mexicana; y, lo más importante para términos de

³⁸ Reyna Alvarado, Víctor Manuel, *Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016*, Excélsior, México, 17 de septiembre de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381>

este trabajo, lograr una mayor cooperación policiaco-militar y antiterrorista, que permita reforzar la seguridad fronteriza, terrestre, marítima y aérea del vecino país del norte mediante más “coordinación” y “planeación” entre las Fuerzas Armadas.³⁹

Las implicaciones de la Iniciativa Mérida, que empezó a funcionar desde 2008, en su momento fueron advertidas y señaladas en periódicos, revistas y libros por analistas y especialistas en las materias de seguridad nacional, geopolítica y energéticos, como fue el caso de Alfredo Jalife Rahme, John Saxe Fernández, José Francisco Gallardo y José Luis Piñeyro, por mencionar algunos nombres. Pero como suele ocurrir en estos casos, a pesar de que las autoridades mexicanas afirmaron que todo se reduciría a un mayor intercambio de información y amplia cooperación mediante la dotación de equipo aéreo, terrestre, marítimo, técnico (radares y sensores), entrenamiento y mantenimiento, pero que todo estaría bajo el mando mexicano en lo que se refería a labores de planeación estrategia anticriminal o tácticas y acciones de inteligencia operativas. No obstante, lo cierto es que este esquema compromete la soberanía territorial, institucional y política del Estado mexicano: aumento del número de agentes de la DEA en nuestro país, se concede el derecho de portar armas y realizar arrestos, supervisar o participar en operaciones antinarcóticos, persecución “en caliente” de traficantes en la zona fronteriza, sobrevuelo de sus aeronaves en tal zona e intercepción de barcos en aguas nacionales.⁴⁰

Hago especial énfasis en la Iniciativa Mérida porque, aunque amerita por sí misma un análisis que escapen a los objetivos de este trabajo, no se puede dejar

³⁹ Piñeyro, José Luis, *Óp. Cit.*, nota 8, pp. 170- 171.

⁴⁰ Se recomienda Ver: Benítez Manaut, Raúl (Editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Lirio, México, 2010; Jalife Rahme, Alfredo, *México, ¿Primer cobayo de la guerra irregular del Pentágono?*, La Jornada, México, 15 de abril de 2009, <https://www.jornada.com.mx/2009/04/15/opinion/020o1pol>; Saxe Fernández, John, *Iniciativa Mérida: asalto profundo*, La Jornada, México, 8 de enero de 2015, <https://www.jornada.com.mx/2015/01/08/opinion/034a1eco>; y Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-FCPyS, México, 2009.

de señalar que una interpretación crítica, eficiente y alertadora de la misma, desde la perspectiva histórica entre nuestro país y EUA, y entre éste y América latina, arroja luz para comprender que la expansión de nuestros vecinos del otro lado del Río Bravo, implicó la toma de territorios que pertenecían a México: Texas en 1836, la guerra de 1846 y hasta 1848 culminó con la anexión de Nuevo México y Utah. Estas victorias diplomáticas y militares sobre nuestro país, fueron condición previa para la expansión transcontinental de EUA. Hoy, el fenómeno del mal llamado narcotráfico es la pantalla y el motivo para un nuevo intervencionismo y una apropiación territorial, a través de la fuerza policial-militar y de inteligencia, sobre naciones donde se localizan recursos naturales estratégicos como petróleo, agua, biodiversidad, uranio, minerales, etcétera, como es el caso de México.

La llegada al Ejecutivo Federal de un Presidente diferente al partido político que había gobernado durante los dos sexenios anteriores el país, hizo pensar que podría darse un giro de 180 grados en la estrategia nacional de seguridad, que se había caracterizado por un plan de combate frontal al crimen organizado a través del Ejército y la Marina. Esta idea cobró fuerza, porque el aspirante presidencial más aventajado en las preferencias electorales en aquel momento, Enrique Peña Nieto, textualmente dijo:

*“Creo que en el futuro hay dos caminos: mayor fuerza de los cuerpos policiacos y mayor inteligencia para desarticular a estos grupos. Será esencial no sólo la fuerza federal, sino la participación de los tres órdenes de gobierno... Ante la debilidad de los cuerpos civiles dedicados a esa tarea, el Ejército tuvo que entrar. Yo creo que el Ejército debe ser sustituido por fuerzas civiles”.*⁴¹

En plena campaña electoral, y como una de sus principales propuestas en el rubro de seguridad, Enrique Peña Nieto reiteró su intención de establecer un nuevo modelo policial en los rubros de formación y profesionalización, con

⁴¹ Torre, Wilbert, *Los militares deben volver a los cuarteles: Peña Nieto en EU*, Expansión, México, 14 de noviembre de 2011, <https://expansion.mx/nacional/2011/11/14/pena-nieto-defiende-en-estados-unidos-la-renovacion-del-pri>

academias regionales para entrenar técnicamente a los policías de todos los niveles de gobierno, a fin de que la milicia regresara a los cuarteles con cambios institucionales de fondo.⁴²

No obstante, como Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, a través del PND 2013- 2018, publicado el 20 de mayo de 2013 en el DOF, en el primer Eje, *México en Paz*, en el apartado de seguridad nacional, señaló la necesidad de ampliar este concepto a fin de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto. Asimismo, reconoció que la colaboración de las FAM en esta tarea era garantizar la seguridad interior. Además, consideró fundamental que el Sistema de Seguridad Nacional, fuera el centro de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.⁴³

Luego entonces, si bien el Presidente Peña Nieto rompió con el discurso político del régimen punitivo de la administración anterior, pero en los hechos las políticas que se implementaron en materia de seguridad pública fueron muy parecidas a las establecidas por el Presidente Calderón, además, los resultados obtenidos en el combate al narcotráfico fueron un fracaso que estuvo a la vista de todos.⁴⁴

⁴² *Propuestas de Enrique Peña Nieto, Elección 2012, México, <http://www.eleccion2012mexico.com/candidatos/enrique-pena-nieto/propuestas/seguridad>*

⁴³ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

⁴⁴ Ver Peñalosa, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*, 3ª edición, UNAM, México, 2018.

1.2 Referencia internacional. La agenda bilateral con Estados Unidos de América

Como lo apunté en la introducción de este trabajo, en el proceso de militarización de la seguridad pública en nuestro país, intervienen tanto factores de índole interna como externa. En los primeros, destacan “la sucesión de crisis económicas y políticas, y sus impactos sociales negativos; la menor capacidad de mediación de las instituciones del Estado mexicano; el fortalecimiento de distintos actores no estatales (el crimen organizado y en particular de los traficantes de drogas ilícitas), y la recomposición de la cúspide de la clase gobernante y de la clase empresarial a causa de la transición “democrática” dirían algunos analistas, oligárquica, señalaríamos otros”.⁴⁵

En los segundos, destacan las presiones políticas ejercidas por el gobierno de los EUA, que como principal promotor de la prohibición, ha instado a los gobiernos de todo el mundo a adoptar su política antidrogas, la cual se basa en tres elementos: erradicación de los plantíos ilícitos de estupefacientes, flexibilidad en las extradiciones y militarización de la lucha antidrogas.

Por tanto, no es ocioso decir que detrás de la militarización del combate a las drogas en el mundo, se encuentra la presión desplegada por EUA, Nación que, en ejercicio de su característica política exterior marcadamente intervencionista, se entromete en asuntos internos de otros países, especialmente en América Latina, para imponer los caminos que se han de seguir en las decisiones relacionadas con drogas. Prueba de ello es el proceso de certificación y, en la actualidad, la *Iniciativa Mérida*, que es un acuerdo bilateral entre México y EUA, análogo al polémico Plan Colombia.⁴⁶

⁴⁵ Piñeyro, José Luis, *Óp. Cit.*, nota 8, p. 156.

⁴⁶ López Betancourt, Eduardo, *Óp. Cit.*, nota 7, p. 150.

Desde esta óptica, debe analizarse la política del gobierno mexicano en el tema de seguridad nacional y de drogas, pues las exigencias de nuestros vecinos del norte, a través de los diversos instrumentos de “fiscalización” que suelen imponer,⁴⁷ son determinante en esta materia.

EUA comenzó un gran activismo contra el uso de drogas en 1906, firmando la *Convención sobre el Opio*. En 1909, delegados de 13 países se reunieron en Shangai, para llevar a cabo la primera Conferencia Internacional contra el Opio, cuya finalidad fue eliminar el comercio, manufactura y uso de drogas derivadas de éste. A partir de ahí, las iniciativas propuestas por los EUA en los foros multilaterales fueron esfuerzos por extender su política antidrogas en el exterior, prueba de ello fue la *Convención Internacional del Opio* en la Haya, en 1911 y 1912. Para 1914, el Congreso de los EUA aprobó la *Ley Harrison*, que prohibía los opiáceos, la cocaína y la marihuana. En 1919, adoptaron la Enmienda Dieciocho a su Constitución, también conocida como *Ley Volstead*, que prohibía la venta de bebidas alcohólicas. Y en 1930, establecieron el *Federal Bureau of Narcotics* (Oficina Federal de Narcóticos).⁴⁸

Todos estos esfuerzos por restringir y criminalizar la producción y comercio de drogas en EUA, tuvieron un impacto inmediato sobre territorios y mercados contiguos. En el caso de México, en 1923 el Presidente Álvaro Obregón prohibió la importación de cualquier narcótico, y creó una base aérea en Ciudad Juárez, Chihuahua, para detener el contrabando de licor a lo largo de la frontera con los EUA. En 1927, el Presidente Plutarco Elías Calles, firmó un decreto prohibiendo la exportación de heroína y marihuana.⁴⁹ Como suele ocurrir en este tipo de negocios, las medidas antes dichas, fueron un incentivo para los exportadores de

⁴⁷ *Ibidem*, p. 138.

⁴⁸ Contreras Velasco, Oscar, *La evolución del narcotráfico en México*, pp. 6-7, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>

⁴⁹ *Ibidem*, p. 8.

drogas y alcohol, quienes tomaron ventaja de los elevados precios que resultaron de la creación de mercados clandestinos.

En 1986, el Presidente Ronald Reagan firmó la *Nacional Security Decision Directive 221*, donde estableció por primera vez que el tráfico de drogas ilícitas de países productores hacia los EUA, era una amenaza para la seguridad nacional de la unión americana, por lo que autorizó la participación del Departamento de la Defensa en un número importante de actividades encaminadas a hacerle frente. Si bien es cierto que esta decisión fue motivada por la preocupación interna del incremento de estadounidenses consumidores de fármacos ilícitos, también lo es que ella tenía la intención de intervenir en el diseño de la política sobre drogas en otros países, así como en los mecanismos de funcionamiento de la misma. Inmediatamente después de este hecho, el gobierno mexicano asumió que la tesis del Presidente Reagan, también era válida para nuestro país y, por decisión del entonces Presidente Miguel de la Madrid, ese enfoque se integró al esquema de seguridad nacional.⁵⁰

En 1991 el director de la DEA, Robert C. Bonner, afirmó que la visión de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari -de considerar el tema de las drogas ilícitas como amenaza a la seguridad nacional- era la primera vez que el gobierno mexicano adoptaba una posición semejante a la estadounidense en la materia, pero olvidó que en realidad fue el Presidente anterior, Miguel de la Madrid, quién estableció la tesis instituida en ese sentido.⁵¹

En el sexenio del Presidente Vicente Fox, el titular del Consejo de Seguridad Nacional, institución creada el 8 de enero de 2001, Adolfo Aguilar Zinser, dijo categóricamente que la estrategia antidrogas del gobierno mexicano obedecía "a los intereses de EUA y no necesariamente a los nuestros".⁵²

⁵⁰ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, pp. 11-12.

⁵¹ *Ibidem*, p. 19.

⁵² *Aterradora situación de PGR, aseguran*, Reforma, México, 19 de enero de 2001.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EUA, llevaron al gobierno de ese país a reorganizar su agenda de seguridad. Durante las primeras semanas posteriores a ese hecho, el tema de los estupefacientes entre México y los EUA fue, prácticamente, relegado en el discurso político hasta casi desaparecer en los medios de comunicación. Autoridades de la DEA, aprovecharon la primera oportunidad que tuvieron para asociar el terrorismo con las drogas ilícitas y, posteriormente, catalogaron a éste como una variante de aquel. Así, empezó a tomar forma un discurso con figurantes de una especie de internacional “narcoterrorista”, interesada en atacar a EUA y desestabilizar a los países democráticos.⁵³

Aunque las autoridades mexicanas intentaron dar la impresión de que los atentados del 11 de septiembre no habían influido en la configuración de la estrategia de seguridad de nuestro país, era claro que éstos habían tenido repercusiones. Aguilar Zinser señaló que: “la agenda de seguridad nacional no la componen designios hegemónicos, ni intereses políticos, ni visiones ideológicas; la nueva agenda de seguridad de nuestro hemisferio la componen temas críticos de la seguridad colectiva de nuestro continente, que son: el crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo”.⁵⁴

En realidad, todos esos temas ya formaban parte de la agenda de seguridad, lo que cambió fue el énfasis que se le dio al terrorismo, que pasó a ocupar el primer lugar en la preocupación del gobierno de los EUA y, además, con fundamento o sin él, se le asoció con otros temas. El gobierno mexicano, con la declaración antes citada, reconoció a su manera que la seguridad dependía en gran medida de lo que determinaran los EUA, y que los cambios de orientación de

⁵³ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, pp. 23-24.

⁵⁴ Medellín, Jorge Alejandro, *Obligación ataques a virar la política de seguridad*, El Universal, México, 14 de octubre de 2001, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68530&tabla=nacion

la política de seguridad estadounidense, marcaban la pauta de la política mexicana en ese terreno.⁵⁵

Durante la administración del Presidente Felipe Calderón, el portavoz del Departamento de Estado de los EUA, Philip Crowley, afirmó que la situación de inseguridad y violencia que vivía México era un asunto de seguridad nacional para su país.⁵⁶ Dicha percepción fue reafirmada por James Clapper, jefe máximo de Inteligencia del gobierno del entonces Presidente Barack Obama, quien al entregar y exponer un informe ante el *Comité selecto sobre inteligencia de la Cámara de Representantes de los EUA*, señaló que como resultado de lo que ellos denominaron *narcoviencia*, México se había convertido en la principal amenaza a la seguridad de ese país, y añadió que estaban trabajando internamente con los funcionarios mexicanos “apropiados”, en la estrategia del Presidente Felipe Calderón.⁵⁷

La espiral de inseguridad y violencia que atraviesa nuestro país, en el marco de la política migratoria y de seguridad fronteriza del gobierno de los EUA, ha sido el motivo para que el gobierno del Presidente Donald Trump, la use a manera de presión a las autoridades mexicanas. El diario *The Washington Post*, dio a conocer una conversación entre el Presidente Trump y el entonces Presidente Peña Nieto, donde el primero señaló que, de ser necesario, estaba listo para enviar tropas estadounidenses a México a matar a traficantes (*bad boy*).⁵⁸

En esta coyuntura, hay quien señaló que el problema común de los estupefacientes, produjo desde hace décadas una alianza táctica basada en una relación militar entre ambos países poco clara, pues al público sólo se le informa

⁵⁵ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, pp. 39-40.

⁵⁶ *Violencia de cárteles mexicanos amenaza a la seguridad de EU, señala Washington*, La Jornada, México, 22 de enero de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/01/22/cultura/009n1pol>

⁵⁷ Brooks, David, *México primera preocupación en materia de seguridad: EU*, La Jornada, México, 11 de febrero de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/02/11/mundo/005n1pol>

⁵⁸ Riva Palacio, Raymundo, *Tropas extranjeras en México*, El Financiero, México, 7 de agosto de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/tropas-extranjeras-en-mexico>

de manera intermitente de ejercicios conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países, por ejemplo, de 2014 a 2016, el diario estadounidense dijo que se incrementaron 20% los programas conjuntos, que iban desde compartir inteligencia para atacar por aire, tierra y mar a las organizaciones de la droga de Centro a Norteamérica, hasta asesoría legal de abogados estadounidenses a los militares mexicanos para la observancia de los Derechos Humanos; situación que generó recelo en el Ejército mexicano, pero que, en caso opuesto, propició que la Marina de los EUA proporcionara entrenamiento especial a grupos de elite de la Marina de nuestro país.⁵⁹

Bien lo dijo Pierre Bourdieu, en *Ce que parler veut dire (Lo que quiere decir hablar)*, cuando señaló que el discurso de la autoridad tiene un poder performativo, pues contribuye a crear en la conciencia y en las cosas aquello que enuncia.⁶⁰ A partir de la tesis reaganiana, se logró imponer un cierto esquema y determinadas categorías de percepción, independientemente de las características históricas y estructurales de este fenómeno delincencial de las drogas, en los distintos países a través del tiempo. Pensar que los traficantes ponen en peligro la seguridad nacional de los EUA, fue cuestión de la definición de los contenidos del concepto, de quién los establece y del poder para imponerlos como razón de Estado en un determinado momento histórico.⁶¹

Ni en los mejores momentos de la *Cosa Nostra* se consideró a ésta como amenaza a la seguridad nacional de los EUA. Tuvo que crecer el consumo de sustancias psicoactivas entre la población de ese país, y debieron aparecer traficantes de otras minorías étnicas, principalmente colombianos y mexicanos, para considerar el tema de los estupefacientes bajo una nueva óptica. Al Capone y su organización delictiva intervinieron en la política interna de los EUA, de los criminales de origen latinoamericano no se ha sabido algo parecido, aun así, los

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ Bourdieu, Pierre, *Ce que parler veut dire*, Fayard, Francia, 1982.

⁶¹ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 25.

primeros fueron catalogados como enemigos públicos, pero nunca amenazas a la seguridad nacional. Otros tiempos, otras prioridades, otros intereses, otras categorías de percepción.⁶²

A la luz de estos hechos históricos descritos, pareciera aplicable la idea según la cual lo que es válido para los EUA, también lo es para el resto del mundo, esto por un lado; y, por el otro, que el discurso dominante concibe el surgimiento del tráfico y los traficantes como una actividad y como agentes sociales necesariamente ajenos a las estructuras de poder político en todo tiempo y lugar.

El enfoque jurídico y policiaco con el que inicia la era moderna de las prohibiciones de ciertos fármacos en los EUA, a partir de 1914, se ve reforzado hoy en día con la participación directa, abierta y legítima de los militares en los mandos de dirección y operativos del combate antidrogas. El entrenamiento del personal militar de los Estados que asumen la misma visión y establecen convenios de cooperación con EUA, es proporcionado por el Ejército de ese país y, adicionalmente, el adiestramiento está diseñado, simultáneamente, para la lucha contrainsurgente y el combate al tráfico de drogas.⁶³

El gobierno mexicano ha considerado que el tema de las drogas ilícitas es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción acerca de la capacidad para ejercer un cierto tipo de control y de contención del fenómeno, mediante la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Esa percepción y la evaluación de las instituciones, además de la posición de los EUA al respecto, ha derivado en decisiones que permitieron una participación progresiva de las FAM en este rubro.

⁶² *Ídem.*

⁶³ *Ibidem*, p. 16.

El gobierno de nuestro país, reacciona en términos de lo que percibe como urgencias sexenales y en función de lo que ha heredado. No ha predominado una visión de Estado, un plan urgente y transexenal de creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles, donde el uso de la milicia en dichas actividades sea la excepción, el último recurso y no algo que parece haberse convertido en la regla, sin plazo conocido para dar marcha atrás.⁶⁴

La seguridad nacional de los EUA se construye a partir de su posición de carácter hegemónica. Es por eso que su ámbito de seguridad está planteado desde la perspectiva planetaria en vez de ceñirse a su propio territorio. La seguridad de EUA depende de su capacidad de control y dirigencia sobre el resto del orbe. Su planeación estratégica depende del reforzamiento de su solidez interna, a la vez que el ordenamiento de los recursos, población y territorios de acuerdo a su concepción hegemónica.⁶⁵ Este control, a través de la militarización en el caso de las drogas ilícitas, permite tener una plataforma segura de despliegue y una capacidad de negociación privilegiada.

Desde esta perspectiva, no son casuales las advertencias sobre la violencia en México, o los señalamientos de que el tópico de las drogas ilícitas sea una de las prioridades de los EUA, por parte de los más altos funcionarios del gabinete de seguridad de ese país, las cuales inicialmente son “a título personal” y terminan siendo asumidas como preocupación oficial. Estos hechos tienen una causalidad: exhibir al gobierno mexicano como ineficaz en el combate a los estupefacientes y así tener mayor margen de presión, pues los esquemas de ayuda que nuestros vecinos proporcionan a otros países, en la práctica son una imposición de sus

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 22-23.

⁶⁵ Gallardo Rodríguez, José Francisco, “Militarismo, Represión y Derechos Humanos”, en *Foro Social Mundial*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal- Fundación Heberto Castillo Martínez A.C. y Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, México, 22 de enero de 2008, https://books.google.com.mx/books?id=3zHeCwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=militarismo,+represi%C3%B3n+y+derechos+humanos+jos%C3%A9+francisco&source=bl&ots=lm1PEBn0sl&sig=bQv_AnWFBHy66Oo3SQItKORcLoU&hl=es&sa=X&ved=2ahUKewiGlpqR38DcAhUFCKwKHV1TAKAQ6AEwAXoECAEQAQ#v=onepage&q=militarismo%2C%20represi%C3%B3n%20y%20derechos%20humanos%20jos%C3%A9%20francisco&f=false

términos y condiciones, ello conlleva un aumento en la injerencia de los asuntos de política interna, particularmente en seguridad pública y seguridad nacional. Se trata, de lo que en geopolítica contemporánea se conoce como neocolonialismo militar.

CAPÍTULO II. APROXIMACIONES A UN MARCO CONCEPTUAL SOBRE SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD INTERIOR, SEGURIDAD PÚBLICA Y FUNCIÓN PÚBLICA

“La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho”.

Aristóteles, *Política*.⁶⁶

La violencia, el poderío de la delincuencia organizada y la debilidad institucional de los cuerpos policiacos, así como las presiones hegemónicas de los EUA, han sido los factores decisivos que obligaron a los mandos supremos de nuestro país a emplear a la milicia en misiones que constitucionalmente son atribuciones de las instituciones civiles, pero que por diversas variables y explicaciones multifactoriales el día de hoy, se nos dice que son materia de seguridad interior, vertiente que junto con la defensa exterior, son los pilares de la seguridad nacional en nuestro país.

“Si bien el poder militar ha demostrado su lealtad a las instituciones del Estado mexicano y su subordinación al poder civil constituido..., y por su parte los poderes federales y su representación civil han reconocido el papel fundamental que las instituciones armadas han legado para el desarrollo nacional, existe un gran vacío jurídico”⁶⁷ en lo relativo al papel que desempeñan en labores de seguridad pública.

No se pone en tela de juicio la importancia y el papel que a través de diversos pasajes de nuestra historia han desempeñado las FAM, se trata de instituciones fundamentales para mantener la soberanía, independencia, integridad y permanencia del Estado mexicano. Sin embargo, ordenar la

⁶⁶ Aristóteles, *Política*, Vigésima sexta edición, Austral, España, 2016, p. 41.

⁶⁷ Castaño Contreras, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un Modelo de Seguridad Nacional en México*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2015, p. 9.

intervención de la milicia en labores de competencia civil, obliga necesariamente a una reflexión sobre los límites y alcances de su intervención en dichas misiones.

La ambigüedad normativa y el vacío legal que prevalece en el sistema jurídico mexicano en esta asignatura, trae como consecuencia una gran confusión -intencionada o no-, sobre el uso y manejo de los términos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, que lejos de dar confianza y certidumbre, contribuye a la discrecionalidad.

Por eso resulta académica y socialmente pertinente establecer los componentes, elementos y variables que puedan hacer distinguible el ámbito de la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública. En este capítulo se intenta aportar elementos que permitan la identificación de los alcances y límites de dichos conceptos, partiendo de la premisa de que son una especie del género: seguridad.

Una teoría de la seguridad, debe precisar su naturaleza jurídica, a cuyo efecto habrá de establecerse en qué consiste, determinar su género próximo y su diferencia específica. Al ser un factor determinante de la convivencia social, la seguridad se requiere en diferentes estadios y en distintas modalidades, a saber: nacional, interior, pública, ciudadana, humana, entre otras.⁶⁸

En este apartado también se analizarán los criterios emitidos por la SCJN, pues a pesar de que el máximo tribunal constitucional de nuestro país se ha pronunciado, no ha subsanado el vacío legal sobre la participación de las FAM en labores de orden civil. Situación que debe llamar poderosamente la atención en los poderes públicos federales del país, pues no sólo evidencia el escaso conocimiento de la doctrina, sino la debilidad de nuestro marco legal.

⁶⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, p. 78.

2.1 Seguridad

El vocablo seguridad deriva de la palabra latina *securitas*, que significa cualidad de seguro,⁶⁹ de estar libre y exento de peligro, daño o riesgo. La seguridad ha formado parte de las civilizaciones desde su integración, al encontrarse interrelacionada con la perpetuidad de una comunidad, con mayor razón lo está con el de una sociedad con identidad y aspiraciones de Estado Nación.

La seguridad es un anhelo del ser humano por estar a salvo de peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes, pero también es un valor instalado en los cimientos mismos del Estado. Esta aspiración del hombre es la que lo lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social y la creación del Estado, que a través de las normas de derecho proporciona seguridad a los miembros de su población.

La versión contractualista del origen del Estado, en la óptica de Thomas Hobbes⁷⁰ y de John Locke,⁷¹ indica que éste es producto de un pacto social que celebran las personas, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el propósito de obtener seguridad.

De las consideraciones anteriores, se deriva un doble aspecto del Estado: el subjetivo y el objetivo. El primero entraña la confianza de cada quien de que sus bienes y derechos estén a salvo de riesgos. El segundo implica un orden jurídico

⁶⁹ "Seguridad", en *Diccionario de la Real Academia Española*, <https://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>

⁷⁰ Thomas Hobbes plantea que en el contexto de la guerra de todos contra todos, donde el peligro a la muerte es inminente, las personas, en un acto racional, acuerdan crear al Estado: el Leviatán, monstruo bíblico, encargado de instaurar la paz y la seguridad de la sociedad civil. Ver Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Quinta edición, Gernika, México, 2005.

⁷¹ En *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, John Locke nos dice que el hombre tiene el derecho y el deber de conservar su vida y la de los demás para estar a salvo, por un lado; y por el otro, distingue dos procesos en la formación del contrato social: donde se crea la comunidad y, con ello, se supera el estado de naturaleza, y donde se establece la relación gobernante y gobernado. El objetivo primario de la sociedad civil o política, es garantizar la vida y seguridad de los individuos, así como evitar el estado de naturaleza y las problemáticas que pudiera surgir de éste a través de la instauración de una autoridad reconocida, a la que cualquier individuo pueda recurrir cuando sufre un agravio. Ver Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Cuarta edición, Gernika, México, 2000.

cuya eficacia está garantizada por el poder público para una convivencia social armónica.

De este modo, al ser un valor esencial del Estado, por cuanto concurre a la fundación de esta organización jurídica, política y social, la seguridad se erige en un principio y un fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos para postularse como su *telos*, su objeto y su finalidad.⁷² Se trata de una necesidad de la persona y de los grupos humanos, un derecho inalienable del hombre y de las naciones, por tanto, posee un valor relevante desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar.⁷³

Nicolás Maquiavelo, en *El Príncipe*, apunta que el Estado es una obra suprema de la sabiduría, un sistema organizado de órdenes de vida que tiene su seguridad en sí mismo, y aquel que tiene en sí mismo la razón de su seguridad, es capaz de regirse por sí mismo, en cambio, el que no la tiene depende de otro y a otro ha de recurrir para defenderse.⁷⁴

En nuestro marco constitucional, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los Derechos Humanos de las personas. Así lo consagra el primer párrafo del artículo 1º de la CPEUM, que señala:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”

De igual modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 3, establece que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su

⁷² Fernández Ruiz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, p. 76.

⁷³ Thiago Cintra, José, *Seguridad nacional y desarrollo*, Diplomado de Análisis Político, Colegio de México, México, 1991, p. 40.

⁷⁴ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe (Anotado por Napoleón Bonaparte)*, Biblok, España, 2015, p. 225.

persona. El artículo 9, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no sólo ratifica este postulado, sino que en el artículo 3 añade que los Estados partes de dicho instrumento, se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en ese pacto.

2.2 Seguridad nacional

Aristóteles señaló que los cinco objetos de deliberación política, son: los ingresos fiscales, la guerra y la paz, las importaciones y exportaciones, la legislación y la defensa del país,⁷⁵ esta última se entiende como la seguridad nacional, función a cargo del Estado mediante diversos instrumentos, sean militares, sociales, culturales, jurídicos, económicos y políticos, todo, para salvaguardar a la sociedad, al territorio, a la Constitución, a las instituciones, a los recursos naturales, a la soberanía y a la unidad de la Nación.

Seguridad nacional, es un concepto que incide notablemente en todas las acciones y estrategias estatales. Se trata de una categoría valorativa, que incluye un ideal positivo que es necesario defender y vincularlo con el paradigma del Estado-Nación, así como su existencia del mismo.

San Ambrosio (340-397), el obispo de Milán en su obra *De officis ministrorum*, justificó el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. Mediante ese planteamiento, el doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental denominados actualmente como: seguridad nacional y seguridad pública,⁷⁶ respectivamente.

⁷⁵ Aristóteles, *Arte Poética. Arte Retórica*, Porrúa, México, 2005, p. 94.

⁷⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, p. 85.

El primer enfoque normativo sobre la seguridad nacional fue en los EUA en 1947, con la *National Security Act*, que se diseñó bajo la perspectiva bipolar en la que se encontraba el mundo de postguerra. En este documento se estableció el enfoque “realista”, donde partiendo del precedente histórico del sistema de Estados soberanos, consolidado entre los siglos XIX y XX, en el que cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad y perseguía su interés nacional (definido en términos de poder) ante la ausencia de un gobierno o autoridad por encima de ellos, se cimentó la teoría de que dicho sistema era, por definición, anárquico. Su principal característica fue una rivalidad continua, donde los intereses nacionales colisionaban inevitablemente y fueron el estímulo constante de la competencia, el conflicto y la guerra.⁷⁷

Entre los postulados más importantes de este modelo destacan que el Estado garantizará la seguridad y, por ende, la permanencia de su naturaleza como Nación soberana e independiente, al fortalecer sus capacidades militares e institucionales de fuerza, medidas a partir del número de sus integrantes, su capacidad de fuego, potencial destructivo del armamento obtenido o desarrollado, y su habilidad estratégica de combate en defensa, o en operaciones ofensivas, contra el “enemigo”.⁷⁸

Entre los hechos más significativos que modificaron la vigencia del modelo realista de la seguridad nacional, destacan los siguientes:⁷⁹

- El ocaso del colonialismo, el surgimiento y consolidación del nacionalismo en los pueblos y Estados dominados por éste;

⁷⁷ Gómez Ricaurte, Adriana, *Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales mención en Relaciones Internacionales, Quito, FLACSO- Sede Ecuador, 2002, p. 3, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/276/7/TFLACSO-02-VGRV2002.pdf>

⁷⁸ Castaño Contreras, Cristián, *Óp. Cit.*, nota 67, pp. 23-24.

⁷⁹ Aguayo Quezada, Sergio *et. al.*, “México y Estados Unidos: en busca de la Seguridad”, en Aguayo Quesada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Comps.) *En Busca de la Seguridad Perdida; aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 23- 25.

- La decreciente efectividad de la fuerza militar, debido a que las intervenciones se hacían largas y costosas, provocando que los ciudadanos de los países que optaban por ese esquema lo rechazaran cada vez más por las inacabables guerras no convencionales, un ejemplo de ello fue la intervención de EUA en Vietnam;
- El Plan Marshall y su éxito en la rápida reconstrucción de Europa Occidental, que sirvió como escudo de contención en contra del temido expansionismo soviético, pero que para fines de los años sesenta del siglo XX, también ocasionó una creciente competencia económica de esa zona revitalizada, que en combinación con la floreciente economía japonesa, comenzó a generar problemas a la economía estadounidense, además de las consecuencia del desplazamiento de los trabajadores de industrias no competitivas, la inflación, las tasas de interés y los insostenibles déficit comercial y fiscal, todo, hizo que aún y el poderoso EUA aumentara la importancia de los asuntos económicos mundiales en su agenda política y de seguridad nacional;
- La creciente integración o interdependencia de la economía mundial, las relaciones de Estado a Estado que siguieron siendo percibidas como el núcleo fundamental de la política internacional, la proliferación de corporaciones y bancos transnacionales, y el desarrollo de las tecnologías capaces de transferir instantáneamente información, capital y bienes alrededor del mundo, crearon una red cada vez más compleja de relaciones que atomizaron las fuentes de poder tradicionales y produjeron intereses encontrados difíciles de descifrar;
- La intensa relación entre sociedades;
- La creciente y rápida degradación del medio ambiente; y
- El desmantelamiento de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas y el acelerado reajuste de los países del socialismo real de la Europa del Este.

Al modificarse el esquema tradicional de la seguridad nacional y ensancharse el mosaico en esta materia con nuevos elementos, provocó el surgimiento del modelo *ampliacioncita*, o también llamado *idealista*, *integral* o *multidimensional*. Dicho enfoque integró variables diversas para conceptualizar a la seguridad nacional como valor y objetivo de la autoridad, que se alcanzaba no sólo a partir del uso de la fuerza militar. En esta visión, la seguridad nacional no sólo es un valor o condición social que se garantiza, por la autoridad legal y legítimamente constituida, con el uso legítimo de la violencia, sino que existen otros instrumentos que permiten a una comunidad mantenerse sin miedo o temor desde distintas ópticas. De modo que una Nación está segura a partir del desarrollo, la educación, la disminución de la pobreza y las desigualdades sociales, o con la preservación y equilibrio del medio ambiente, por mencionar algunas vertientes.⁸⁰

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, perpetrados por la red fundamentalista de Al Qaeda, marcaron una nueva directriz en la agenda de seguridad nacional. La doctrina que los EUA desarrolló, y que fue el fundamento de su política de seguridad nacional, se basó en lo que ellos denominaron “guerra de defensa anticipatoria” o “guerra preventiva”, con ello, aumentó de manera extraordinaria el presupuesto castrense, proliferaron los grandes contratos para el complejo bélico e industrial de ese país y se militarizó, de manera sensible, la política exterior.⁸¹

Como lo ha reconocido la Organización de las Naciones Unidas (ONU, en lo subsecuente) y organismos regionales como la Organización de Estados Americanos, si bien la hipótesis de guerra entre los países no ha desaparecido, actualmente no es la principal amenaza a la seguridad nacional de los Estados. A partir de mediados de la década de los noventa del siglo XX y principios del siglo

⁸⁰ Castaño Contreras, Cristián, *Óp. Cit.*, nota 67, pp. 24-25.

⁸¹ Ver Saxe Fernández, John, *Terror e Imperio. La hegemonía política y económica de Estados Unidos*, Debate, México, 2006.

XXI, se configuró una visión de Estado moderno, donde las políticas no sólo son vistas como intervenciones en el ejercicio de la autoridad o exclusivas del ámbito del gobierno, sino que el proceso para el diseño, implementación y evaluación de las mismas, es visualizado como un sistema donde intervienen directamente los ciudadanos en su carácter de contribuyente fiscal y de actor participativo en la toma de decisiones de carácter público.⁸²

En estas circunstancias se abrieron paso los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana, mismos que han sido poco a poco adoptados por países e instancias internacionales como la ONU, por poner en el centro del sistema de seguridad de una Nación a las personas y al tejido social que constituye una comunidad.

Nuestro país, ha integrado en mayor o menor medida los postulados de los diversos enfoques o modelos de seguridad nacional. El Libro Blanco de la Defensa Nacional, da cuenta de ello, pero también sintetiza la alta responsabilidad encomendada a nuestras FAM, así como el anhelo para cumplir con sus deberes constitucionales y legalmente asignados.⁸³

El General Clemente Vega García, define a la seguridad nacional como: “... *La condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales...*”⁸⁴

José Luis Piñeyro, señala que el análisis de la seguridad nacional debe partir de una evaluación del poder nacional, que es la única posibilidad de defensa contra cualquier amenaza externa o interna que pudiera afectar la gobernabilidad

⁸² Castaño, Contreras, Cristián, *Óp. Cit.*, nota 67, p. 26.

⁸³ México. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 1 de enero de 2005, <https://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>

⁸⁴ Vega García, Gerardo Clemente, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2002, p. 67.

del Estado. El concepto de poder nacional, se refiere a los recursos con los que cuenta la Nación para hacer frente a cualquier eventualidad, por lo que se manifiesta en todos los campos de acción: político, económico, cultural, social y militar. Al ser una categoría de análisis generalizado de elementos que constituyen las necesidades más importantes, se trata de un factor determinante para guiar a quienes toman las decisiones en el proceso de la política general de la Nación. Por eso, define a la seguridad nacional como: *“Una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la Nación, tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales, mediante las decisiones del gobierno en turno y de las acciones del Estado”*.⁸⁵

Desde el Centro de Estudios Superiores Navales, el Dr. Emilio Vizarratea, señala que la seguridad nacional, como instrumento de análisis, debe ser vista como una condición de paz, de libertad y de justicia social y económica, que procura el Estado mexicano, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, y así estar en condiciones de garantizar la integridad, la soberanía y la independencia.⁸⁶

En nuestro marco jurídico, los fundamentos constitucionales y legales de la seguridad nacional, están reconocidos en la CPEUM y en la Ley de Seguridad Nacional. Por su importancia destacan los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89, fracción IV de la CPEUM. Y en la Ley de la materia sobresale, por su importancia, el artículo 3º.

El artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Federal, dispone:

*“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
I. a XXIX-L. ...*

⁸⁵ Piñeyro, José Luis, *Óp. Cit.*, nota 8, p. 178.

⁸⁶ Vizarratea Rosales, Emilio, “Nueva Inteligencia y Ciberseguridad”, en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, México, 2016, volumen 37, número 1, enero- marzo, pp. 50-51, https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/revista_pdf/2016/2016-1.pdf

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

El artículo 89, fracción VI, de la Norma Suprema establece:

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

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Este último artículo citado es particularmente importante, por el hecho de que al ser el comandante supremo de la milicia, y único portador del águila y de las cinco estrellas,⁸⁷ el Presidente de la República es el primer y único responsable para organizar y administrar a las FAM para lograr la seguridad de la Nación. Además, también reconoce los dos pilares que conforman la seguridad nacional en nuestro país: la seguridad interior y la defensa exterior.

En virtud de que el Estado requiere para su existencia la garantía de seguridad, su naturaleza soberana abarca los campos interno y externo como unidad y garantía de protección contra todo riesgo a la Nación. El artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, define a ésta de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

⁸⁷ Badillo Martínez, Roberto, *El libro verde de las Fuerzas Armadas. Los presidentes de México y los militares, propuestas para un México soberano y seguro*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2014, p. 29.

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

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

2.3 Seguridad interior

Antes de escribir sobre el tema de seguridad interior, es preciso definir lo que se entiende por Nación. Se trata no sólo de un concepto más amplio que el de Estado, sino que en muchos casos es anterior a éste, por abarcar múltiples aspectos de la vida del hombre como la raza, la lengua, el territorio, la cultura, la religión, todos, factores determinantes en la construcción de un sentimiento de fidelidad y de solidaridad, de una historia común y del propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro. Para José Ortega y Gasset, precisamente lo que individualiza el concepto de Nación es el futuro común, el pensamiento de que la Nación debe seguir existiendo, que debe continuar teniendo una proyección a futuro. Esta idea de Ortega y Gasset, es retomada por varios autores, entre ellos Burdeau, quien afirma que la Nación es el sentimiento de solidaridad que une a los individuos en su deseo de vivir juntos para continuar siendo lo que se ha sido; es pues, incluso, la unión con el pasado, una representación del futuro. Labor, en la cual el Estado es factor determinante a través de sus acciones.⁸⁸

⁸⁸ López Monroy, José de Jesús, “Concepto de Nación”, en Eds. Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-IIIJ, México, 1982, t. VI. L-O, pp. 223-224, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/10.pdf>

Al ser la actividad del Estado que le asegura a la Nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio nacional, entre ellos: la presión de carácter subversivo y la defensa de las instituciones,⁸⁹ el concepto de seguridad interna debe ser visto en relación con el concepto de Nación, pues su ámbito de competencia y su margen de acción, poseen una importancia central en la aspiración vital del individuo y del núcleo social para estar ausente de riesgo, peligro o amenaza.

La seguridad interior es: “la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno, es decir, problemáticas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de la soberanía, violencia, subversión, corrupción, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, con la que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo”.⁹⁰

Tanto la seguridad interior como la defensa exterior, se enfocan a mantener, garantizar y preservar la seguridad de la Nación, ante una serie de factores de riesgo que pueden atentar contra la una o la otra. En el ámbito interno, podría ser un desastre natural o un hecho provocado intencional o accidentalmente por causas humanas, así como la presencia de enemigos del Estado, sean naturales o coyunturales.⁹¹

⁸⁹ Garza Salinas, Mario, “Políticas Públicas y Seguridad en el marco de la acción del Estado”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario (Coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UNAM-III, México, 2002, p. 115, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>

⁹⁰ *Ibidem*, p. 41.

⁹¹ Velazco Gamboa, Emilio, “La seguridad nacional en el México contemporáneo (Introducción a la teoría general de la seguridad nacional mexicana)”, Colección de Análisis contemporáneos, serie Seguridad y Justicia, número 2, Puebla: Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política, citado por Káram Beltrán, Adolfo, *Policía Federal Mexicana*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2014, p. 136.

Se trata de una garantía “en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la Nación, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, para que una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se pueda conquistar y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes”.⁹²

Existen también acciones de seguridad interior dirigidas a contrarrestar situaciones ya dadas o evitar posibles antagonismos o presiones, se trata de medidas que buscan mantener el clima de paz social cuando se presume confrontación entre grupos de la sociedad. Estas medidas van orientadas a garantizar la soberanía y la integridad del patrimonio nacional ante amenazas separatistas de inspiración regional o internacional, étnicas, culturales, políticas o económicas; y aquellas que pretendan preservar la integridad nacional, cuando ésta sea flanco de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, orientadas por individuos e intereses extranjeros.⁹³

El concepto de seguridad interior, en el marco jurídico constitucional mexicano, se encuentra establecido en la referida fracción VI del artículo 89 de la Carta Magna que, como se dijo líneas arriba, junto con la defensa exterior, son los pilares de la seguridad nacional en nuestro país. Aún y cuando dicha disposición constitucional señala que el presidente de la República garantizará la seguridad nacional en los términos de la Ley en la materia, actualmente ésta (La Ley de Seguridad Nacional) es deficiente e insuficiente, pues no tiene un libro, título o capítulo, ni para seguridad interior ni para defensa exterior.

El 21 de diciembre de 2017, se publicó en el DOF la LSI. Norma que, por su contenido, amerita un análisis específico, el cual se realizará en el Capítulo 4 de esta investigación, porque desde mi percepción tiene no sólo problemas de

⁹² Thiago Cintra, José, *Óp. Cit.*, nota 73, p. 42.

⁹³ Rosas Ramírez, Salomón, *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*, Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 42.

inconstitucionalidad e inconvencionalidad, sino porque también, y en estricta técnica legislativa, debería estar en la Ley de Seguridad Nacional, y no en un ordenamiento aparte.

Hay autores, como Martha Patricia Solís Minor y Marcos Pablo Moloeznik, que con el ánimo de despertar el debate, señalan que: “en rigor, el término seguridad interior constituye un resabio de las constituciones del siglo XIX que logra sobrevivir a los trabajos del Constituyente de Querétaro y que sólo ha servido para generar confusión sobre el contenido y alcance de los términos y categorías de seguridad, dejando expedita la participación de las Fuerzas Armadas en misiones y funciones de naturaleza policial”.⁹⁴

Legalmente la única referencia a la seguridad interior, en el inmenso océano de leyes en nuestro país, se encuentra en las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea, y de la Marina Armada de México. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM, en lo sucesivo), en el título primero, denominado misiones generales, en su capítulo único, en el artículo 1o, señala:

“Artículo 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

⁹⁴ Solís Minor, Martha Patricia y Moloeznik, Marcos Pablo, “El rol de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y su impacto en las relaciones civiles-militares: el caso mexicano como paradigma de la militarización de la seguridad pública”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Avelar Álvarez, María Esther (Coords.), *Retos y perspectivas de la seguridad y la justicia penal*, CONACYT, México, 2014, pp. 93-94.

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”.

La Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM, en lo subsecuente), en su capítulo primero, denominado de la misión, atribuciones e integración de la Armada de México, en el artículo 1o establece:

*“Artículo 1.- la Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y **coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales”.*

2.4 Seguridad pública

La seguridad pública es una acción gubernamental irrenunciable y una actividad esencial del Estado que adquiere el carácter de función pública, porque conlleva el ejercicio de su potestad, imperio, autoridad y soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de peligro, daño o riesgo, y así estar seguro en el entorno, al tiempo de preservar las libertades, la paz y el orden público.⁹⁵

El ejercicio intrínseco de su naturaleza de función pública, requiere la realización de un conjunto heterogéneo de actividades encaminadas a garantizar el imperio y la potestad de la autoridad del Estado, entre las que figuran: la vigilancia de la vía y lugares públicos, así como de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público, la prevención de la comisión de ilícitos, la colaboración en la investigación y persecución de los delitos, la prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno, el mantenimiento del orden público, la seguridad vial y el ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, la prevención de desastres y siniestros, avisos de alarma en

⁹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, pp. 73-74.

casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento en casos de hecatombes, desastres y siniestros, supuestos estos últimos conocidos como protección civil.⁹⁶

Esta idea está plasmada en el marco constitucional y legal de nuestro país. El artículo 21 de la Carta Magna, en sus párrafos primero, noveno y décimo, señala:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

⁹⁶ *Ibidem*, p. 82.

- b) *El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.*
- c) *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*
- d) *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*
- e) *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.*

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es el ordenamiento reglamentario del artículo 21 de la CPEUM en materia de Seguridad Pública, y cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno, dispone en su artículo 2º:

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

2.5 Función pública

El Diccionario de la Real Academia Española, dice que el vocablo “Función” proviene del latín *functio*, que se refiere a la tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, a sus órganos o personas.⁹⁷ A su vez, la palabra “Pública” deriva del latín *publicus*, relativo a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado.⁹⁸ Etimológica y gramaticalmente, el concepto de “función pública” da cuenta, por un lado, del personal al servicio de la administración pública; y por el otro, a la función que desempeñan los entes públicos.

El Diccionario Jurídico Mexicano, contiene una idea muy similar, al señalar que la función pública responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público, separación conceptual que no desvincula a ésta con su objetivo, que es la idea de “servicio”. Además, añade que a la función pública se aplica un derecho *sui generis* autónomo, diferente del derecho privado; este derecho administrativo ha sido progresivamente elaborado con una jurisdicción propia, donde la actuación del Estado está completamente dominada por el ideal de asegurar el funcionamiento continuo, eficaz y regular del servicio público.⁹⁹

Lo público es un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico, entre los que destaca el de función. En este sentido, toda función pública es una actividad esencial del Estado, que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, por cuya razón es indelegable y, en consecuencia, no se puede

⁹⁷ *Función*, Diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=IbQKTYT>

⁹⁸ *Pública*, Diccionario de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=McVNSEjtKDX20JA2N9s>

⁹⁹ Nava Negrete, Alfonso, “Concepto de Función pública”, en Eds. Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-IIIJ, México, 1982, t. IV, E-H, p. 258, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/11.pdf>

concesionar.¹⁰⁰ Su ejercicio exige la realización de un conjunto heterogéneo de actividades encaminadas a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

Jurídicamente, resulta una referencia obligada para sustentar este criterio, la proporcionada por el artículo 5, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que señala:

“Artículo 5.- Son facultades indelegables del Secretario:

I. a III. ...

IV. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Programa Sectorial de Gobernación, las políticas tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y la política criminal, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y coordinar su ejecución, control y evaluación”.

En suma, interpreto y entiendo la función pública como una expresión de la potestad, un ejercicio de la autoridad y una manifestación de la soberanía del Estado, a través de sus funcionarios, órganos e instituciones facultados para cumplir con un mandato legal revestido con carácter de indelegable y, que por ende, no puede ser objeto de concesión.

Las definiciones de seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública y función pública analizadas desde la perspectiva doctrinaria y, de conformidad con lo establecido en el marco jurídico, además de aportar claridad para una debida interpretación de su contenido y alcances, deben ser referente obligados en la instrumentación de las acciones que el Estado mexicano implemente para preservar y defender la seguridad, tanto de las personas como de la Nación.

La realidad revela que el contexto en el que aparece la intervención de las FAM, invocando la salvaguarda de la seguridad interior, está marcado por una

¹⁰⁰ Fernández Ruíz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, pp. 81- 82.

grave crisis de seguridad pública, que pretende ser combatida mediante la intervención de la milicia. Sin embargo, he tratado de demostrar que seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública quedan claramente definidas. Pese a que todas tienen el carácter de función pública, que conlleva el ejercicio de la autoridad, la potestad y el imperio del Estado, no son lo mismo. Existen estadios, grados y diferencias entre ellas.

No sólo los seres humanos requieren de seguridad, sino que el Estado mismo precisa de ella para los mismos fines, es decir, verse libre de riesgos y peligros, de esta forma es que existe la seguridad nacional, protectora del Estado.¹⁰¹ Por tanto, interpreto a la seguridad nacional como una función pública y un bien invaluable del Estado, por ser la condición permanente de paz, de libertad y de justicia social que, dentro del régimen constitucional y legal, garantiza el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para lograr los objetivos nacionales, al tiempo de salvaguardar la integridad territorial, el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las personas, así como la soberanía e independencia nacional.

A la seguridad interior, que junto con la defensa exterior son los pilares de la seguridad nacional en nuestro país, yo la entiendo como la capacidad del Estado para superar, neutralizar y reducir antagonismos o presiones que se producen dentro de sus fronteras, a través de acciones cuyo objetivo es contrarrestar todas las formas que pudieran perturbar el orden interno o destruir los valores y principios nacionales, como sería el caso de procesos subversivos concatenados, usualmente con carga ideológica, de cualquier origen, forma o naturaleza, orientados a quebrantar, minar o destruir los objetivos nacionales.

¹⁰¹ Fernández Ruíz, María Guadalupe, "Comentario a la Ley de Seguridad Interior", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Tomo LXVIII, número 271, volumen 2, mayo- agosto, 2018, p. 973.

En cambio, la seguridad pública protege a las personas; su vida, su integridad –física o psicológica-, sus propiedades, sus libertades y sus derechos, así como la paz y el orden público.

2.6 Las interpretaciones de la SCJN sobre la participación de las FAM, invocando los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública

El Derecho es una creación humana y siempre perfectible. La aplicación de la Ley trae consigo una serie de problemas como el de interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflicto en el tiempo y en el espacio. No obstante, sería un sinsentido la existencia de la ley, y no cumpliría los fines para los cuales fue creada, si ésta no es aplicada. Por eso, para tratar de resolver estos problemas existen una serie de herramientas entre las que destaca la técnica jurídica consistente en el uso adecuado de un conjunto de medios, reglas o procedimientos, que permiten alcanzar los fines que el derecho persigue.¹⁰²

Hay dos tipos de técnicas jurídicas: 1) Técnica de formulación de las normas, también conocida como técnica legislativa, la cual consiste en los medios, reglas o procedimientos para la elaboración o formulación de las leyes; y 2) Técnica de aplicación del derecho o de las normas, la cual se refiere a los medios, reglas o procedimientos para la aplicación del derecho objetivo.¹⁰³ Para los fines que se pretenden en esta investigación, me avocaré a esta última, entre la cual, a su vez, destacan las operaciones lógicas de integración y de interpretación.

La integración, es una serie de procedimientos para colmar las lagunas y determinar el derecho aplicable. Significa descubrir el sentido de la ley y se subdivide en cuatro categorías:¹⁰⁴

¹⁰² Muñoz Rocha, Carlos Ignacio, *Teoría del Derecho*, Oxford, México, 2007, pp. 207-299.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

- 1) Auténtica; cuando la realiza el propio creador de ésta, o sea el poder legislativo;
- 2) Privada; la que realizan los particulares, sean profesionistas del derecho o cualquier persona interesada en descubrir lo que la ley dice;
- 3) Doctrinal; es de carácter privado, como la realizada por los especialistas o tratadistas del derecho; y
- 4) Judicial o jurisprudencial; efectuada por los órganos judiciales facultados para hacer jurisprudencia, y se denomina judicial porque es obligatoria para todos los órganos judiciales inferiores. En nuestro país, la interpretación judicial, tiene carácter obligatorio.

Hago mención de lo anterior, porque esta metodología servirá para la interpretación y la argumentación jurídica que más adelante se hará de las tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben, misma que fueron emitidas por el máximo tribunal constitucional del país, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios legisladores federales de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ante la SCJN, el 9 de enero de 1996 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 DOF el 11 de diciembre de 1995, por considerar que violentaba lo dispuesto en los artículos 21 y 129 de la CPEUM, al incluir a los titulares de la SEDENA y de la SEMAR en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. A continuación se citan cuatro jurisprudencias de la SCJN, mismas que serán analizadas en el punto 2.7 de este capítulo.

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES

CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.¹⁰⁵

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. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 36/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

¹⁰⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES*, Tesis: P./J. 36/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional, p. 552.

Como se puede apreciar, el núcleo de esta tesis jurisprudencial consiste en que para el máximo tribunal constitucional del país, las FAM, en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, pueden actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, pero para que esto suceda 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.

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.¹⁰⁶

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

¹⁰⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA*, Tesis: P./J. 37/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192081, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional, p. 551.

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. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de marzo de 1996, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto del mismo año, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 37/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Nótese que de esta jurisprudencia, lo fundamental para la SCJN es que el Presidente de la República está facultado para disponer de las FAM con el objeto de salvaguardar la seguridad interna aún sin decretarse la suspensión de garantías, todo a fin de poder controlar con rapidez alguna situación de emergencia, pero para ello se exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia y siempre respetando las garantías individuales, para lo cual, se podrá dar una estrecha vigilancia para que se actúe de este manera.

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).¹⁰⁷

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

¹⁰⁷ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)*, Tesis: P./J. 38/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192080, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional, p. 549.

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. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

De lo anteriormente señalado por el máximo tribunal constitucional de nuestro país, se deriva que para éste y como resultado de una interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, las FAM están constitucionalmente facultadas para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles, por esta razón no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, pero se deben sujetar los institutos armados en su actuación a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.¹⁰⁸

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 –ahora Ciudad de México-, los Estados y los Municipios –Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México- en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de marzo de 1996, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos

¹⁰⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL*, Tesis: P./J. 39/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192079, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional, p. 556.

en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 39/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Lo trascendente de esta jurisprudencia es que la SCJN señala que el contenido del artículo 21, relativo a la seguridad pública, no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella, pues su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno para estar en mejores condiciones de enfrentar a la delincuencia organizada. Además, señala que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se justifica porque ellos no desempeñan funciones ejecutivas, y tienen encomendadas labores encaminadas a examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública. Y añade 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.

2.7 Revisión crítica a las deficiencias de nuestro marco jurídico y de las interpretaciones de la SCJN

Una vez transcritas textualmente los criterios jurisprudenciales, se procede a hacer algunas reflexiones a manera de crítica de los mismos, basándonos en el marco conceptual y legal que se ha establecido en este mismo capítulo, al tiempo de también señalar las deficiencias de nuestro marco jurídico en esta materia.

2.7.1 Las vulnerabilidades del marco jurídico

Los elementos esenciales del Estado mexicano son: pueblo, territorio, gobierno, orden jurídico y soberanía. Por este motivo, la política de seguridad nacional es de índole superior; dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades y la sociedad, vinculadas con la preservación, disuasión, contención o desarticulación de aquellas amenazas, riesgos o vulnerabilidades a nuestro proyecto nacional.

Líneas arriba se precisó que las instituciones por excelencia para la salvaguarda de la seguridad nacional, son las FAM. La historia, los valores y principios, así como las misiones constitucionales y legales conferidas a éstas, se distinguen de las encomendadas a cualquier otra institución. Su propósito fundamental y su naturaleza misma es garantizar que la Nación mexicana prevalezca y se perpetúe como Estado en el tiempo y en el espacio, sin importar el tipo de amenaza que tenga que enfrentar.

Conocer el *ethos* de nuestras FAM, es el punto de partida para consolidar el deber ser, las capacidades institucionales, así como el marco jurídico vinculado con los institutos armados. Cualquier ejercicio prospectivo sobre la milicia, debe tomar en cuenta la preservación de los valores, ideales y filosofía, que han dado vida y solidez a esta institución.

La naturaleza de las FAM se encuentra en el multicitado artículo 89, fracción VI, de la CPEUM, el cual establece los dos pilares que configuran la seguridad nacional: la seguridad interior y la defensa exterior. La intención del Poder Constituyente fue subordinar el poder militar al mando supremo civil, representado por el Presidente de la República, para hacer frente a antagonismos, factores, riesgos o amenazas provenientes del interior o del exterior.

Por tal motivo, es pertinente y necesario hacer una reflexión y análisis del uso que el titular del Ejecutivo Federal ha hecho de las FAM en tareas presumiblemente para garantizar la seguridad interior, ello a la luz del marco jurídico fundamental y reglamentario que relaciona a las FAM con la seguridad nacional. Insisto, para mí constitucionalmente la milicia no está facultada para desempeñar tareas de seguridad pública, ámbito considerado en el artículo 21 constitucional y cuya competencia está reservada exclusivamente a la autoridad civil. Desafortunadamente se ha hecho así por la confusión, intencionada o no, de

lo que es la seguridad interior y la seguridad pública, situación a su vez, propiciada por el vacío jurídico que existe en esta materia.

El dilema de nuestro país en los últimos años es que fenómenos caracterizados como no estatales, pero identificados como amenazas asimétricas o emergentes, como el crimen organizado transnacional –ya sea en su vertiente de tráfico de drogas, de armas o de personas-, han puesto en riesgo la preservación de los objetivos nacionales y la estabilidad, superando las capacidades de los órganos e instancias responsables de la seguridad pública.

Comprender la naturaleza de las FAM, proporciona elementos válidos para señalar las vulnerabilidades de nuestro marco legal, pero también para estar en posibilidad de advertir sobre la distorsión a la que han sido sometidas y mal enfocadas las capacidades de nuestros institutos armados. Ciertamente que la seguridad nacional en México ha ido evolucionando y se ha enriquecido el concepto general, pero poco se ha avanzado en la delimitación de los dos elementos esenciales que la componen: la seguridad interior y la defensa exterior. Mientras ello no se subsane, seguirá usándose a las FAM en labores que no son propias de sus haberes.

Sin dejar de reconocer que la actual Ley de Seguridad Nacional fue el primer ordenamiento jurídico cuyo objetivo era regular la disposición constitucional consagrada en el artículo 89, fracción VI, que faculta al titular del Ejecutivo Federal a disponer de las FAM para preservar la seguridad nacional, y que se trató de una aproximación relevante para instaurar un modelo de seguridad del Estado mexicano, lo cierto es que a la luz del tiempo y las circunstancias actuales, es necesaria una revisión y actualización sistémica y multidimensional de dicha normatividad.

Por ejemplo, por disposición constitucional el Presidente de la República está facultado a realizar los procedimientos consecuentes a fin de lograr la

preservación de la seguridad nacional conforme a la letra de la ley reglamentaria, pero es en ésta donde se aprecia un gran vacío legal, toda vez que en los términos de la Ley de Seguridad Nacional, al analizar los conceptos, criterios, límites, procesos y procedimientos para distinguir claramente un asunto de seguridad nacional, esta Ley carece de criterios para establecer sus alcances de forma objetiva.

Otra deficiencia que se aprecia en la Ley de Seguridad Nacional, es la relativa a la definición de seguridad nacional que proporciona en su artículo 3, conceptualizándola como:

“Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

Al decir que son “acciones”, se deja de lado que la preservación de los objetivos nacionales y los propósitos intereses vitales de una Nación puedan ser instrumentados a partir de marcos legales, plataformas teóricas y doctrinales, que deriven en políticas multisectoriales de Estado en el mediano y largo plazo. Además, al expresar a la letra “acciones que de manera inmediata y directa”, limita los alcances del concepto mismo de seguridad nacional, ya que la preservación de los objetivos nacionales no deben visualizarse como acciones a implementar de manera directa e inmediata, pues, por un lado, la planeación de la seguridad nacional y las políticas de Estado implican un proceso de diseño prospectivo que requiere una visión a mediano y largo plazo, aun y cuando las políticas de

seguridad nacional pudieran implementarse en un contexto histórico determinado con carácter inmediato y emergente ante una amenaza que requiera la intervención del Estado mexicano; y por el otro, también se desdeña el enfoque preventivo.

Otra vulnerabilidad es que, las FAM para cumplir con la obligación constitucional de velar por la seguridad nacional, al carecer de criterios legales objetivos para el mandato que se ha otorgado al Presidente de la República y determinar la intervención militar con el objeto de preservar la seguridad nacional, la discrecionalidad generada por tal vacío, representa un riesgo para la sociedad como para las propias instituciones armadas, pues como se ha podido apreciar en los últimos años, personal militar ha tenido que intervenir en tareas que son propias de las policías civil ante el grave deterioro institucional que han sufrido las instancias de seguridad pública.

Mientras el texto constitucional no precise el concepto de seguridad nacional, seguirá invocándose la seguridad interior como sinónimo de seguridad pública y, por ende, se perpetuará la intervención militar. Además, en la Ley de Seguridad Nacional no se encuentran establecidos los dos ámbitos de la seguridad nacional: la interna y la externa. Al tener ese vacío normativo y no conceptualizar la seguridad interior, sus límites o sus alcances, representa un riesgo para el diseño de la política de seguridad, pues no existe certidumbre para la intervención de las FAM en tareas que se establecen como hipótesis del artículo 89, fracción VI, de la Carta Magna, pero paradójicamente los presidentes de la República son los que han invocado esta disposición de seguridad interna para sacar a las FAM a realizar labores de seguridad pública.

Con todo y que recientemente se expidió la LSI, que define a este rubro en su artículo 2º, lo cierto es que lo hace de manera ambigua y poco afortunada, derivando en una de las vulnerabilidades más importantes para consolidar un modelo de seguridad plenamente garantista y acorde con los principios de la

dignidad humana. Reitero, por técnica legislativa, el ámbito de la seguridad interior como el de la defensa exterior, deben establecerse en la Ley de Seguridad Nacional, no en otros ordenamientos jurídicos, como la LSI, publicada en el DOF el día 21 de diciembre de 2017. Ley que se analizará en el Cuarto Capítulo de este trabajo.

La Ley de Seguridad Nacional, tampoco establece las normas por las cuales se regirá la defensa exterior, otro de los pilares de la seguridad nacional en nuestro país. Al desdeñarse la política de Defensa exterior, se abre la rendija para cualquier interpretación sobre las misiones fundamentales que nuestro país requiere en este rubro. Ello contrasta con el camino seguido por otros países de la región, incluyendo algunos que transitaron hacia la democracia después de haber sufrido dictaduras militares y que hoy tienen políticas de defensa exterior a largo plazo o han modernizado sus aparatos militares en el contexto de las democracias modernas, como es el caso de Chile, que le ha apostado a la formación de civiles para el adecuado mando y liderazgo en el sector militar, aspecto que en nuestro país es prácticamente ínfimo.

Otra de las deficiencias de la Ley de Seguridad Nacional, es la falta de regulación de inteligencia en diversas instancias del Estado mexicano para garantizar la seguridad nacional. La única referencia que esta ley hace de los productos de inteligencia, es la que desarrolla el CISEN, excluyendo la inteligencia desarrollada en las propias FAM. Al carecer de criterios que regulen la inteligencia generada por las instituciones gubernamentales responsables de la seguridad nacional y al no establecer para su desarrollo o debido procesamiento, genera un vacío de dimensiones no percibidas que pone en riesgo la integridad de las personas y el respeto a los derechos fundamentales.

Los retos que tiene el Estado mexicano son amplios y variados. La ambigüedad con la que se ha validado la participación de las FAM en labores de seguridad pública, se da por la falta de disposición que establezca con claridad los

límites de la seguridad pública y la seguridad interior. Los criterios jurisprudenciales emitidos por el poder Judicial de la Federación, han determinado que las FAM pueden coadyuvar con la autoridad civil en materia de seguridad pública, sin embargo, constitucional o legalmente no hay certeza jurídica para determinar que un fenómeno está afectando la seguridad interior del país, o cuándo las FAM deben ser coadyuvantes en materia de seguridad pública sujetándose a disposición del mando supremo para su intervención.

Es difícil para el diseño, implementación y evaluación de una política de seguridad interior, asumir de manera absoluta la condición planteada arriba. Es complejo para el Estado y para el control social, establecer que la condición o hipótesis, existe o no. Esta zona de penumbra, donde convergen seguridad pública y seguridad interior, ha generado una gran confusión institucional que ha llevado, desde hace años, a señalar indistintamente una u otra, y a un amplio sector de la opinión pública a creer que los fenómenos delictivos en el país, son competencia de las FAM.

Un modelo de seguridad nacional, como el que necesitamos y al que aspiramos, debe tener por objeto involucrar no sólo al aparato gubernamental. Los objetivos nacionales de carácter vital, difícilmente podrían mantenerse sin la intervención de la sociedad y los factores reales de poder de una Nación, en términos de lo que este concepto significaba para Ferdinand Lasalle.¹⁰⁹

Urge una doctrina de seguridad nacional en nuestro país, acorde con los principios de un Estado democrático, ajeno a los intereses de quien ocupe temporalmente el poder Ejecutivo, que trascienda periodos de gobierno y no esté sujeta a los vaivenes de los intereses de la clase política gobernante.

¹⁰⁹ Ver Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 6ª edición, Panamericana, Colombia, 2002, pp. 7-9.

La política de seguridad nacional se debe diseñar a partir de ámbitos relacionados con el desarrollo humano y la producción de inteligencia en campos estratégicos, para lo cual es necesario implementar una agenda con enfoque amplio que considere fenómenos y factores antagónicos de origen social, económico, ambiental, tecnológico y de salud, por ejemplo.

Es imposible establecer una condición de seguridad, considerando exclusivamente a las FAM como garantes y responsables de la preservación de los intereses nacionales. Expertos en la materia, como el General Vega, señalan que no puede concebirse seguridad sin desarrollo, pues son dos caras de la misma moneda y, por ende, están intrínsecamente vinculadas: la seguridad se daña en caso de existir afectación al desarrollo y viceversa.

Un modelo humanista de seguridad nacional, considera una intervención activa y participativa de la sociedad desde la etapa de diseño, pasando por su implementación y hasta llegar a su evaluación. En México, la política de seguridad carece no sólo de una visión sistémica, también adolece de indicadores de evaluación que permitan determinar con objetividad y certeza los avances y retrocesos efectuados, respecto a las acciones emprendidas. Ante la falta de objetividad y certeza de la información, el país no puede distinguir cuándo tratar un problema determinado como asunto de seguridad pública o seguridad nacional.

La desvinculación entre lo que se plasma en el diseño de una política y la aplicación de la misma, sobre todo en materias tan sensibles como la seguridad nacional, la preservación del orden constitucional y del Estado de derecho, puede generar daños relevantes, y en algunos casos irreversibles.

Hay vulnerabilidades pero también oportunidades que el Estado mexicano tiene para el diseño, implementación y evaluación de una política integral en materia de seguridad nacional. Promover un enfoque multidimensional desde el marco jurídico, que anticipe aquellas tendencias de origen interno o externo que

puedan poner en riesgo nuestro proyecto de Nación, daría mayor capacidad y garantía para salvaguardar los Derechos Humanos de nuestra población.

La creación de un índice de afectación a la seguridad interior sería uno de los retos para los diseñadores de la política de seguridad nacional, pero establecer parámetros para identificar un nivel de afectación a la misma sería el insumo prioritario para la toma de decisiones por el mando supremo y el alto mando de las FAM.

La condición para salvaguardar la seguridad interior debe ser proporcionada por el Estado, de eso no hay duda, pero la búsqueda de ese objetivo no debe confundirse con el de la preservación de un gobierno en particular o del régimen en turno, sino que debe estar focalizada en la seguridad ciudadana, que es una premisa básica de un modelo garantista.

2.7.2 Las deficiencias en las interpretaciones de la SCJN

Como resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional de un Tribunal facultado para ello, la jurisprudencia, en nuestro sistema jurídico, es la institución prevista en el artículo 94, décimo párrafo, de la CPEUM, el cual establece que su aplicación y vigencia es inmutable, hasta en tanto no se sustituya el supuesto normativo al que se refiere por uno nuevo.

De los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación que tienen como atribución la emisión de jurisprudencia, la SCJN está en la cúspide. Al ser el máximo órgano de control de la regularidad constitucional y convencional de los actos emitidos por las autoridades en el desempeño de sus funciones, y garante primordial del texto de la Carta Magna, sus resoluciones tienen una naturaleza “definitiva e inatacable” desde el punto de vista legal. Además, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia emitida por el máximo tribunal constitucional de nuestro país, es de aplicación obligatoria.

Dejo constancia de lo anterior, porque no desconozco el sentido y alcance de ello, pero desde la academia, asumiendo una visión crítica, motivada por un espíritu filosófico y con un afán ético en la búsqueda del principio de la justicia, pregunto: ¿Qué pasa cuando las resoluciones de la SCJN no logran su cometido, e incluso, pueden ser tildadas de inconstitucionales e injustas a la luz del texto actual de la Norma Suprema de nuestro país, por no dar congruencia y claridad a la materia analizada?

Es necesario hacer una crítica a las jurisprudencias de la SCJN antes citadas en lo relativo a la validez emplear a las FAM en labores de seguridad pública, porque desde mi perspectiva los principios de certeza y seguridad jurídica que debieran tener las resoluciones del máximo Tribunal de nuestro país, no se cumplieron en este caso, por tanto, no pueden ser definitivas e inatacables, pues la sensación de incertidumbre e inestabilidad en el tema de la participación de la milicia en labores de seguridad pública persiste, prueba irrefutable de ello es que los militares, en los últimos dos sexenios, han solicitado públicamente garantías jurídicas para sus labores que vienen desempeñando contra el crimen organizado, por considerar que no son suficientes los criterios de la SCJN.

Un análisis de la tesis jurisprudencial 36/2000, deja claro que no se realizó un “estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución”, como señala el máximo tribunal constitucional de nuestro país. Tres ejemplos son ilustrativos como consistentes:

- 1) La SCJN señala que en acatamiento al artículo 16 constitucional, los militares ayudarán a las autoridades civiles, sí y sólo sí, es a “solicitud expresa, fundada y motivada” de éstas, añadiendo que las FAM deberán estar “subordinadas” a la autoridad civil. Sin embargo, ambas cuestiones no ocurren en la realidad, pues no hay decreto, acuerdo o solicitud expresa, fundada, motivada y publicada en el DOF, donde las autoridades civiles pidan el apoyo de la milicia, mucho menos ésta se encuentra supeditada en

las labores de seguridad pública a las autoridades civiles estatales o municipales, por el contrario, las FAM llevan el mando de los operativos y no responden a controles de orden civil.

- 2) No comparto el criterio de la SCJN, que dice que “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”, porque como he señalado basándome en la doctrina; seguridad pública y seguridad interior no son lo mismo, son conceptos diversos y con alcances distintos. Además, de conformidad con nuestro texto constitucional, concretamente en lo dispuesto por el artículo 21, décimo párrafo, de la Carta Magna, la seguridad pública tiene un carácter civil, no militar. Dicho de otro modo, la lectura de este artículo no puede llevar a considerar que las FAM pueden cumplir funciones de seguridad pública, porque no está en la lógica y letra del artículo 21, ni mucho menos, se aviene con lo establecido por el artículo 129 constitucional, que habla de las condiciones de paz y del papel de los miembros de la milicia en ésta.

- 3) Al señalar que del artículo 129 constitucional se deduce que al utilizar la expresión disciplina militar, no 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”, se equivoca. El artículo en comento, fue aprobado por los diputados constituyentes de 1916, con el precedente establecido por el Congreso Constituyente de 1856, donde destacó la función del diputado Ponciano Arraiga, quien logró la aprobación de la redacción normativa que actualmente subsiste, con el objetivo de

reducir la posibilidad de movilización del Ejército, al establecer comandancias fijas y permanentes.¹¹⁰

Del estudio de la tesis jurisprudencial 37/2000, me parece un sinsentido que la SCJN señale que 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 -supuestos 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.

La milicia está preparada para atender, enfrentar y resolver situaciones extremas, de emergencia y excepcionales. El artículo 29 de la CPEUM dispone que:

"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, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y 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 restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o 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 de inmediato al Congreso para que las acuerde".

Cierto que en algunos casos, como un desastre natural, la situación exige actuar con rapidez y sin necesidad del procedimiento previsto en el artículo 29, y de hecho los militares así lo hacen a través del plan DNIII o del plan Marina, pero

¹¹⁰ Rubio Díaz, Francisco, *Tlatlaya o el uso inconstitucional de las fuerzas armadas*, Nexos, México, 25 de noviembre de 2014, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4250>

esto es un caso excepcional, y una vez atendido en el breve tiempo, regresan a los cuarteles. No obstante, en el caso del combate al crimen organizado no ocurre así. La presencia de las FAM en las calles, no ha “solucionado pacíficamente los conflictos”, ni “se han controlado con rapidez” las situaciones para las que fueron requeridas como dice la SCJN, prueba de ello es que desde 1938 se les encomendó labores antidrogas y desde hace casi 12 años de manera sistémica y recurrente han cumplido funciones de seguridad pública, acciones que no se han acompañado de “una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado”, como dice el máximo tribunal constitucional de nuestro país.

Hago énfasis en que aunque esta tesis jurisprudencial señala que la decisión del Presidente de la República de usar a las FAM para atender situaciones que, sin llegar a la suspensión de derechos, hagan temer fundadamente que de no emprenderse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves por la trascendencia que implica, debería estar fundada y motivada, tal y como lo señala el artículo 16 de la Carta Magna, porque en los hechos esto no ha ocurrido. No hay algún decreto o acuerdo donde se especifique la actuación de la milicia en una zona determinada, los motivos para ello y la temporalidad de la misma. En la práctica, lo dispuesto en este criterio de la SCJN, ha sido letra muerta al pasar de los años.

Respecto a la tesis jurisprudencial *38/2000*, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 133 de la Carta Magna y de acuerdo a la estructura normativa propuesta por Kelsen, las leyes tienen que interpretarse a partir de la Constitución y no ésta a partir de aquellas. Por tanto, es sumamente cuestionado que la SCJN, sabiendo que la seguridad pública es una función pública de las autoridades civiles -de acuerdo al artículo 21 constitucional-, y a pesar de ello diga que el Presidente de la República puede disponer de las FAM para garantizar la seguridad interior, como lo establece el artículo 89, fracción VI, de la Norma Suprema, y que en tiempo de paz los militares no pueden estar fuera de los cuarteles, como lo mandata el artículo 129 de la Carta Magna, haya ido más allá

de la letra de la CPEUM, pues ésta era muy clara y no había necesidad de interpretar o hacer extensiva la literalidad de sus mandatos.

¿Por qué dice el máximo tribunal constitucional de nuestro país que “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”? Si el artículo 129 de la Constitución, que por cierto es de los pocos que desde 1917 no ha sido reformado, textualmente establece:

"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".

Considerando la revisión conceptual que se hizo en este capítulo, y sabiendo que la naturaleza propia de las FAM no son las labores que competen a los ministerios públicos y a las instituciones civiles policíacas, cae por su propio peso el argumento de la SCJN que dice: "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".

De igual modo, es inadmisibles que el máximo tribunal constitucional del país señale "que la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Presidente a disponer de dicha fuerza para la seguridad interior", pues intenta asemejar y

equiparar materias tan diversas y distintas, como lo son la seguridad pública y la seguridad interior.

Por último, en lo concerniente a la tesis jurisprudencial 39/2000, el Estado para lograr la seguridad pública en todas sus dimensiones, debe tener una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, a fin de estar en mejores posibilidades de enfrentar al crimen organizado, lo que conlleva, a su vez, a una serie de distribuciones y facultades para lograr ese fin. Esto es el principio de legalidad, principio que es vulnerado cuando la SCJN señala que: "la interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional ..., en cuanto dispone la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal [hoy Ciudad de México], los Estados y los Municipios [Alcaldías en el caso de la Ciudad de México] 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 ...".

Las FAM tienen una función constitucional asignada, que no corresponde a la esfera de la seguridad pública, las policías civiles son quienes tienen encomendada esa función, de acuerdo a la letra y espíritu del artículo 21 constitucional. No hay por qué hacer una interpretación gramatical de dicho artículo, ¿Acaso no es claro el décimo párrafo del multireferido artículo 21 constitucional, cuando señala que las instituciones de seguridad pública tendrán carácter civil?

Fue limitada en sus alcances la pretendida interpretación causal y teleológica de la SCJN, pues el uso de la teleología, como doctrina de las causas finales, indicaría que la seguridad se divide en varias vertientes, correspondiendo a cada autoridad en virtud de su naturaleza, alguna responsabilidad. En este sentido, la seguridad pública a las policías y la nacional, a la milicia. Por lo tanto, resulta un contrasentido señalar que "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".

En esta tesis jurisprudencial, al igual que en las otras, se aprecia la intención errónea de equiparar como sinónimos los conceptos de seguridad pública y seguridad interior. Dice el máximo tribunal del país que: *"... además, las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública"*. No obstante, en ninguna disposición de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley Orgánica de la Armada, a los que alude la SCJN, atribuye funciones de seguridad pública a los institutos militares, de lo que sí habla es de seguridad interior, pero ésta no es lo mismo que aquella.

No se consideró ni se aplicó en estas jurisprudencias analizadas, la teoría del buen derecho, pues éstas adolecen de análisis de profundidad en argumentos de constitucionalidad. Si uno lee los mencionados criterios, se podrá percatar que la SCJN no consideró el alcance y sentido que tienen en nuestro sistema jurídico los conceptos previstos en la Norma Suprema, tales como: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Peor aún, los utilizó de manera ambigua y de forma laxa, lo que favoreció su aplicación extensiva, discrecional y hasta arbitraria, como fue el caso del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien para justificar la presencia de militares en las calles hizo referencia a la acción de inconstitucionalidad 1/96 y a las jurisprudencias que de ésta derivaron.

Especial importancia en este tema tiene la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. El objeto y fin del reconocimiento positivo, convencional y

constitucional de los Derechos Humanos, se encaminó a la tutela de la dignidad humana. Este cambio de visión, incorporó como directriz constitucional el principio *pro homine*, en virtud del cual las normas relativas a la protección de los Derechos Humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo momento y tiempo la protección más amplia para las personas.

Si las jurisprudencias de la SCJN ocurrieron con antelación al cambio de paradigma, en observancia al principio *pro homine*, y a fin de garantizar la protección más amplia de los Derechos Humanos de las personas, como base de la dignidad humana, hoy, se deben atender las pautas de interpretación establecidas en consonancia con esta nueva tendencia proteccionista incorporada al régimen constitucional. Se necesitan nuevos criterios en esta materia.

La LSI que se expidió recientemente como medida para dar certidumbre a la participación de las FAM en labores de seguridad pública, ya fue abrogada por el máximo tribunal constitucional de nuestro país, por considerar que muchos de sus disposiciones eran contrarios a lo dispuesto por nuestra Carta Magna en lo relativo a Derechos Humanos. Ahora, tras seguir el debido procedimiento legislativo en ambas Cámara del Congreso de la Unión y en las Legislaturas locales, se da también el debate en la opinión pública por la creación de la Guardia Nacional por parte de la nueva administración del Presidente López Obrador como medida para enfrentar la delicada situación de inseguridad y violencia que enfrenta nuestro país. Dicho debate se ha centrado en si se perpetúa o no la militarización de la seguridad pública, y en el riesgo para los Derechos Humanos de ello.

Estoy de acuerdo en clarificar el papel de las FAM en las tareas de seguridad pública que actualmente desempeñan, pero no de la manera como se hizo o se está haciendo; con vicios en el procedimiento legislativo, con una ley de seguridad interior que dejó más dudas que certezas, o con la creación de una

institución que en apariencia es civil pero que en el fondo la integran elementos militares y navales, y que hasta el momento es poco claro su evaluación y funcionamiento.

“El carácter extraordinario de la milicia en tareas de seguridad de las personas, no debe asumirse como algo permanente o promover que así sea. Ciertamente que la salida de los soldados y marinos de las tareas que hasta ahora se les ha encomendado, no puede suprimirse de tajo, hacerlo sería el caldo de cultivo perfecto para fortalecer a los criminales, pero cuando las condiciones del país así lo permitan se debe dar su regreso a las funciones constitucionales primarias bajo un programa gradual y verificable, porque se les está sometiendo a un desgaste social e institucional, además, al cumplir tareas que no son propias de su naturaleza se premia a autoridades civiles incapaces y corruptas”.¹¹¹

¹¹¹ Palestina Flores, Luis Cuauhtémoc, *La Ley de Seguridad Interior y el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Tempo Política Constante, México, 11 de enero de 2018, <http://tempomx.com/2018/01/11/la-ley-de-seguridad-interior-y-el-papel-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/>

CAPÍTULO III. IMPLICACIONES DE LA MILITARIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

“Cuando está presente el Ejército, los precios son altos; cuando los precios suben, la riqueza del pueblo se agota. Cuando la riqueza del pueblo se agota, los campesinos sufrirán exacciones apremiantes”.

Sun, Tzu, *El arte de la guerra*.¹¹²

Cuando señalo la “militarización de la función de seguridad pública”, hago referencia a la presencia creciente de los militares en el aparato de seguridad pública del gobierno, principalmente en las procuradurías y puestos policiales de los diferentes niveles, así como en las áreas estratégicas de inteligencia civil, en las acciones y toma de decisiones de esta materia sin el acompañamiento debido de contrapesos civiles y el aumento de los recursos financieros y materiales a las FAM.¹¹³

Al analizar este fenómeno, se advierte que las instituciones de seguridad pública han sido rebasadas por la delincuencia organizada, situación que dio paso al corolario para la incursión de las FAM en tareas de orden civil, que si bien ha dado resultados en lo que se refiere a aprehensión o abatimiento de presuntos criminales, erradicación de plantíos y decomiso de bienes o productos de las actividades relacionadas con estupefacientes, ello debe evaluarse críticamente.

Este capítulo parte de la inquietud y de la preocupación por los efectos políticos, sociales y económicos para las propias autoridades civiles, las instituciones militares y la sociedad, cuando a las FAM se les encomiendan labores que no son propias de su naturaleza. El objeto del mismo no es poner en tela de juicio si el Estado debe garantizar y enfrentar a quienes actúan al margen

¹¹² Sun, Tzu, *El arte de la guerra*, Coyoacán, México, 2015, p. 83.

¹¹³ Arzt, Sigrid, “La Militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”, en *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, USA, 15 a 17 de mayo de 2003, p. 3, <https://escholarship.org/uc/item/04f712d0>

de la ley, es deber de las autoridades hacer frente a quienes transgreden el orden jurídico y atentan contra la convivencia social. El detalle estriba en los medios que se emplean para alcanzar ese objetivo.

Este apartado lo divido en cuatro ejes: en el primero, se hace mención de la recién creada Guardia Nacional. En el segundo, se mencionan los riesgos y consecuencias de la militarización de la función de seguridad pública para las autoridades civiles. En el tercero, se pone énfasis en los efectos para la propia milicia. En el cuarto, me enfoco en el impacto para la sociedad civil de la militarización. Y en el quinto, hago referencia a las implicaciones de carácter económico de este proceso.

3.1 La Guardia Nacional

Sin dejar de reconocer que objetivo de la Guardia Nacional, institución policiaca de reciente creación, es que el Estado mexicano tenga una policía civil eficaz y eficiente en la titánica tarea de recuperar la paz, la tranquilidad y el orden público, así como salvaguardar la vida, la integridad física, los derechos, las libertades y las propiedades de las personas, es importante señalar que aunque en la letra de la CPEUM se señale que es una instancia de carácter civil y profesional, en su estructura y funcionamiento se retoman principios básicos de la disciplina castrense, la cual se encuentra al servicio de la Federación y es coadyuvante con las Entidades Federativas y los Municipios, en la función de garantizar la seguridad pública.

El 14 de noviembre de 2018, el entonces Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, presentó el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, donde señaló que la Guardia Nacional vendría a suplir la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia que agobian al país.

Derivado de esto, y tras seguir el proceso legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y aprobado por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, el 26 de marzo del 2019, se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.

Los artículos de la Carta Magna que fueron reformados son: 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; también se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogó la fracción XV del artículo 73 y la fracción I del artículo 78.¹¹⁴

De dichas modificaciones en materia de Guardia Nacional a nuestra Carta Magna, lo fundamental se resume en los siguientes puntos:¹¹⁵

1. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, para lo cual existirá un registro inmediato de la detención.
2. La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.
3. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

¹¹⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

¹¹⁵ Ídem.

4. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos.
5. Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.
6. Se señala categóricamente que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son salvaguardar la vida, libertades, integridad y patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.
7. Se faculta al Congreso de la Unión a que, una vez entrado en vigor el Decreto, en un plazo de 60 días naturales deberá expedir leyes que establezcan las bases de organización de la Guardia Nacional, y la coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en materia de seguridad pública con relación a la Guardia Nacional.
8. Las Leyes Generales que deberá emitir el Congreso de la Unión, determinarán la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública.
9. La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales, se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los Derechos Humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y a la perspectiva de género.

10. Se le da la atribución al Congreso de la Unión para que una vez entrado en vigor el Decreto, y en un plazo de noventa días naturales, expida las Leyes Generales relativas al uso de la fuerza y del registro de detenciones.
11. La Guardia Nacional se constituirá, a la entrada en vigor del presente Decreto, con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.
12. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en la Ley de la Policía Federal.
13. El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional, y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.
14. Los elementos de las policías Federal, y policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones, para que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad.
15. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la

Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

16. Durante estos 5 años, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la Secretaría de Seguridad Pública, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones.
17. Los Ejecutivos de las Entidades Federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.
18. Para la ejecución del programa, se establecerán las provisiones necesarias en los presupuestos de Egresos de las entidades federativas a partir del ejercicio fiscal de 2020, y el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años.

Pienso que tanto la LSI y la Guardia Nacional, mandan un mensaje claro; perpetuar la presencia militar en labores que competen a las autoridades civiles. A la luz del nuevo paradigma en materia de Derechos Humanos de la Constitución y el reto que representó la LSI, o que representa actualmente la formación y la puesta en marcha de la Guardia Nacional, la SCJN tiene la oportunidad histórica

de actuar como una Corte constitucional y no como un Tribunal de cortesanía política del gobierno federal en turno. Es momento de emitir resoluciones ejemplares y no fallas institucionales; de establecer criterios que resarzan cualquier daño a la Carta Magna y no ahondar más la herida en ésta; de lograr la síntesis de lo legal y lo legítimo para volverse un referente ético y no de sentar precedentes negativos y perniciosos.¹¹⁶

3.2 Decisiones civiles, tintes de irresponsabilidad

México se encuentra inmerso en una transformación política, económica y social, de la cual las FAM no se han mantenido exentas.¹¹⁷ Los acontecimientos actuales en nuestro país, principalmente por la creación de la Guardia Nacional, obligan a examinar la relación civil-militar. La función de seguridad pública se ha militarizado porque se adolece de una policía civil y profesional que combata eficazmente al crimen organizado, en la vertiente de drogas ilícitas. No obstante, incorporar a más militares -en activo o en retiro-, en las estructuras policiales o en las fiscalías, genera la formación de nuevos elementos que reproducen los patrones de la formación militar, sin serlo, al tiempo de no tener un puntual seguimiento de este proceso.

No se tiene claro cómo ha funcionado la denominada “coadyuvancia” del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina Armada de México, con las instituciones de seguridad civil, como la otrora PGR y hoy Fiscalía General de la República, o con las policías Federal, estatales o municipales. Al no ser transparente este mecanismo de colaboración institucional, ni existir el debido ejercicio de rendición de cuentas, no se puede dar una mayor injerencia de las FAM en el diseño e implementación de las estrategias en materia de seguridad pública, tampoco abrir un margen más amplio para la discrecionalidad en este rubro.

¹¹⁶ Palestina Flores, Luis Cuauhtémoc, *Óp. Cit.*, nota 111.

¹¹⁷ Gallardo Rodríguez, José Francisco, *Óp. Cit.*, nota 65.

Las FAM, al ser el eje central de la estrategia de seguridad pública contra el crimen organizado, quedan expuestas a la corrupción. Uno de los principales argumentos que han usado los mandos supremos para que los militares incursionen en tareas de orden civil es su profesionalización. Se ha dicho, y con justa razón, que son superiores respecto a entrenamiento, organización y menos corruptas que las policías. Sin embargo, se han dado casos de militares que han tenido nexos con el crimen organizado.

Por ejemplo, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, desertaron 40 militares de elite que integraban el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE), el Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFE) y la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP) del Ejército mexicano, que habían sido entrenados por la CIA, por la Sayeret Matkal israelí y la Gendarmería Nacional francesa, para el manejo de armas sofisticadas y trabajo de contrainsurgencia. Ese grupo, primero, fue el brazo armado de la organización de traficantes del Golfo, comandada por Osiel Cárdenas Guillen, luego se convirtió en la poderosa organización autónoma denominada *Los Zetas*.

En la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, los casos de corrupción también se presentaron. El 14 de octubre de 2002, el general Gerardo Clemente Ricardo Vega García, titular de la SEDENA, señaló en un noticiario de televisión que el 65° Batallón de Infantería, compuesto por 600 efectivos, con sede en Guamúchil, Sinaloa, sería desarticulado. El general Vega tomó esa decisión luego de conocer que algunos de ellos estaban vinculados con el negocio de drogas ilícitas, también señaló que prefería dar la cara, ventilar el asunto y actuar con transparencia.¹¹⁸

En el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, también ocurrieron hechos que aparentemente involucraban a militares en actos de corrupción, por

¹¹⁸ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 102.

ejemplo, el expediente *PGR /SIEDO /UEIDCS/ 166 /2009*, menciona que el traficante Arturo Beltrán Leyva, presumiblemente tuvo de su lado a miembros del Grupo de Información Sensible del Ejército, para evadir a los propios militares que intentaban aprehenderlo.¹¹⁹

La administración del presidente Enrique Peña Nieto, no estuvo exenta de casos similares. En un trabajo periodístico, se dice que en la lucha en Sonora entre las organizaciones delictivas de Sinaloa y de los Beltrán Leyva, elementos del Ejército presuntamente fueron corrompidos: los soldados adscritos al 22 Regimiento de Caballería Motorizada, fueron investigados, algunos procesados y otros sentenciados por traición a la patria, lo que hacían era proporcionar información sobre operativos que en su contra orquestaban grupos militares, permitiéndoles huir o cambiar rutas de trasiego de droga para que ésta no fuese decomisada. Otros soldados del mismo Regimiento también fueron presuntamente corrompidos por la organización de los Beltrán Leyva, en este caso se trató de elementos destacados en el área de inteligencia militar que de tanto investigarlos, terminaron trabajando en la ilegalidad con ellos.¹²⁰

La autoridad civil debería entender que los militares no están blindados contra los embates del dinero de los traficantes. A las FAM se les expone a un riesgo innecesario y a una situación de vulnerabilidad. Con las exorbitantes cantidades de dinero que se manejan en este negocio ilegal, que es la principal fuente de ingresos del crimen organizado a nivel mundial, la milicia puede ser corrompida en áreas estratégicas. En este supuesto se deja a la Nación vulnerable, ya que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada, son instituciones fundamentales para la seguridad nacional, para la paz de nuestro pueblo y para el fortalecimiento del Estado.

¹¹⁹ *Narcotráfico: El jefe de jefes corrompió a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)*, Offnews.info, México, 27 de diciembre de 2009, <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=19305>

¹²⁰ Navarro Bello, Adela, *La corrupción en el Ejército, la impunidad de los narcos*, Sin Embargo, México, 13 de enero de 2016, <https://www.sinembargo.mx/13-01-2016/3044128>

3.3 Las Fuerzas Armadas Mexicanas, en medio de la incertidumbre y el deber

Al interior de las FAM también hay consecuencias que deben evaluarse y tomarse en cuenta de manera crítica. Entre las principales implicaciones destacan:

- 1) La desmoralización del personal;
- 2) El desfase de la función castrense;
- 3) El menoscabo en la carrera militar;
- 4) La falta de instrumentos jurídicos que garanticen su actuación en estas labores; y
- 5) Los señalamientos por violaciones a Derechos Humanos.

A continuación, se desarrollarán cada uno de estos rubros mencionados de manera crítica y con el afán de despertar la reflexión o el interés por evaluar y atender las consecuencias de los mismos.

3.3.1 Desmoralización en los elementos militares

La separación por días, semanas, meses o años de su familia, el aislamiento y las condiciones inhóspitas del terreno, el peligro constante durante los operativos, los bajos salarios o las constantes y fatigosas tareas, ocasionan la desmoralización al interior del personal militar. Ello puede ser causa de indisciplina o deserción masiva, que se manifiesta en el deterioro del material humano y se refleja en la deserción acumulada, por ejemplo, del año 2000 al 2006 se tuvo registro de 107

mil 128 militares que abandonaron las filas de la SEDENA, un promedio de 49 desertores diarios.¹²¹

En el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se registraron 42 mil 986 militares desertores del Ejército mexicano.¹²² En el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, de enero de 2013 al 29 de febrero de 2016, fueron dados de baja 27 mil 918 integrantes del Ejército y de la Fuerza Aérea, de los cuales 4 mil 703 elementos fue por deserción,¹²³ Sin embargo, ni de una ni de otra administración se tuvo conocimiento exacto de cuál era la jerarquía que ocupaban en la milicia estos elementos, ni los motivos de su deserción.

La deserción de los militares pone sobre la mesa de análisis la hipótesis de que la mayor frecuencia en el uso de armas de alto calibre del crimen organizado tiene que ver, por un lado, con el hecho de que éstas son adquiridas por estos grupos delictivos debido a los endeble controles para su venta; pero por el otro, porque los ex militares cooptados podrían estar formando a gente con una preparación similar a la que ellos tuvieron. En este caso, tenemos una paradoja muy peligrosa: el Estado entrena con técnicas de alta especialidad y letalidad a quienes combatirá en un futuro, generando las condiciones para el surgimiento del paramilitarismo vinculado con el tráfico de drogas ilícitas.

Para el gobierno, el presunto o verdadero vínculo que existe entre las organizaciones de criminales y grupos paramilitares privados, como Los Zetas, es un tema que resulta incómodo, pero es muy grave si no hay un interés y seguimiento puntual de lo que hacen los desertores. En el mejor de los casos puede que muchos hayan regresado a la vida civil y se dediquen a actividades

¹²¹ Piñeyro, José Luis, *Óp. Cit.*, nota 8, p. 166.

¹²² Saúl Vela, David, *En este sexenio se redujo en 93.6% las deserciones en el Ejército*, El Financiero, México, 26 de diciembre de 2016, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-este-sexenio-se-redujo-en-93-las-deserciones-en-el-ejercito>

¹²³ Rubí, Mauricio, *Con EPN han desertado 4,703 militares*, El Economista, México, 10 de abril de 2016, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Con-EPN-han-desertado-4703-militares-20160410-0068.html>

lícitas, que sería lo más deseable, pero también es posible que muchos otros se dediquen a operaciones ilícitas. Además, la preparación militar y el conocimiento o manejo de armas, implica una mayor capacidad ofensiva de las organizaciones criminales que cuentan con estos elementos y, en consecuencia, un recrudecimiento de la violencia.

3.3.2 El desfase de la función castrense

La disciplina es un principio organizativo común a todos los sectores de la Administración Pública, en las FAM goza de una especial importancia ya que permite la cohesión y mantenimiento del orden, indispensables para que la milicia lleve a cabo su misión constitucional, que es la seguridad nacional.¹²⁴

Se trata de uno de los elementos definitorios y de un principio organizativo esencial de los ejércitos que, por su propia naturaleza, trasciende a la esfera interna del individuo y que supone, a su vez, uno de los elementos que necesariamente separa al militar del resto de la sociedad.¹²⁵

En esta lógica, los militares, para cumplir con las obligaciones y fines que constitucionalmente se les asignan, requiere no sólo de una organización jerárquica y eficaz, en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la misma, sino también, una vertiente institucional como pauta de conducta interna de sus miembros. Esto implica, que su carácter instrumental debe ser acorde con las garantías y principios previstos en la CPEUM.¹²⁶

¹²⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS*, Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), Tesis Aislada, Décima Época, Registro 160868, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1085.

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ *Ídem.*

Por eso, al dedicarse los elementos de las FAM a la seguridad pública, se desvirtúa la profesionalización militar de quienes incursionan en tareas que competen a la autoridad civil. Al participar cada vez más el Ejército, la Fuerza Aérea o la Marina Armada de México en labores de policía, estas instituciones se avocan a crear marcos de política criminal que no son de su haber y conocimiento, distorsionando lo propiamente estricto de la disciplina militar. Además, al destinar tantos recursos estratégicos a la seguridad pública, la seguridad nacional no recibe la misma atención o la primera se incluye dentro de la segunda.

3.3.3 menoscabo de la carrera militar

Para entender los costos que asumen los militares cuando son comisionados a realizar tareas fuera del ámbito militar, es necesario analizar el marco jurídico regulatorio de su servicio, como es: la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana (LOEFAM); la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM); la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LAREFAM, en adelante); y la Ley de Ascensos de la Armada de México (LAAM, en lo sucesivo).

El artículo 132 de la LOEFAM señala que militares son los individuos que legalmente pertenecen a las FAM, con un grado de la escala jerárquica, y estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para ellos establecen la Carta Magna y los ordenamientos castrenses.

De conformidad con el artículo 171 de la misma LOEFAM, las licencias para el personal del Ejército o la Fuerza Aérea en activo son: ordinaria, ilimitada, especial y por edad límite. La LOAM, en su artículo 77, establece que las licencias para el personal de la Marina son: menor, ordinaria, extraordinaria, por enfermedad, por edad límite e ilimitada.

El artículo 172 de la LOEFAM, señala que la licencia ordinaria es la que se concede con goce de haberes a los militares por un lapso que no exceda de seis meses, por causas de enfermedad o por asuntos particulares de conformidad con

lo que establezca el Reglamento. A su vez, el artículo 79 de la LOAM, dice que la licencia ordinaria es aquella que se concede a partir de las 96 horas y hasta por seis meses a solicitud del interesado, quedando sujeto a las siguientes normas: hasta por un mes percibirá haberes, sobrehaberes y demás percepciones económicas; hasta por tres meses percibirá únicamente haberes; y en las licencias mayores de tres meses, no percibirá haberes, sobrehaberes, compensaciones, ni demás percepciones económicas.

El artículo 173 de la LOEFAM, dice que la licencia ilimitada es la que se concede al militar profesional sin goce de haberes y de otros emolumentos, para separarse del servicio activo, y será el Secretario de la Defensa Nacional quien conceda o niegue ésta, según lo permitan, a su juicio, las necesidades del servicio, pero en ningún caso se concederá cuando exista un estado de emergencia nacional y cuando el personal no haya cumplido el tiempo obligatorio de servicio establecido en esta Ley o en su contrato-filiación. Asimismo, el personal que obtenga dicha licencia tendrá derecho a reingresar al servicio, previa solicitud, siempre que el Presidente de la República considere procedente su petición, no se encuentre comprendido en alguna causal de retiro señalada por la Ley, se halle físicamente útil para el servicio, exista vacante, no hayan transcurrido más de seis años desde la fecha de su separación del activo y no adquiera otra nacionalidad. En tanto el artículo 82 de la LOAM, señala que la licencia ilimitada es la que se concede al personal para separarse del servicio activo por tiempo indefinido, y al personal que se le conceda no percibirá haberes, sobrehaberes, compensaciones, ni demás percepciones económicas.

El artículo 174 de la LOEFAM, señala que la licencia especial es la que se concede para desempeñar cargos de elección popular; cuando el Presidente de la República los nombre para el desempeño de una actividad ajena al Servicio Militar; y para desempeñar actividades o empleos civiles en Dependencias del Ejecutivo de la Unión, de los Gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México, de los Municipios, en organismos descentralizados o empresas de participación

Estatal y otras Dependencias Públicas, siempre que esas actividades o empleos requieran separarse temporalmente del servicio de las Armas para estar en aptitud legal de desempeñarlos, sin embargo, este artículo en comento termina señalando que es facultad del Presidente de la República, y en su caso del Secretario del Ramo, conceder o negar esta licencia, pero en caso de ser concedida, será para el desempeño específico del empleo, cargo o comisión señalados en la solicitud y por el término que se haya establecido al autorizarla, además, en los casos de licencia para desempeñar algún cargo de elección popular, o una actividad ajena al Servicio Militar, será sin goce de haberes.

Por su parte, la LAREFAM en su artículo 32 estipula que los ascensos a los grados de Coronel, General Brigadier o de Grupo, de Brigada o de Ala y de División, serán conferidos por el Presidente de la República, atendiendo preferentemente al mérito, aptitud y competencia profesionales, calificados a juicio de dicho alto funcionario. Sin embargo, el artículo 35 de la misma Ley puntualiza que no serán conferidos ascensos a los militares que se encuentren con licencia ilimitada, especial o por edad límite.

El artículo 18 de la LAAM, establece que los ascensos a los grados de Capitán de Navío, Contralmirante, Vicealmirante y Almirante, serán conferidos por el Mando Supremo (Presidente de la República), atendiendo preferentemente al mérito, aptitud, competencia profesional y conducta militar y civil, así como antigüedad en el grado. No obstante, el artículo 51 del mismo ordenamiento menciona que son situaciones que impiden el ascenso al personal de la Armada tener licencia extraordinaria, por enfermedad, por edad límite o ilimitada.

Al no haber un marco jurídico que clarifique la actuación de los militares en tareas de seguridad pública, es entendible cierta reticencia para aceptar ser comisionado en áreas civiles, puesto que al encontrarse laborando en éstas no gozan de sueldo adicional al que devenguen por sus actividades y responsabilidades, por un lado; y por el otro, los generales, coroneles y tenientes

coroneles en el caso del Ejército, y los capitanes, contralmirantes, vicealmirantes y almirantes, en el caso de la Marina, no tienen derecho al ascenso correspondiente, hasta que se encuentren reincorporados a la SEDENA o la SEMAR, respectivamente.

Dicho de otro modo, la función que desempeñasen los militares en ámbitos civiles, no tiene valor curricular para la carrera militar. Además, cuando están de licencia o desempeñando otras labores que no son propias del haber militar, pudieran comprometer cierto derechos adquiridos, por ejemplo, el acceso a la seguridad social de sus propias familias.¹²⁷

3.3.4 Ausencia de un marco jurídico que garantice la actuación en labores de seguridad pública

La ausencia de un marco jurídico que clarifique la presencia de los militares en labores de seguridad pública, es un tema sumamente delicado. Como ya se señaló, en 1996 la SCJN emitió tesis jurisprudenciales respecto a la participación de las FAM en tareas de seguridad pública, donde el máximo tribunal constitucional de nuestro país señaló que la presencia de los militares en estas labores no eran violatorias a la CPEUM, puesto que el Presidente de la República, conforme al artículo 89 constitucional, fracción VI, tiene la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea) para garantizar la seguridad interior y la defensa exterior.

No obstante, insisto, la seguridad interior no es lo mismo que la seguridad pública. En la visión de la teoría sociológica de la seguridad nacional, la vertiente interna se usó para reprimir cualquier insubordinación en países en vías de desarrollo. La postura realista señala que la seguridad interior tiene una vertiente interna y otra externa, como nuestra Carta Magna lo establece, por lo que está en estrecha relación con las amenazas directas a la Nación mexicana, situación que

¹²⁷ Arzt, Sigrid, *Óp. Cit.*, nota 113, pp. 21-22.

la aleja del concepto de seguridad pública, que tanto el noveno párrafo del artículo 21 de la Norma Suprema del país, como el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, le da un carácter civil y la definen como una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cuya finalidad es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

En los últimos 20 años se han hecho normas o reformas constitucionales y legales, para esclarecer la presencia militar en tareas de seguridad pública, por ejemplo:

- En 1996 se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, reformada y ampliada el 7 de abril de 2017, la cual constituyó una de las primeras expresiones legales de los cambios de concepciones de seguridad y defensa, al tiempo que fortaleció el vínculo entre seguridad pública y seguridad nacional, tipificando a los nuevos enemigos de la Nación.
- Se hicieron reformas al Código Penal Federal, donde se sustituyó el término de seguridad pública por el de seguridad nacional.¹²⁸
- Se expidió la Ley de Seguridad Nacional, el 31 de enero de 2005, donde se definió la seguridad nacional, las amenazas a ésta y las sanciones correspondientes.
- El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el DOF el Decreto que expide la LSI.

¹²⁸ Para analizar el proceso de militarización de la seguridad pública y las reformas que se han hecho para legitimar éste, se recomienda ver Rodríguez Rejas, María José, "El proceso de militarización en México: un caso ejemplar", en Calderón Rodríguez, José María (Coord.), *América Latina: Estado y sociedad en cuestión*, Edimpo, México, 2010.

- El 26 de marzo del 2019, se publicó en el DOF el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, en el artículo quinto transitorio del mencionado Decreto, se señala que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de éste y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura y capacidades, el Presidente de la República seguirá disponiendo de las FAM en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

A pesar de esto, no se ha logrado establecer de manera específica bajo qué parámetros las FAM pueden participar en el combate al crimen organizado ni la temporalidad del mismo en labores de seguridad pública, en tareas que competen a las policías civiles. Las interpretaciones de la SCJN son quizá uno de los intentos más fuertes por dar sustento jurídico a la milicia en el desempeño de las tareas de orden civil, pero también dichos criterios son muy cuestionables, tal y como ya se dijo, pues no ahondan en el contenido hermenéutico de la naturaleza y alcance de conceptos clave como seguridad nacional seguridad interior y seguridad pública.

Los militares saben de la laguna legal en la que actúan. Se ha sacado a las FAM de los cuarteles sin ninguna garantía para hacer frente al crimen organizado. Al respecto es muy ilustrativo y consistente el sentir de los militares. Por ejemplo, en 2010 diversos generales de la SEDENA, que pidieron el anonimato, en una entrevista para un diario de circulación nacional, manifestaron lo siguiente:¹²⁹

¹²⁹ Castillo García, Gustavo, *El Presidente nos mandó a las calles sin garantías jurídicas: militares*, La Jornada, México, 19 de abril de 2010, <https://www.jornada.com.mx/2010/04/19/politica/005n1pol>

“¡No nos resistimos a combatir a los traficantes de drogas ni a los delincuentes! Hacerlo sería insubordinación, y lo primero que se nos enseña es a obedecer y a acatar órdenes.

Lo que sí queremos es que exista una ley que nos otorgue las facultades para estar en las calles, no sólo la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto podría llegar al extremo de que el día que entre un nuevo Presidente de la República, varios generales se vieran sometidos a Consejo de Guerra si el poder civil considera que violaron la Ley. Podrían aducir: ustedes que se dicen tan respetuosos de la ley, ¿Bajo cuál criterio salieron a las calles si saben que constitucionalmente no pueden hacerlo.

En estos momentos... la gente tiene que entender que a nosotros nos adiestran de forma diferente a los policías... Nosotros estamos listos para el ataque, no para la disuasión.

Por eso es tan riesgoso tener a las tropas en la calle. ¿Pero cómo vas a actuar cuando tu Presidente, el comandante supremo, saca al Ejército sin ninguna garantía?”

Los días 7 y 12 de abril de 2010, el entonces titular de la SEDENA, Guillermo Galván Galván, se reunió con legisladores federales (Diputados y Senadores). Insistió que el Ejército mexicano requería de un marco regulatorio para continuar en la lucha contra el crimen organizado. De ahí surgió la versión, nunca desmentida, de que también reveló la renuencia de algunos generales a seguir participando en la batalla contra la delincuencia a falta de garantías para esa labor.¹³⁰

El 13 de julio de 2011, los generales Ezequiel Carlos Hernández Mendoza y Jaime Suárez, subjefe de Doctrina Militar y jefe de Asesoría Jurídica del Estado Mayor de la SEDENA, respectivamente, dialogaron por más de tres horas con legisladores federales integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión, insistieron en la urgencia de aprobar las reformas que el Ejército había propuesto a la Ley de Seguridad Nacional, a través

¹³⁰ *Ídem.*

del Ejecutivo en 2009, para tener un marco jurídico que legitimara su participación en la lucha contra los traficantes de drogas.¹³¹

El 15 de noviembre de 2016, el Secretario de Marina, Vidal Francisco Soberón, en el Senado de la República durante la inauguración de la exposición “23 de noviembre, Día de la Armada de México”, aprovechó su participación para reconocer el respaldo de quienes se han solidarizado a favor de crear un marco jurídico que les diera certeza legal a quienes integran el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, además, solicitó de manera respetuosa el consenso general que sentara las bases para brindar a las FAM un marco jurídico que les diera certeza en la lucha contra la delincuencia organizada.¹³²

El 8 de diciembre de 2016, el titular de la SEDENA, Salvador Cienfuegos Zepeda, reiteró que las FAM están en la incertidumbre. También fue muy claro al preguntar y responder él mismo: “¿Qué queremos? Que las Fuerzas Armadas tengan un marco que los respalde cuando tengan que actuar, que no seamos señalados por cuestiones que son propias de las operaciones que realizamos, nos encantaría que esto ya se hubiera solucionado, nos encantaría que la policía hiciera su tarea para lo que está, para lo que se le paga, pero que no lo hacen. Nos encantaría ver esfuerzos decididos, pero con fechas fatales para que las policías hagan su trabajo [...] Es Gobernación quien debe estar insistiendo en que esta Ley [de Seguridad Interior] se promulgue, pero tampoco hay prisa y no ha habido prisa en muchos años para eso y los que estamos confrontando los problemas somos nosotros”.¹³³

¹³¹ Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, *Exigen mandos militares marco jurídico que legitime su lucha contra el crimen*, La Jornada, México, 14 de julio de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/07/14/politica/005n2pol>

¹³² Figueroa Alcántara, Héctor, *Marina pide leyes que protejan a militares en la lucha contra el narco*, Excélsior, México, 15 de noviembre de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/15/1128367>

¹³³ Garduño, Javier, *Que las tropas regresen a los cuarteles, dice Cienfuegos*, El Universal, México, 8 de diciembre de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/8/que-las-tropas-regresen-los-cuarteles-dice-cienfuegos>

En medio de la incertidumbre y la crítica por realizar labores que no son propias de sus haberes, se encuentran las FAM. Situación que se torna más compleja y que incentiva la duda, el desasosiego y el recelo, si se añade que es competencia de los jueces de distrito de procesos penales federales, conocer y sancionar los delitos cometidos por militares en ejercicio de sus funciones, o con motivo de ellas, que afecten los Derechos Humanos de civiles.

Este criterio nuevo y que empieza a permear en el andamiaje del sistema jurídico nacional, es consecuencia de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Radilla Pacheco vs el Estado mexicano*, sostuvo que las conductas cometidas por militares que puedan vulnerar Derechos Humanos de civiles, no pueden ser competencia de la jurisdicción militar, porque en ese supuesto los tribunales militares ejercen jurisdicción no únicamente respecto del imputado, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal tanto para efectos de la reparación del daño, como para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia.¹³⁴

Criterio que también encuentra sustento en el artículo 13 de la CPEUM, que prevé que la jurisdicción militar sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que atenten contra bienes jurídicos propios de la disciplina castrense, y cuando en un delito o falta del orden militar estuviera implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.¹³⁵ Lo paradójico de este asunto es que quien sentó este criterio fue el Pleno de la SCJN, instancia que hace casi 20 años legitimó la participación de las FAM en actividades policiacas, sin prever los riesgos de lo que ello implicaba.

¹³⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE Ellas, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES*, Tesis: P. VII/2013 (10a.), Décima Época, Tesis Aislada, Registro: 2002996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, Materia Penal, p. 361.

¹³⁵ *Ídem*.

3.3.5 Señalamientos por violaciones a Derechos Humanos

A menudo se dice que las FAM son las instituciones con más señalamientos de violaciones a Derechos Humanos, como lo apunta el informe de *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México 2007-2012*, que forma parte del llamado *Programa de Política de Drogas*, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).¹³⁶

Las violaciones a los derechos fundamentales a las que se más se alude son: tortura, detenciones arbitrarias, incomunicación, cateos ilegales que derivan en allanamiento de morada y robo, abuso sexual, desapariciones forzadas, trato cruel y ejecuciones extrajudiciales.

La ONU, asentó en 2009 las recomendaciones y observaciones que distintos países hicieron respetuosamente a México en el marco de su *Examen Periódico Universal de Derechos Humanos 2009*. Durante el análisis en comento, España cuestionó a nuestro país sobre: ¿Cuáles son las garantías que los ciudadanos tienen ante abusos por parte de personal militar?; Reino Unido y Portugal, recomendaron que las cortes civiles se hicieran cargo de los casos de violaciones a los Derechos Humanos por parte de militares; Canadá, Irlanda, Bangladesh, Perú, Uruguay y Corea del Sur, emitieron recomendaciones en referencia a la impunidad que genera el fuero militar en el contexto mexicano.¹³⁷

¹³⁶ Anaya Muñoz, Alejandro, *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México 2007-2012*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, junio de 2014, p. 11, <http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/Libro%204.pdf>

¹³⁷ Alcántara, Liliana, *México recibe 180 recomendaciones por violación a DH*, El Universal, México, 23 de octubre de 2013, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/mexico-recibe-180-recomendaciones-por-violacion-a-dh-960292.html>

La participación militar en las tareas contra el crimen organizado, pone a prueba uno de los puntos más sensibles en la trayectoria de un elemento castrense. Los militares están preparados para la guerra, las FAM y cualquier milicia del mundo, no están entrenadas, adoctrinadas y equipadas para labores de policía civil. El criterio castrense ve las situaciones en blanco y negro; amigo o enemigo; respeto irrestricto a las órdenes; disciplina férrea y sanciones duras. No están adiestradas para dialogar ni para discernir sobre la proporción de violencia que deben emplear en situaciones de emergencia, como se supone que las policías civiles sí lo están. La mentalidad militar típica parte de dichos o reflexiones rígidas como orden y contraorden, igual a desorden.¹³⁸

Es por ello que las violaciones a los Derechos Humanos son un riesgo muy latente cuando se les asigna a los militares realizar tareas de orden civil. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ha recomendado al gobierno federal que retire a los militares de las tareas de policía en el corto plazo, porque aun cuando reconocen las preocupaciones de seguridad pública derivadas del crimen organizado, así como la obligación y el derecho del Estado mexicano para combatirlo, esta desafiante situación compromete Derechos Humanos.¹³⁹

En este tenor también se inscribe la postura de Human Rights Watch, quien a través de su informe especial *Impunidad Uniformada; uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, recomienda acotar el fuero militar para que las autoridades civiles se encarguen de sancionar las presuntas violaciones de Derechos Humanos perpetradas por las FAM.¹⁴⁰

¹³⁸ Piñeyro, José Luis, *Óp. Cit.*, nota 8, p. 166.

¹³⁹ Alcántara, Liliana, *Retirar al Ejército en corto plazo, demanda ONU*, El Universal, México, 1 de abril de 2011, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/36564.html>

¹⁴⁰ *Impunidad Uniformada; uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Human Right Watch, 29 de abril, 2009,

En suma, se ha criticado y se ha advertido de las consecuencias o riesgos para los Derechos Humanos al usar a los militares en tareas de seguridad pública. Sin embargo, se debe entender también que a las FAM se les está sometiendo a un desgaste social innecesario. Situación que obliga a la reflexión, considerando que estas son las instituciones del Estado mexicano mejor evaluadas y en las que más confianza tiene la gente. El último *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el Instituto Nacional Electoral, refiere que seis de cada diez mexicanos confían en los militares.¹⁴¹

3.4 La sociedad en medio del fuego cruzado

Desde el gobierno no se ha reconocido que estamos, en amplias áreas del país, en un contexto bélico. Sin embargo, las acciones y el lenguaje propios usados son el de una guerra, “no es una simple figura retórica en el discurso gubernamental, sino un auténtico despliegue de la fuerza armada del Estado contra el comercio de las sustancias psicoactivas consideradas ilícitas”.¹⁴²

“La militarización de las relaciones sociales es un fenómeno complejo que no se circunscribe a una situación de guerra abierta, sino que incluye acciones de contrainsurgencia diversas, trabajos de inteligencia, control de fronteras, creación de bancos de información, introducción de nuevos estilos en las policías, seguridad interna, modificación de los estatus de seguridad en el conjunto de responsabilidades y derechos de los Estados”.¹⁴³

La llamada “guerra contra las drogas”, no es una guerra convencional. Se trata de una “guerra de baja intensidad”, diseñada originalmente para contrarrestar

<https://www.hrw.org/es/report/2009/04/29/impunidad-uniformada/uso-indebido-de-la-justicia-militar-en-mexico-para-investigar>

¹⁴¹ *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral & El Colegio de México, México, 2015, p. 136,

https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

¹⁴² López Betancourt, Eduardo, *Óp. Cit.*, nota 7, p. 137.

¹⁴³ Gallardo Rodríguez, José Francisco, *Óp. Cit.*, nota 65.

los brotes de insurgencia y forma parte de las seis áreas principales del esquema de operaciones antidrogas de los EUA.¹⁴⁴

Visto el momento actual de la Nación, que descansa sobre la base de la militarización, “en un plano sociológico, mandar a los soldados a las calles y militarizar caminos y poblaciones, es una muestra de agresividad contra la sociedad, que genera un enrarecimiento del ambiente social y funge como detonante de un auténtico estado de guerra, en el cual, la situación de violencia permanente forzosamente deviene en derramamiento de sangre”.¹⁴⁵

Este ejercicio de la violencia militar por parte del Estado, genera una radicalización de la fuerza armada que despliegan las organizaciones criminales y, a su vez, ésta sirve de base y de justificación, para una nueva intensificación de la lucha militar contra la actividad ilícita. Puesto en una metáfora: son dos serpientes que se muerden las colas entre sí, y las consecuencias de su lucha, las sufre la población civil.¹⁴⁶

Se ha definido genéricamente una frontera errónea entre “buenos” y “malos”, señalando a un enemigo interior cuyo razonamiento equivocado supone que la lucha se va ganando porque “mueren más del otro bando”.¹⁴⁷ Desde esta perspectiva, la pérdida de vidas humanas sólo es vista como una especie de “daño colateral”, expresión acuñada por el gobierno federal y que es propia de un discurso de guerra, pero que resulta pertinaz para describir la situación actual de los perjuicios ocasionados a la sociedad, como consecuencia del proceso de militarización y de una estrategia de seguridad parcial e ineficaz.

¹⁴⁴ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 15.

¹⁴⁵ López Betancourt, Eduardo, *Óp. Cit.*, nota 7, p. 143.

¹⁴⁶ *Ídem.*

¹⁴⁷ “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, en *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2011, p. 7, http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf

Recordemos que el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, ilustró muy bien esta situación cuando de manera desafortunada dijo: “advertí desde el principio de mi mandato a todos los mexicanos que ésta sería una batalla larga... y que tendría, por desgracia, el costo de pérdida de vidas humanas, como desafortunadamente las hemos tenido”.¹⁴⁸

Hoy tenemos ejecuciones y desapariciones forzadas inéditas. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señalan que en el sexenio de Felipe Calderón fueron ejecutados 121 mil 163 personas.¹⁴⁹

Investigaciones periodísticas, basadas en la fuente de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan que hasta marzo de 2017 la administración de Enrique Peña Nieto contabilizaba 90 mil 649 ejecuciones.¹⁵⁰ Estamos hablando de que, en casi 12 años, tenemos más de 211 mil personas privadas del derecho más elemental: la vida. A ello habría que considerar las más de 300 mil desapariciones forzadas, que a decir de diversas organizaciones sociales, se han perpetrado durante el mismo periodo.¹⁵¹

Recientemente el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, a través de su informe anual, señaló que México es el segundo país más violento del mundo, sólo detrás de Siria. Esto como consecuencia de que en el

¹⁴⁸ Moreno, Javier, *Yo no me considero de derechas*, El País, España, 15 de junio de 2008, https://elpais.com/diario/2008/06/15/internacional/1213480808_850215.html

¹⁴⁹ Hope, Alejandro, *Los 300 mil muertos*, El Universal, México, 23 de febrero de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-hope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos>

¹⁵⁰ Lara Bermúdez, Isaí, *Más de 90 mil asesinatos durante el gobierno de Peña: semanario Zeta*, Aristegui Noticias, México, 12 de marzo de 2017, <https://aristeguinoticias.com/1203/mexico/mas-de-90-mil-asesinatos-durante-gobierno-de-pena-semanario-zeta/>

¹⁵¹ Mota, Dinorath, *Activistas advierten sobre cifra de desaparecidos en México*, El Universal, México, 24 de abril de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/24/activistas-advierten-sobre-cifra-de-desaparecidos-en-mexico>

año, fueron asesinadas más de 23 mil personas vinculadas con la llamada *guerra contra el narco*.¹⁵²

Estos indicadores no lo tienen ni países que han sido juzgados de genocidas en los tribunales internacionales de Derechos Humanos como Ruanda, o países que han declarado formalmente que están en guerra civil como Afganistán, Irak, Yemen y Somalia.

3.5 Irracionalidad en el uso de los recursos económicos

Uno de los principios de la economía es que los recursos son escasos, y a partir de ello deben ser usados racionalmente para obtener el mayor beneficio con el menor costo posible. No obstante, en materia de seguridad en nuestro país esto parece no estar ocurriendo.

El gasto militar en el mundo ha crecido, y México no se ha quedado al margen de esta tendencia.¹⁵³ Por las dependencias de seguridad del gobierno federal, no pasa la austeridad ni la crisis económica. En el cuadro comparativo que a continuación se muestra, se aprecia que el presupuesto asignado a las instituciones de seguridad en los últimos 25 años, ha ido incrementándose año con año, pero, lo que llama poderosamente la atención es que los recursos económicos para las FAM se han elevado de manera más considerable con respecto a las instancias civiles.¹⁵⁴

¹⁵² Bugarth, Inder, *México, segundo más violento: informe*, El Universal, México, 9 de mayo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/9/mexico-segundo-mas-violento-informe>

¹⁵³ *Gasto militar aumenta en el mundo: SIPRI*, El Universal, México, 8 de abril de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/04/8/gasto-militar-aumenta-en-el-mundo-sipri>

¹⁵⁴ *Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación administrativa*, en "4to. Informe de Gobierno 2015-2016", Anexo Estadístico, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Ciudad de México, agosto de 2016, p. 411, https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG_Anexo_Estadistico_TGM_26_08_16_COMPLETO.pdf

	Presupuesto Asignado (Millones de pesos)				
<i>Años</i>	Procuraduría General de la República	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Marina Armada	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Gobernación
1990	425.4		915.7	2 664.9	
1991	590.3		1 147.2	3 660.5	
1992	717.5		1 481.0	4 529.8	
1993	1 143.2		1 766.7	5 444.7	
1994	1 505.2		2 079.2	7 554.3	
1995	1 671.4		2 507.7	7 860.1	
1996	2 122.2		3 602.2	11 034.3	
1997	2 804.4		5 024.5	13 281.1	
1998	3 735.8		6 175.8	14 774.4	
1999	4 343.2		7 038.5	18 786.7	
2000	4 409.8		8 396.8	20 830.5	
2001	5 451.2	5 156.8	8 852.5	22 031.1	
2002	6 991.9	6 389.0	8 486.4	22 596.6	
2003	7 267.0	6 259.6	9 201.4	24 203.4	
2004	7 521.3	6 397.6	8 844.4	23 846.3	
2005	7 572.3	6 976.9	9 528.8	25 271.0	
2006	8 862.4	8 676.0	9 998.3	26 987.7	
2007	9 439.5	17 626.9	12 166.4	34 157.4	

2008	8 950.2	21 140.3	15 155.2	37 122.4	7 249.1
2009	10 833.4	33 557.2	16 322.0	44 956.1	8 822.4
2010	10 651.8	30 184.9	18 415.7	52 596.9	14 279.6
2011	11 553.5	41 056.9	20 052.5	63 978.9	17 926.9
2012	13 606.7	49 165.8	21 407.2	61 363.8	22 908.9
2013	15 221.0		23 937.2	63 046.7	61 287.7
2014	15 570.9		27 052.4	66 779.0	77 284.9
2015	16 215.8		30 534.5	73 535.7	81 280.1
2016	16 468.6		27 401.2	77 250.7	67 472.5

Nota: Se incluyó en una columna a la Secretaría de Gobernación con su correspondiente presupuesto a partir de 2008, primero, para ver la asignación que ésta dependencia tenía antes de haber absorbido en su estructura a la Policía Federal que se encontraba dentro de la extinta dependencia de Seguridad Pública, que fue en el 2012; y segundo para mostrar que a partir de ese año su presupuesto aumentó considerablemente.

Nótese que nunca como hoy, las dependencias de seguridad han tenido tanto presupuesto, pero también nunca como hoy la violencia e inseguridad han crecido. En aras de mantener una estrategia de corte punitivo y reactivo, se sacrifican numerosos recursos que podrían ir destinados a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la Nación, como: empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, entre otras, que permitirían reactivar las actividades productivas, detonar un robustecimiento del mercado interno, generar empleos y contribuir al bienestar de la población, factores que considero serían elementos más eficaces y eficientes para combatir las actividades ilícitas y así evitar que más personas, sobre todo niños y jóvenes, caigan en las manos del crimen.

Pensemos ya en que la asignación creciente de recursos económicos para este rubro no sólo no está dando los resultados esperados, sino que en el corto y mediano plazo será insostenible.

CAPÍTULO IV. LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

“Estas armas pueden ser útiles y buenas en sí mismas; pero son infaustas siempre para el que las llama; porque si pierdes la batalla, quedas derrotado, y si la ganas, te haces prisionero suyo en algún modo”.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*.¹⁵⁵

4.1 Texto de la Ley de Seguridad Interior

El 21 de diciembre de 2017 en el DOF se publicó la LSI, misma que a continuación se transcribe para posteriormente hacer un análisis de la misma. Ello, a pesar de que el día 15 de noviembre de 2018, el pleno de la SCJN invalidó en su totalidad la LSI. El máximo tribunal constitucional de nuestro país, al revisar la acción de inconstitucionalidad 6/2018, y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovidas por Diputados Federales y Senadores de la República, e instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Movimiento Ciudadano, por decisión mayoritaria de sus integrantes determinó, en lo fundamental, que dicho ordenamiento normativo resultaba inconstitucional por contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las FAM en labores de seguridad pública, lo que es contrario al orden constitucional y convencional. Asimismo, también se pronunció por la incompetencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia de seguridad interior.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Maquiavelo, Nicolás, *Óp. Cit.*, nota 74, p. 125.

¹⁵⁶ *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018 10/2018 y 11/2018*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de noviembre de 2018, <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scn>

Pese a lo anterior, es preciso señalar que quien escribe esto, un año antes advertía de la posibilidad de que esto pasara. Primero, porque tuve la oportunidad de ver de cerca lo accidentado del proceso legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Y segundo, porque al hacer un análisis de la Ley -a la par de que realizaba la investigación para elaborar esta tesis sobre el tema de seguridad interior, tanto en la doctrina como en ordenamientos legales afines-, advertí lo desafortunado de su contenido. Por lo que considero necesario expresar, en el apartado 4.2 de este capítulo, consideraciones e ideas sobre la LSI para sustentar los objetivos generales y específicos que a lo largo de este trabajo académico hemos venido realizando.

Texto íntegro de la Ley de Seguridad Interior:

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

TEXTO VIGENTE

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Artículo Único.- Se expide la Ley de Seguridad Interior

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior. Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.*

Artículo 2. *La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.*

Artículo 3. *En el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.*

Artículo 4. *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

- I.** *Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior;*

- II.** *Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias*

que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

- III. Riesgo a la Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior;*
- IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior;*
- V. Fuerzas Armadas: El Ejército, Armada y Fuerza Área;*
- VI. Fuerzas Federales: Las instituciones policiales federales;*
- VII. Inteligencia para la Seguridad Interior: El conjunto de conocimientos obtenidos a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad interior;*
- VIII. Seguridad Interior: Lo previsto en el artículo 2 de la presente Ley;*
- IX. Seguridad Nacional: Lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional, y*
- X. Uso legítimo de la fuerza: La utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.*

Artículo 5. *La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.*

Artículo 6. *Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los*

riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las Acciones de Seguridad Interior, para la atención eficaz de la Agenda Nacional de Riesgos y, en su caso, para el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y municipios en las tareas de preservación de la Seguridad Nacional.

Artículo 7. *Los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de esta Ley deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes.*

Artículo 8. *Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como Amenazas a la Seguridad Interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.*

Artículo 9. *La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*

Artículo 10. *A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias.*

La materia de Seguridad Interior queda excluida de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS SUPUESTOS Y PROCEDIMIENTO PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE PROTECCIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 11. *Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.*

El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas:

- I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o*
- II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.*

Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.

Artículo 12. *En los casos a los que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la cual deberá notificarse por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas afectadas.*

Artículo 13. *Las peticiones de las Legislaturas de las entidades federativas o de su respectivo Ejecutivo deberán contener las consideraciones que las motivan, así como una descripción detallada de los hechos o situaciones que constituyan una Amenaza a la Seguridad Interior, especificando entre otros, los aspectos siguientes:*

- I. Amenaza identificada y el impacto de la misma;*
- II. Área geográfica, sector poblacional e instituciones vulneradas;*

- III. Estadísticas de actos o hechos de naturaleza similar a la amenaza identificada en la entidad federativa o área geográfica afectada;*
- IV. Áreas de insuficiencia operativa, técnica y logística para enfrentar la amenaza identificada;*
- V. El compromiso de contribuir a la atención de la amenaza y, en su caso, de restablecer la colaboración a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional, en los términos que establezca la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, y*
- VI. La demás información que se considere relevante para justificar la procedencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y para la toma de decisiones correspondientes.*

Artículo 14. *El Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá contener lo siguiente:*

- I. Autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participarán;*
- II. La amenaza a la Seguridad Interior que se atenderá;*
- III. Las entidades federativas o áreas geográficas en las que se realizarán las Acciones de Seguridad Interior;*
- IV. Las acciones que se requieran a cargo de las entidades federativas o municipios para contribuir a la atención de la Amenaza a la Seguridad Interior;*
- V. Las Fuerzas Federales participantes;*
- VI. En su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para atender la amenaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de esta Ley;*
- VII. Las Acciones de Seguridad Interior que se llevarán a cabo, y*
- VIII. La temporalidad de la Declaratoria.*

La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá determinar la realización simultánea de Acciones de Seguridad Interior en diversas áreas geográficas del país, cuando por la naturaleza y características de la amenaza o de los agentes que participan en su comisión, no sea materialmente posible

circunscribir sus causas, manifestaciones o resultados a una entidad o área específica.

Artículo 15. *La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podrá exceder de un año. Agotada su vigencia, cesará dicha intervención, así como las Acciones de Seguridad Interior a su cargo.*

Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 16. *En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.*

Lo anterior, sin perjuicio de la comunicación que realice la Secretaría de Gobernación de forma posterior a los titulares del Poder Ejecutivo respectivo de las entidades federativas y la emisión, en el menor tiempo posible, de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

CAPÍTULO TERCERO

DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES FEDERALES

Artículo 17. *A partir de la expedición de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las acciones que realicen las autoridades federales para su atención y cumplimiento, se considerarán como Acciones de Seguridad Interior.*

Artículo 18. *En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.*

En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.

Artículo 19. *La Secretaría de Gobernación implementará los esquemas de colaboración necesarios para la efectiva coordinación y ejecución de las acciones en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.*

Artículo 20. *Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:*

- I. El Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21;*
- II. El Comandante designado en términos de la fracción anterior elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;*
- III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada uno lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el Comandante, y*
- IV. Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las Acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva.*

Artículo 21. *La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes, a efecto de coordinar la realización de las Acciones de Seguridad Interior, así como para el seguimiento a las acciones de participación a cargo de las autoridades de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley, y de las disposiciones reglamentarias de las Fuerzas Armadas.*

Artículo 22. *Las autoridades respectivas atenderán la amenaza que motivó la Declaratoria, cooperando en el ámbito de sus*

atribuciones y bajo la coordinación de la autoridad designada. Cuando la amenaza no requiera la intervención de las Fuerzas Armadas, el Presidente designará a la autoridad civil que corresponda a propuesta del Secretario de Gobernación.

Artículo 23. *Durante la vigencia de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en el marco de sus competencias y en los términos de esta Ley, asumirán las siguientes responsabilidades:*

- I. Atender de manera directa e indelegable las reuniones de coordinación a las que sean convocadas;*
- II. Aportar a la autoridad federal coordinadora toda la información que le sea solicitada o con que cuenten, que permita cumplir los fines de la Declaratoria;*
- III. Prestar el auxilio y colaboración que les solicite la autoridad federal coordinadora para atender la Amenaza a la Seguridad Interior;*
- IV. Mantener el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para mitigar el impacto de la Amenaza a la Seguridad Interior y superarla;*
- V. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la Ley de la materia;*
- VI. Presentar los informes periódicos ante la autoridad federal coordinadora sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe en el marco de la Declaratoria;*
- VII. Las que se establezcan conforme a la fracción IV del artículo 14 de esta Ley, y*
- VIII. En el caso de las entidades federativas, las que haya comprometido en los términos de la fracción V del artículo 13 de esta Ley.*

Artículo 24. *La Secretaría de Gobernación, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas, destinará Fuerzas Federales para que realicen Acciones de Seguridad Interior, en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requieran.*

Artículo 25. *Tratándose de fenómenos naturales perturbadores, la intervención de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, se sujetará a lo previsto en la Ley General de Protección Civil y, en su caso, a lo dispuesto en la presente Ley.*

Artículo 26. *Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.*

Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.

Artículo 27. *Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.*

Artículo 28. *Las Fuerzas Armadas realizarán las Acciones de Seguridad Interior con su organización, medios y adiestramiento, sin descuidar el fortalecimiento de sus capacidades.*

CAPÍTULO CUARTO DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 29. *Las Acciones de Seguridad Interior se apoyarán en los órganos, unidades y procesos de inteligencia previstos en las leyes respectivas.*

Artículo 30. *Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.*

Toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 31. *En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.*

En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.

CAPÍTULO QUINTO DEL CONTROL DE LAS ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 32. *El titular de la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior, mantendrá informado al Presidente de la República de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación.*

Artículo 33. *El titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control previstas en dicha ley.*

CAPÍTULO SEXTO DE LAS RESPONSABILIDADES

Artículo 34. *El incumplimiento a las obligaciones previstas en esta Ley y en la Declaratoria respectiva, será sancionado en los términos del Sistema de Responsabilidades y del Sistema Nacional Anticorrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Transitorios

Artículo Primero. *La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Artículo Segundo. *Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cubrirán con cargo a su presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes; y en su caso con los recursos que aporten las entidades federativas y municipios afectados.*

Asimismo, las entidades federativas darán cumplimiento a las obligaciones establecidas en este Decreto, con cargo a sus respectivos presupuestos.

Artículo Tercero. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.*

Artículo Cuarto. *Si a la entrada en vigor de la presente Ley existen situaciones en las que se surten las hipótesis contenidas en el artículo 11, se aplicará el procedimiento ahí previsto, sin perjuicio de que en tanto se materializa el mismo, las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, continúen realizando las acciones que estén llevando a cabo para atenderlas. Las que no requieran Declaratoria se continuarán rigiendo conforme a los instrumentos que les dieron origen.*

Artículo Quinto. *Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en los que se estuvieren realizando acciones que puedan ser materia de una declaratoria de protección en términos de la misma, a efecto de solicitar la declaratoria correspondiente, deberán, en el ámbito de sus atribuciones, presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual incluya los objetivos respecto al estado de fuerza mínimo requerido, las condiciones de desarrollo policial, así como protocolos, evaluaciones y las unidades operativas y de formación necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.*

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en un plazo de 90 días, contados a partir de que las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, acrediten la presentación del programa

señalado en el párrafo anterior, deberá emitir el dictamen correspondiente, mismo que le será entregado al solicitante.

4.2 Diez consideraciones en torno a la Ley de Seguridad Interior

De cara a los acontecimientos actuales de nuestro país: violencia desbordada y en constante incremento, recurrentes ataques y agresiones a lo largo y ancho del territorio nacional, daño indebido e impune a la integridad física de las personas, sus bienes, propiedades y derechos, y la expedición de esta LSI por parte de las autoridades federales como medida para hacer frente al problema de inseguridad, sin duda, uno de los que más angustia al México actual, se hacen las siguientes diez consideraciones de este ordenamiento jurídico.

Primero: La LSI fue un ordenamiento inédito para el Estado mexicano por la materia que regula, pero también por toda la polémica que generó desde su presentación, discusión y aprobación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en la sociedad civil, en la academia y en los organismos defensores de derechos humanos, como fue el caso de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en las entidades federativas, por las Comisiones de Derechos Humanos de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Yucatán, que se pronunciaron porque no se aprobara en sus términos y recomendaban un debate amplio e incluyente.

Segundo: Se trata de una Ley de gran relevancia por el objeto que regula: la seguridad interior. Este ámbito, junto con la defensa exterior, conforman los dos pilares de la seguridad nacional en nuestro país de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

I. a V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Al analizar el articulado de la LSI, es evidente cómo diversas disposiciones de ésta remiten invariablemente a la Ley de Seguridad Nacional, como es el caso de los artículos: 2, 4, 6, 9, 10, 11, 12 y 13, lo que deja claro la naturaleza vinculante entre la seguridad interior y la seguridad nacional. Por lo que en estricta técnica legislativa, si se pretendía regular el tópico de seguridad interior, tenía que haberse incluido un título o un capítulo nuevo en la Ley de la Seguridad Nacional, no expidiendo una nueva Ley.

Con la expedición de este ordenamiento jurídico, ahora hay más dudas que certezas, solo por mencionar algunas interrogantes: ¿Qué pasa con la defensa exterior? ¿Por qué se deja en el limbo esta materia que es igual de importante que la seguridad interna? ¿Se hará un nuevo ordenamiento para esta asignatura? ¿Hasta cuándo?

Tercero: Funcionarios públicos, comunicólogos o “analistas”, intencionadamente o no, usan los términos seguridad pública y seguridad interior indistintamente, aunque doctrinaria y jurídicamente no son lo mismo, tal y como lo he apuntado líneas anteriores.

La seguridad pública se refiere a la prevención y persecución de los delitos, y tiene por objeto garantizar la integridad física, los derechos y las libertades de las personas, así como preservar la paz y el orden público.¹⁵⁷ El artículo 21, primer, noveno y décimo párrafos, de la Carta Magna señalan:

¹⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Óp. Cit.*, nota 4, pp. 73-79.

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...”.

La seguridad interior, en cambio, es un componente de la seguridad nacional que se ocupa de los antagonismos y presiones de orden interno, las problemáticas que vulneran la soberanía como subversión, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, que alteran las reglas establecidas de convivencia y las posibilidades de desarrollo.¹⁵⁸ Se trata de una garantía, en grado variable, proporcionada por el Estado a la Nación, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, para superar los antagonismos y las presiones en el ambiente interno del país, y así mantener los objetivos nacionales permanentes.¹⁵⁹

Lo preocupante de la LSI, es que intenta hacer converger en la zona de penumbra ambos conceptos, con todo y que los alcances de uno y otro ámbito son

¹⁵⁸ Rosas Ramírez, Salomón, *Óp. Cit.*, nota 93, p. 41.

¹⁵⁹ Thiago Cintra, José, *Óp. Cit.*, nota 73, p. 42.

diversos y significan cuestiones distintas. Basta ver lo dispuesto en el artículo 10, primer párrafo, de esta Ley, que señala que a falta de disposición expresa en la misma, se aplicará supletoriamente la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además, no se preserva el respeto al principio de legalidad que todo acto de autoridad debe revestir, consistente en que ésta sólo puede hacer lo que la Constitución expresamente le faculta, pues el multicitado artículo 21 constitucional es muy claro en establecer que la prevención, investigación y persecución del delito es materia de seguridad pública y que ésta tendrá carácter civil. Pese a esto, el artículo 27 de la LSI, faculta a la milicia para que en la realización de acciones de seguridad interior detengan y pongan a disposición del ministerio público al indiciado.

Cuarto: Uno de los grandes problemas de esta LSI es su rasgo de inconstitucionalidad. El artículo 73 de la Carta Magna, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, no le da a éste la atribución para legislar en materia de seguridad interior, y menos para emitir disposiciones que vinculen no sólo a los tres niveles de gobierno, sino a los diferentes poderes públicos, tal y como lo hacía la LSI.

A lo mucho, el referido artículo 73 del Código Supremo del país, en sus fracciones XIV y XXIX-M dispone, respectivamente, que el Congreso de la Unión tiene facultad *“para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”*, así como *“para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”*, disposición de la cual derivó la Ley de Seguridad Nacional en el año 2005.

La LSI es un esquema de atribuciones y obligaciones a las autoridades estatales y municipales sin base para ello, pues se trata de una ley emitida por la Federación, sin alcances constitucionales para vincular a éstas. Lo más crítico es que tal y como lo contempla el artículo 11 de la LSI, se puede dar la intervención y suplantación de jurisdicción en las entidades federativas sin atender los mecanismos que la Carta Magna contempla para ello, violentando así el pacto federal.

Quinto: En la LSI, también se vislumbra un problema de inconventionalidad, toda vez que la normatividad tiene un enfoque autoritario que pone en riesgo la dignidad humana, que es la punta angular de los Derechos Humanos, y no favorece el principio *pro homine*, que está implícito actualmente en los artículos 1º, último párrafo; 2º, apartado A, fracción II; 3º, fracción II, inciso c); y 25 de la Norma Suprema del país, y en varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Estado mexicano con carácter vinculatorio, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La dignidad humana no es una simple declaración ética, es el eje y referente moral que permea todo el ordenamiento jurídico y es un derecho fundamental que debe ser respetado. Su importancia radica en ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Se trata de un bien jurídico circunstancial al ser humano y merecedor de la más amplia protección jurídica.¹⁶⁰

La ONU ha señalado que el concepto de seguridad interior tiene una connotación histórica proclive a régimen de mano dura que, bajo el argumento de la salvaguarda de la seguridad interna, en numerosos casos ha reprimido a la

¹⁶⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA*, Tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), Jurisprudencia, Décima Época, registro 2012363, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 33, agosto de 2016, tomo II, materia constitucional, p. 633.

población como medida para la salvaguarda de un gobierno en turno o de un régimen imperante, por lo que ha recomendado no emplearlo.¹⁶¹

Lo que llama poderosamente la atención es que en la expedición de esta Ley se hizo caso omiso de esta recomendación, incluso, no se tomó en cuenta referentes obligados para situaciones de estado de sitio o de excepción, como los *Principios de Siracusa sobre aquellas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que no admiten derogación*, donde se establecen algunos parámetros en la material, tales como:¹⁶²

1. Los Estados miembros de este instrumento no deberán aplicar ninguna limitación de manera arbitraria ni discriminatoria;
2. Siempre que se exija una limitación ésta deberá ser “necesaria”;
3. Las normas que impongan limitaciones al ejercicio de los Derechos Humanos no deberán ser irrazonables; y
4. No se podrá invocar la seguridad nacional para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público, ni para imponer limitaciones vagas y arbitrarias o medidas encaminadas a imponer prácticas represivas contra su población.

¹⁶¹ Ver Jarab, Jan, *Discurso para el Foro “Seguridad Interior, seguridad pública y derechos humanos”*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 23 de febrero de 2017, p. 1. http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/20170223_JJ_ForoCNDH_SeguridadInterior.pdf; y *Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 6 de diciembre de 2017, p. 9, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf

¹⁶² Ver *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Organización de las Naciones Unidas, 41° periodo de sesiones, 24 de agosto de 1984, <http://www.eods.eu/library/pendocpdfES.pdf>

Adicional a lo anterior, es oportuno señalar que dos jueces federales de nuestro país, uno en la Ciudad de México y otro en la Ciudad de Guanajuato, concedieron amparos en contra de la LSI, por considerarla inconstitucional y violatoria de Derechos Humanos por poner en riesgo la dignidad humana.¹⁶³

Sexto: Se definieron en la LSI de manera laxa y ambigua conceptos claves en la aplicación de la misma, como es el caso de las acciones de seguridad interior, amenazas a la seguridad interior y riesgo a la seguridad interior, lo que favorece a una utilización extensiva, discrecional y hasta arbitraria del uso de la fuerza pública.

Por ejemplo, el artículo 4, fracción II, de la LSI señala que son amenazas a la seguridad interna las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 de la misma y los contenidos en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional. Es oportuno puntualizar que el artículo 3 de la LSI señala que en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, gradualidad y uso legítimo de la fuerza, así como los previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, los cuales son: legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Aunque pareciera absurdo es necesario preguntar: ¿Es una amenaza a la seguridad interior afectar esta serie de principios?, ¿Y en qué grado o con qué indicadores objetivos se puede hacer una medición de afectación a éstos, si es que en realidad se pudiera hacer?

Séptimo: En esta LSI, los parámetros de control sobre el uso legítimo de la fuerza son escasos, poco claros y no se ajustan a los estándares internacionales en la materia, pese a que la ONU en el año 2016 recomendó a nuestro país

¹⁶³ Lastiri, Diana, *Conceden dos amparos contra Ley de Seguridad*, El Universal, México, 12 de mayo de 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/conceden-dos-amparos-contra-ley-de-seguridad>

desarrollar un marco legal sobre el uso de la fuerza, y que en el diseño y expedición de este ordenamiento jurídico se hizo caso omiso.

El artículo 4, fracción X, de la LSI señala que se entiende por uso legítimo de la fuerza: “la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realicen las fuerzas federales o las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución”.

Esta definición excluye principios esenciales para entender el uso de la fuerza como legítima, a saber: el de idoneidad, eficacia, eficiencia y necesidad, este último principio violentado por los artículos 4, fracciones I y III; 11, fracción I; y 26 de la LSI, toda vez que la declaratoria de protección a la seguridad interna puede decretarse cuando se superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, cuando se comprometan, o bien, ante la mera existencia de riesgos a la seguridad interior definidos como situaciones que potencialmente pueden convertirse en amenazas, lo que reduce el umbral indispensable de necesidad al mínimo, quedando al arbitrio de la autoridad dichas cláusulas de habilitación en un número indeterminado de contextos.

Cualquier normatividad en este tema, forzosamente debe incluir mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de las autoridades para demostrar que el uso de la fuerza es legítimo, además de ser investigado de forma pronta, expedita e imparcial. Cuestión que no se considera en la LSI.

Octavo: En las deliberaciones dentro de las Comisiones y en los Plenos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión al discutir y dictaminar esta LSI, faltó eliminar de ésta los resquicios de arbitrariedad que contienen diversos de sus apartados, como es el caso del artículo 8.

Dicho artículo amerita una lectura muy cuidadosa, toda vez que si bien dispone que las movilizaciones de protesta social, o las que tengan un motivo político electoral, que se realicen de conformidad con la Carta Magna, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de declaratoria de protección a la seguridad interior, debe hacerse notar que solamente contempla a un derecho (la movilización de protesta social o las que tengan un motivo político electoral) como causa de exclusión de sus alcances, por lo que se entiende que el ejercicio de otros derechos similares y estrechamente vinculados, como el de libertad de expresión, de asociación o de huelga, sí entran en la esfera de afectación.

Además, si bien el referido artículo 8 menciona que la protesta no será considerada como amenaza a la seguridad interior, nada impide que ésta sea considerada un riesgo a la seguridad interior, en términos de lo dispuesto por el propio artículo 4, fracción III, de la misma LSI, y al ser un riesgo potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interna. Es decir, se trata de un círculo vicioso.

Noveno: El grave deterioro que han sufrido las instituciones policiacas civiles y el poderío de los fenómenos identificados como amenazas asimétricas o emergentes como el crimen organizado transnacional, ya sea en su vertiente de tráfico de drogas, de armas o de personas, han puesto en riesgo la preservación de los objetivos nacionales, la estabilidad y la seguridad, superando con ello las capacidades de las instancias responsables de la seguridad pública.

Para hacer frente a esta situación, el mando supremo ha dispuesto del personal militar para intervenir en tareas policiacas civiles. El objetivo de esta LSI tenía una intención bien establecida: tratar de dar certeza jurídica a los soldados y marinos en labores que constitucionalmente corresponden a las autoridades civiles, como lo es la seguridad pública.

Hay que recordar, tal y como ya lo apunté anteriormente, en el sexenio del Presidente Felipe Calderón, en una entrevista con un diario de circulación nacional diversos generales del Ejército, que pidieron el anonimato, señalaron que ellos no nos resistían a combatir a los delincuentes, pues hacerlo sería insubordinación y lo primero que a ellos le impone la disciplina militar es a obedecer y a acatar órdenes, en lo que sí ponían énfasis era en que existiera una ley que les otorgara facultades para estar en las calles, y no sólo la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión corroborada por el entonces titular de la SEDENA, cuando se reunió con Diputados Federales y Senadores de la República en el año 2010, donde además señaló que el Ejército requería de un marco regulatorio para continuar en la lucha contra el crimen organizado.¹⁶⁴

En la administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto, el 15 de noviembre de 2016, el Secretario de Marina, solicitó de manera respetuosa el *consenso general* que sentara las bases para brindar a las fuerzas armadas un marco jurídico que les diera certeza en la lucha contra la delincuencia organizada.¹⁶⁵

El 8 de diciembre de 2016, el titular de la SEDENA, fue muy claro en solicitar que las fuerzas armadas tuvieran un marco jurídico que los respaldara en sus actuaciones contra el crimen organizado, a fin que no fueran señalados por cuestiones que son propias de las operaciones que vienen realizando, pues eran conscientes de que las labores de policía que vienen realizando no son propias de sus labores.¹⁶⁶

Lo deseable es que con la LSI se hubiera establecido una temporalidad para que los militares regresaran a los cuarteles, en plena concordancia con lo dispuesto en el artículo 129 de la Norma Suprema, que señala que en tiempo de

¹⁶⁴ Ver nota 129.

¹⁶⁵ Ver nota 132.

¹⁶⁶ Ver nota 133.

paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

No fue así. Parecería que la intención era que las labores de las FAM no tuvieran un lapso definido, pues si bien el artículo 15, primer párrafo, de la Ley de Seguridad Interior dice que la intervención de la federación y las acciones a su cargo podrán durar un año, el segundo párrafo del mismo artículo dispone que las condiciones y la vigencia podrán prorrogarse por el Presidente de la República de manera indefinida.

En el fondo esto es seguir premiando y solapando la incapacidad, la omisión y la corrupción de las autoridades locales, como presidentes municipales o gobernadores, que no se preocupan por profesionalizar a sus policías, ni erogaron adecuadamente el dinero que la Federación destina para este objetivo, que es una responsabilidad establecida en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además, seguir teniendo a los militares en las calles, es hacer caso omiso de las *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* de noviembre de 2016, donde el Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein sugirió, entre otras acciones, fortalecer de manera urgente la capacidad de las policías para cumplir con sus funciones de seguridad pública y adoptar un cronograma para el retiro de los militares de dichas funciones.¹⁶⁷

Décimo: Dominico Ulpiano, jurista romano del siglo III, señaló: *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*. Esta definición de justicia de ser la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo, además de tener una pasmosa vigencia en nuestros días, posee aspectos fundamentales

¹⁶⁷ *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano*, ONU-DH, México, 2016, p. 9, http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf

para el Estado y el Derecho; el principal es que se trata de un principio rector de toda institución o norma por erigirse como el *ethos* de éstas.

No se debe juzgar a la ligera o pretender estigmatizar a los militares, como en muchos medios de comunicación o en diversos sectores de la opinión pública se ha pretendido hacer. Debemos ser justos y reconocer que nuestras fuerzas armadas permanentes (Ejército terrestre, Fuerza Aérea y Marina Armada) tienen responsabilidades constitucionales que derivan en su papel clave para la perpetuación del Estado mexicano en el tiempo y en el espacio. Son garantes de la paz, la integridad, la soberanía e independencia de la Nación.

Uno de los principios básicos de cualquier milicia es la disciplina, y el caso mexicano no es la excepción. A los militares se les forma para obedecer y acatar órdenes, si no lo hacen son juzgados de insubordinación. Puesto en una metáfora, soldados y marinos –al encomendarles tareas de seguridad pública y que son propias de los cuerpos policiacos civiles- están entre la espada y la pared. En el sistema jurídico mexicano, son pocas las garantías que tiene el sector militar en el desempeño de estas labores y que son propias de sus haberes, en parte se entiende esta situación por el hermetismo que debe caracterizar a estas instituciones, pero también ello es consecuencia, y no es justificable, por el descuido y desinterés del poder legislativo y de la clase política en esta materia.

Me preocupa el uso indebido que le han dado a las FAM los presidentes de la República en turno. Diversos estudios de opinión pública, como es el caso del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2016*, categóricamente señala que la milicia es la institución que goza de mayor credibilidad entre los mexicanos y mexicanas, con un 60% de confianza.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ver nota 141, p. 130.

Sin embargo, al tenerlos en las calles cumpliendo con labores que no son propias de su naturaleza, se les somete a un desprestigio social y a un desgaste institucional innecesario. Por un lado, se considera indispensable la movilización de la milicia en contra de la delincuencia organizada, tal como se haría en caso de lucha con un enemigo externo, aunque en este caso es una batalla dentro de las propias fronteras del país, con las consecuencias terribles que esta “guerra” genera para la población civil,¹⁶⁹ y que hoy se expresa en el incremento de la violencia y en, presuntas o no, violaciones a los Derechos Humanos señaladas por organismos defensores de éstos, como: Human Rights Watch, Amnistía Internacional o los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas.

Por el otro, el proceso de militarización de la seguridad pública tiene consecuencias al interior de las instituciones militares como: la desmoralización por el aislamiento prolongado de la familia y lo arriesgado de las misiones, el desfase de la función militar, la merma en la carrera militar y la falta de garantías jurídicas para incursionar en labores propias de autoridad civil, consecuencias a las que hasta el momento se les ha prestado poca atención, pese a su importancia.

Lo que debiera ser la excepción, se ha convertido en la norma. Inició en 1938, cuando militares de la 4ª Zona Militar destruyeron cultivos de adormidera en Sonora. Luego, en octubre de 1947 la entonces Procuraduría General de la República, la SEDENA y la otrora Secretaría de Salubridad, implementaron campañas antidrogas en el noroeste del país. En noviembre de 1975, se llevó a cabo la denominada *Operación Cóndor* con la participación de más de 10 mil soldados para fumigar los sembradíos de adormidera y marihuana en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. A finales de los años setentas y mediados de los ochentas se implementaron los denominados planes CanAdor (Cannabis-

¹⁶⁹ López Betancourt, Eduardo, *Óp. Cit.*, nota 7, p. 139.

Adormidera).¹⁷⁰ En diciembre de 2006, se dio el quiebre con respecto a los operativos aislados y focalizados, dando comienzo a una participación activa, prolongada, recurrente y sistemática en las labores de seguridad pública en todo el país por parte de soldados y marinos, situación que al día de hoy persiste.

Bien le dijo Talleyrand a Napoleón: "*Señor, con las bayonetas se puede hacer cualquier cosa menos sentarse sobre ellas*". El carácter extraordinario de la participación de las FAM en tareas de seguridad de las personas, no debe asumirse como algo permanente o promover que así sea.

Estoy consciente de que su salida de las tareas hasta ahora encomendadas no puede suprimirse de tajo, pues hacerlo sería el caldo de cultivo perfecto para el fortalecimiento de las organizaciones delincuenciales, pero cuando las condiciones del país así lo permitan, se debe dar su regreso a las funciones constitucionales primarias bajo un programa gradual y verificable.

Si bien hemos oído de prisas desatinadas en la guerra, todavía no hemos visto una operación inteligente que fuese prolongada. Sun Tzu, el legendario general chino y autor de uno de los más antiguos y certeros tratados militares, señaló que uno de los cinco factores esenciales del arte de la guerra era el tiempo. Si la victoria es el principal objetivo en ésta, a la milicia no se le debe emplear por un lapso prolongado, pues las armas se embotan, la moral baja, las fuerzas merman y los recursos del Estado no alcanzan; y cuando las armas estén sin filo, el ánimo frío, las fuerzas exhaustas y el tesoro dilapidado, no faltará quien aproveche la desgracia para actuar.¹⁷¹

No se hace apología de los delincuentes o para que no se sancione a quienes hacen daño a la sociedad y actúan al margen de la legalidad. Las instituciones deben actuar con un renovado sentido de urgencia que les permita

¹⁷⁰ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, nota 1, p. 57.

¹⁷¹ Sun, Tzu, *Óp. Cit.*, nota 112, pp. 69-87.

resolver los enormes retos que enfrenta una sociedad afligida por los altos índices de inseguridad, desapariciones, asesinatos y violencia.

Recuperar la paz y la tranquilidad tan anhelada, pasa por poner en marcha un enfoque integral y preventivo de seguridad y justicia bajo un esquema que, sin inhibir la actuación legítima del Estado, preserve y garantice los Derechos Humanos de las personas; que no delegue toda la responsabilidad a los militares; que cuente con un modelo policiaco profesional y honesto, postergado por largo tiempo; que atiendan de fondo los factores socioeconómicos que generan o propician las actividades delictivas; que emplee eficazmente la inteligencia financiera y patrimonial contra las poderosas bandas delincuenciales; que enfrente sin miedo el tráfico de armas y realice un replanteamiento a nuestro sistema penitenciario y de justicia; pero sobre todo, basta de simular, hay que fortalecer el Estado de Derecho, abatir la impunidad y la corrupción.

CONCLUSIONES

1. En este trabajo se analizó la participación de las FAM en labores de seguridad pública, de manera particular en lo concerniente sus labores contra la actividad delictiva de siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo y uso o consumo de drogas ilícitas, fenómeno que comúnmente se denomina narcotráfico. Esta actividad delictiva, de acuerdo a la CPEUM, al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud, tanto su investigación y persecución corresponde a las autoridades civiles, específicamente a los ministerios públicos y a las policías.
2. Se demostró que este proceso de militarización de la seguridad pública lleva casi ochenta años y aunque ha sido paulatino y gradual, durante los últimos doce años se aceleró de manera considerable. Esto contrasta con la creencia y opinión de que la militarización de la seguridad pública inició en diciembre de 2006, cuando el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, declaró la llamada *Guerra al narco*.
3. Se demostró que aunque constitucional y legalmente las FAM no están facultadas para desempeñar funciones de policía civil, han sido varios los elementos que han ido perpetuando la presencia militar en labores de seguridad pública, entre los principales destacan los siguientes:
 - 3.1 El vacío legal que existe en nuestro marco jurídico nacional, tanto constitucional como legalmente, en lo relativo a la definición del concepto de seguridad interior. Por lo que se sugiere, con carácter de urgente, esclarecer y dar sistematicidad, coherencia y contenido vía reforma o adición, tanto a la Carta Magna y a las leyes secundarias, a los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad

pública, sólo así se cerrará el paso a la discrecionalidad o a la interpretación a modo de la ley.

De igual manera, se sugirió que la SCJN emita nuevos criterios sobre la participación de las FAM en labores de seguridad pública, esto en atención al nuevo régimen en materia de Derechos Humanos. Así, deben ser actualizados y emitirse nuevos parámetros en esta materia bajo el principio *pro homine*.

También, con el objetivo de avanzar y actualizar lo relativo a la seguridad nacional y a los dos pilares que la conforman (la seguridad interna y la defensa exterior), se sugirió revisar y corregir las deficiencias en la ley de la materia, para estar en mejores condiciones de diseñar e implementar un modelo más garantista y moderno que permitan al Estado mexicano enfrentar y responder de mejor forma los retos y amenazas que se pudieran presentarse.

3.2 Se señaló que como consecuencia del mencionado vacío legal, se ha llegado al extremo de equiparar los conceptos de seguridad pública y seguridad interior, como si fueran sinónimos, pese a sus significados y alcances diversos. Esto ha permitido que los Presidentes de la República en turno usen a las FAM en labores de seguridad pública, invocando para ello la atribución consagrada en el artículo 89, fracción VI, de la CPEUM, la cual les faculta a garantizar la seguridad interna de la Nación. Pese a que el artículo 21 de la Carta Magna es claro en decir que las instituciones encargadas de la seguridad pública tienen carácter civil, y que el mismo artículo 129 de la Constitución Federal señala que los soldados en tiempos de paz no pueden estar fuera de los cuarteles.

3.3 Se demostró que las interpretaciones jurisprudenciales que la SCJN, en su calidad de máximo tribunal constitucional de nuestro país, emitió a

favor de la participación de las FAM en labores de seguridad pública, no sólo fueron desafortunadas y erróneas desde el punto de vista teórico al suponer que seguridad interior y seguridad pública son lo mismo, sino que también son contradictorias a la luz de lo que dispone actualmente el propio texto de la Carta Magna.

3.4 El grave deterioro que han sufrido las instituciones policiacas civiles durante los últimos años y el incremento del poderío del crimen organizado, han superado las capacidades de las instancias responsables de la seguridad pública. Esta enorme la descomposición de las policías civiles para cumplir con la función pública de seguridad, ha sido uno de los principales argumentos para emplear y mantener a las FAM realizando labores de seguridad pública, pero ello también ha sido factor decisivo para postergar la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad civil para estar posibilidades de cumplir con su responsabilidad.

3.5 Las presiones políticas ejercidas por el gobierno de los EUA, que como principal promotor de la prohibición de estupefacientes a nivel internacional, ha instado a los gobiernos de todo el mundo a adoptar su política antidrogas, la cual se ha basado en tres elementos: erradicación de los plantíos ilícitos de estupefacientes, flexibilidad en las extradiciones y militarización de la lucha antidrogas.

4. Se señaló que las FAM son instituciones fundamentales para mantener la soberanía, la independencia, la integridad y la permanencia del Estado mexicano, pero al mandarlas a las calles a cumplir funciones que competen a autoridades civiles, se les expone a la corrupción y al escrutinio público por los riesgos que suponen sus acciones para los Derechos Humanos, pero también se les somete a un desgaste institucional innecesario, cuyas consecuencias son: la desmoralización al interior de su personal por el

aislamiento prolongado de la familia y lo arriesgado de las misiones, el desfase de la función militar, la merma en la carrera militar y la falta de garantías jurídicas para incursionar en labores propias de autoridad civil, consecuencias a las que hasta el momento se les ha prestado poca atención, pese a su importancia.

5. Se estudió la Ley de Seguridad Interior y se analizó cómo este ordenamiento fue consecuencia de un reclamo de las FAM por tener un marco legal que les diera certidumbre jurídica al momento de desempeñar labores de policía civil. Si bien se trató de un ordenamiento nuevo e inédito por la materia que pretendía regular, su procedimiento de creación y el contenido mismo de sus disposiciones no fueron las mejores ni las más acertadas desde el punto de vista de la técnica legislativa ni de la doctrina jurídica, no sólo por el hecho de que el Congreso de la Unión carecía de facultades para expedir un ordenamiento de carácter general, sino también porque el cuerpo mismo de la Ley de Seguridad Interior contenía un enfoque autoritario y discrecional, al tiempo que inconstitucional e inconvencional.

6. Se puso de manifiesto que perpetuar la presencia militar en labores de seguridad pública, es injusto. Es una especie de premio a la incapacidad y a la corrupción misma de diversas autoridades civiles; municipales estatales y federales. Es claro que no puede existir el crimen organizado sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que ofrecen un margen de protección e impunidad. El tamaño y el poderío de los grupos criminales que operan en nuestro país, sólo puede entenderse por una corrupción en todos los niveles, particularmente en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, así como en la procuración e impartición de justicia. Por tal motivo, el combate a la corrupción debe ser una razón de Estado, pues ésta permite que florezca la impunidad y ello termina por desarticular cualquier esfuerzo de las autoridades por avanzar y recuperar la seguridad.

7. En el análisis que se hizo, se dejó constancia de que la situación actual que vive nuestro país en materia de seguridad y violencia, no permite retirar a los militares de inmediato del combate a la delincuencia organizada, hacerlo dejaría en estado de indefensión a la población en muchas áreas del país, pero lo deseable es desmilitarizar la seguridad pública poco a poco a través de planes y políticas bien definidas, que permitan que la milicia regrese a los cuarteles de manera gradual. Un avance en ello, y al que habría que darle seguimiento para su puntual cumplimiento, es la disposición constitucional establecida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, el cual dispone que a partir de la entrada en vigor de éste y hasta en tanto se crea dicha institución, habrá un lapso de 5 años para que las FAM sigan desempeñando labores de seguridad pública.

8. La investigación que se hizo da cuenta de que el Gobierno Federal del Presidente Andrés Manuel López Obrador, que acaba de iniciar, tendrá una herencia poco afortunada en materia de seguridad y violencia. La seguridad y la reconciliación de los muchos Méxicos que hoy somos, será el tema de este sexenio. Por lo que no puede seguirse delegando toda la responsabilidad a los militares en el tópico de seguridad pública ni seguir perpetuando a éstos en labores que competen a las policías civiles, mucho menos mantener el mismo esquema punitivo y reactivo en la estrategia nacional de seguridad, es urgente dar un giro a golpe de timón para dar paso a una visión más integral y eficiente.

El proceso de militarización de la seguridad pública en nuestro país, es un poderoso llamado de atención para que en aras de lo urgente no se desatienda lo necesario, y lo necesario es una nueva estrategia de seguridad. Con el ánimo propositivo que siempre buscó tener esta

investigación, a continuación planteo las siguientes propuestas genéricas con el objetivo de contribuir a lograr la paz y la tranquilidad tan anheladas.

- A) El gobierno, como brazo ejecutor del Estado, debe ser sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables sin que ello implique desatender el interés general. En la persistencia y el incremento de la pobreza para más de la mitad de la población de nuestro país, en la marginación educativa de niños y jóvenes, y en la falta de servicios públicos esenciales -como el de salud- para millones de mexicanos, se encuentra la base del auge delictivo que enfrenta México. Mucho se podrá avanzar en las acciones policíacas y militares, en las reformas legales y en los cuerpos de seguridad, pero poco se logrará si no se mejoran las condiciones de vida de la población, pues las actividades delictivas se convierten en opción de vida para numerosos sectores sociales que se ven lejos de la justicia social y, ello, tiende a dividir a la Nación y erosionar al Estado. Por lo que será necesario fomentar los valores y hacer una amplia convocatoria permanente a la participación ciudadana en el tema de seguridad, es crucial para remontar el grave deterioro del tejido social.
- B) El tema de estupefacientes debe ser abordado como un asunto de salud pública; los adictos son enfermos y no criminales. Es momento de dar mayor importancia a la óptica preventiva de las adicciones y de los delitos. No se puede seguir posponiendo el debate amplio e incluyente sobre la posible legalización de algunas drogas. El actual esquema prohibicionista no sólo contraviene criterios de la SCJN en lo relativo a que éste atenta contra el derecho humano de las personas al libre desarrollo de su personalidad y su autodeterminación, sino que desde una perspectiva estrictamente económica, debe entenderse que el negocio lucrativo no reside en traficar con estupefacientes, sino en burlar la prohibición correspondiente, pues ésta representa diversas oportunidades para agregar valor a los productos por encima de los costos reales de cultivo-producción,

transporte y comercialización. El cruce de fronteras, aduanas y puntos de revisión, los sobornos a policías, funcionarios y políticos, la conformación de cuerpos armados y de estructuras de inteligencia, comunicaciones y lavado de dinero, explican el enorme diferencial entre los costos de producción de las drogas prohibidas y su precio en los mercados finales.

9. Legalizar la producción y el consumo de algunos psicotrópicos y estupefacientes sería una iniciativa más eficaz para incidir en una reducción significativa de las adicciones y bajar los índices de violencia, pero ello no resolvería el problema. Las autoridades tienen que considerar que el crimen organizado en nuestro país ha ido mutando hacia negocios ilícitos y predatorios a nivel local, alejándose del tema de las drogas ilícitas. Las bandas criminales no sólo se han adaptado a las ofensivas del Estado y se han fragmentado en grupos más pequeños. Hoy han diversificado su fuente de ingresos y han extendido sus dominios al robo de combustibles, a la trata de personas, a la venta de armas, al comercio informal, al cobro de impuestos, al derecho de piso, al secuestro, a los taxis piratas, al transporte público, a la venta de protección y a los giros negros.

La mera supresión de las estrategias prohibicionistas puede llevar a los grupos delictivos a una reconfiguración con el propósito de conservar su negocio y su mercado, ello dejaría prácticamente intacto la existencia de organizaciones fuertemente armadas y estructuradas, con una considerable capacidad de infiltración institucional y corrupción de servidores públicos, al tiempo de ser dueñas del control en diversos puntos del territorio, lo que significaría un gravísimo desafío al Estado y a la seguridad de la población.

- C) Resulta imperativo considerar la aplicación de justicia transicional, basada en por lo menos cuatro ejes: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. En un primer momento se podrían crear *Comisiones de la Verdad* con el apoyo de la ONU, de organismos defensores de Derechos

Humanos y con las víctimas o sus familiares, para que éstas legitimen la construcción de la paz a nivel local. En un segundo plano se daría paso a la amnistía -que no impunidad-, cuando así procediera, amnistía que debe ser vista como parte de un proceso que han seguido países como EUA, Colombia e Italia, donde destacaron, al menos, tres etapas: desarme, desmovilización y reinserción para grupos guerrilleros; o desarme, desarticulación y reconversión económica para organizaciones delincuenciales. Y en un tercer momento, el trabajo con las organizaciones delictivas se centraría en que éstas garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, proponiéndoles un cambio de vida.

- D) El esquema de combate a la corrupción de autoridades y de impunidad de las mismas, debe ir acompañado de una Reforma del Estado en los aparatos de seguridad, de procuración y de administración de justicia. Sólo con cuerpos policiacos capacitados, con ministerios públicos profesionales, con sistemas penitenciarios alejados de las mafias y cercanos al principio de la reinserción social y con jueces comprometidos ética y verdaderamente en el servicio, podremos ver los frutos en el corto y mediano plazo. Para ello, es crucial mejorar y homologar los ingresos y las prestaciones sociales de los cuerpos de seguridad y de sus familias, con base en las funciones y competencias profesionales de cada elemento.
- E) Atacar el lavado de dinero también será clave para avanzar en los próximos años en una nueva y más eficiente política de seguridad. Nuestro país es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por lo que tiene el compromiso ineludible de combatir esta práctica a través del Grupo de Acción Financiera Internacional. En el plano

interno, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de desmantelar patrimonialmente los activos de la delincuencia organizada, sin que hasta la fecha se tengan avances sustanciales en esta materia.

- F) La labor de generación, procesamiento y aplicación de inteligencia estratégica no se puede seguir dejando de lado. La inteligencia debe ser la base de actuación de las autoridades por su importancia ampliamente conocida: minimiza el uso de la fuerza, redundando en la seguridad de la población y de los propios agentes, al tiempo que permite desarticular de raíz los procedimientos delictivos. Se tienen que establecer protocolos de intercambio de información y análisis en las áreas de inteligencia policial y criminal, de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como mayor colaboración interinstitucional entre el Instituto Nacional de Migración, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el CISEN, la SEDENA y la SEMAR.
- G) El tráfico ilegal de armas de EUA hacia el nuestro, debe ser uno de los temas fundamentales de la relación bilateral de ambos países. No es justo que nosotros estemos librando una guerra al interior de las fronteras cuyo baño de sangre es propiciado, en gran medida, por el arsenal que de manera irregular, pero constante, ingresa al territorio nacional desde el otro lado del Río Bravo. Desde luego que las autoridades mexicanas también tienen que hacer la parte que les corresponde. La LOAPF en su artículo 30, fracción IV, señala que es obligación de la Marina vigilar las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva. El mismo ordenamiento en el artículo 31, fracción XII, establece que le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. Cumpliendo y haciendo valer estas disposiciones normativas, podríamos empezar a avanzar en el combate al tráfico ilegal de armas y, por consiguiente, al crimen organizado.

H) La relación bilateral con los EUA debe estar marcada por la cooperación y no por la subordinación. La cesión múltiple de espacios por parte del gobierno mexicano a la contra parte estadounidense, obedece a la convergencia estratégica de la unión americana y a que el tema de los estupefacientes es un asunto de seguridad nacional para ellos. La debilidad del Estado mexicano, se ve expresada en la creciente dependencia múltiple (financiera, económica, alimentaria, tecnológica, etcétera) que tenemos con los EUA, lo cual se convierte en un poderoso instrumento de presión o negociación en la relación bilateral.

Con las actuales estrategias de cooperación, sólo se ha profundizado la violación de nuestra soberanía nacional. La Iniciativa Mérida, por ejemplo, pone poca atención a los problemas estructurales más profundos que alimentan la producción, el tráfico, la venta y consumo de drogas, así como la violencia que éste conlleva. Lo idóneo sería un trato político, económico y financiero preferencial, para atenuar los desastres sociales con los que estamos cargando. El asunto de las drogas ilícitas no debe ser la pantalla y el motivo para un nuevo intervencionismo y una apropiación territorial a través de la fuerza policial-militar y de inteligencia, este tema amerita ayuda internacional sin precedentes. Se trata de un negocio que abarca todo el continente Americano y más áreas geográficas del mundo. Debe existir voluntad política y capacidad para promover mayor cooperación internacional basada en los principios de responsabilidad compartida y respeto a la soberanía y jurisdicción de cada Estado.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio *et. al.*, “México y Estados Unidos: en busca de la Seguridad”, en Aguayo Quesada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (Comps.) *En Busca de la Seguridad Perdida; aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.
- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009.
- Anaya Muñoz, Alejandro, *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México 2007-2012*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, junio de 2014, <http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/Libro%204.pdf>
- Aristóteles, *Arte Poética. Arte Retórica*, Porrúa, México, 2005.
- Aristóteles, *Política*, Vigésima sexta edición, Austral, España, 2016.
- Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México, 2007.
- Badillo Martínez, Roberto, *El libro verde de las Fuerzas Armadas. Los presidentes de México y los militares, propuestas para un México soberano y seguro*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2014.
- Benítez Manaut, Raúl (Editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Lirio, México, 2010.
- Bourdieu, Pierre, *Ce que parler veut dire*, Fayard, Francia, 1982.
- Castaño Contreras, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un Modelo de Seguridad Nacional en México*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2015.
- *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., México, 2009, http://centroprodh.org.mx/?option=com_docman&task=doc_details&gid=89&Itemid=28
- Fernández Ruíz, Jorge, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en Cisneros Farías, Germán; Fernández Ruíz, Jorge; y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM-IIJ, México, 2007, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2375-seguridad-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativo>
- Garza Salinas, Mario, “Políticas Públicas y Seguridad en el marco de la acción del Estado”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario (Coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UNAM-IIJ, México, 2002, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>

- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Quinta edición, Gernika, México, 2005.
- Káram Beltrán, Adolfo, *Policía Federal Mexicana*, Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, México, 2014.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 6ª edición, Panamericana, Colombia, 2002.
- Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Cuarta Edición, Gernika, México, 2000.
- López Betancourt, Eduardo, *Drogas; su legalización*, Porrúa, México, 2009.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe (Anotado por Napoleón Bonaparte)*, Biblok, España, 2015.
- Muñoz Rocha, Carlos Ignacio, *Teoría del Derecho*, Oxford, México, 2007.
- Nietzsche, Friedrich, *El Origen de la Tragedia*, EDAF, España, 2011.
- Peñaloza, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco ¿qué?*, 3ª edición, UNAM, México, 2018.
- Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010, t. XV.
- Rodríguez Rojas, María José, “El proceso de militarización en México: un caso ejemplar”, en Calderón Rodríguez, José María (Coord.), *América Latina: Estado y sociedad en cuestión*, Edimpo, México, 2010.
- Rosas Ramírez, Salomón, *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.
- Saxe Fernández, John, *Terror e Imperio. La hegemonía política y económica de Estados Unidos*, Debate, México, 2006.
- Solís Minor, Martha Patricia y Moloeznik, Marcos Pablo, “El rol de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y su impacto en las relaciones civiles-militares: el caso mexicano como paradigma de la militarización de la seguridad pública”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Avelar Álvarez, María Esther (Coords.), *Retos y perspectivas de la seguridad y la justicia penal*, CONACYT, México, 2014.
- Sun, Tzu, *El arte de la guerra*, Coyoacán, México, 2015.
- Thiago Cintra, José, *Seguridad nacional y desarrollo*, Diplomado de Análisis Político, Colegio de México, México, 1991.
- Vega García, Gerardo Clemente, *Seguridad Nacional: concepto, organización, método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2002.
- Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-FCPyS, México, 2009.

Legisgrafía

Normas constitucionales

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma: 26 de marzo de 2019.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General la Organización de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Códigos

- *Código Federal de Procedimientos Penales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, última reforma: 17 de junio de 2016.
- *Código Penal Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, última reforma: 5 de noviembre de 2018.

Leyes

- *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, última reforma: 26 de junio de 2017.
- *Ley de Seguridad Nacional*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, última reforma: 26 de diciembre de 2005.
- *Ley de Seguridad Interior*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017.
- *Ley de Ascensos de la Armada de México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2004, última reforma: 1 de junio de 2011.
- *Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2003, última reforma: 27 de enero de 2017.
- *Ley Orgánica de la Armada de México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, última reforma: 19 de mayo de 2017.
- *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, última reforma: 21 de junio de 2018.

Reglamentos

- *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, última reforma: 25 de septiembre de 2015.

Jurisprudencia

- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)*, Tesis: P./J. 38/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192080, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA*, Tesis: P./J. 37/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192081, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES*, Tesis: P./J. 36/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL*, Tesis: P./J. 39/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Registro: 192079, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA*, Tesis 1a./J. 37/2016 (10a.),

Jurisprudencia, Décima Época, registro 2012363, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 33, agosto de 2016, tomo II, Materia Constitucional.

Tesis Aisladas

- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES*, Tesis: P. VII/2013 (10a.), Décima Época, Tesis Aislada, Registro: 2002996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, Materia Penal.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS*, Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), Tesis Aislada, Décima Época, Registro 160868, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, Materia Constitucional.
- Tribunales Colegiados de Circuito, *POLICÍA JUDICIAL MILITAR, ACTUACIONES DE LA, EN CASO DE FLAGRANTE DELITO. NO INVADEN LA JURISDICCIÓN INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL*, Tesis Aislada, Registro 228833, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989, Materia Penal.
- Tribunales Colegiados de Circuito, *POLICÍA JUDICIAL MILITAR, CASO EN QUE LAS FUERZAS ARMADAS ACTÚAN CON EL CARÁCTER DE VALOR DE SUS ACTUACIONES*, Tesis Aislada, Registro: 220606, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IX, Febrero de 1992, Materia Penal.

Diccionarios

- Diccionario de la Real Academia Española.
- López Monroy, José de Jesús, "Concepto de Nación", en Eds. Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1982, t. VI. L-O, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/10.pdf>
- Nava Negrete, Alfonso, "Concepto de Función Pública", en Eds. Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1982, t. IV, E-H, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/11.pdf>

Hemerografía

Periódicos

- Alcántara, Liliana, *México recibe 180 recomendaciones por violación a DH*, El Universal, México, 23 de octubre de 2013, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/mexico-recibe-180-recomendaciones-por-violacion-a-dh-960292.html>
- Alcántara, Liliana, *Retirar al Ejército en corto plazo, demanda ONU*, El Universal, México, 1 de abril de 2011, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/36564.html>
- *Aterradora situación de PGR, aseguran*, Reforma, México, 19 de enero de 2001.
- Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, *Exigen mandos militares marco jurídico que legitime su lucha contra el crimen*, La Jornada, México, 14 de julio de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/07/14/politica/005n2pol>
- Brooks, David, *México primera preocupación en materia de seguridad: EU*, La Jornada, México, 11 de febrero de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/02/11/mundo/005n1pol>
- Bugarth, Inder, *México, segundo más violento: informe*, El Universal, México, 9 de mayo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/9/mexico-segundo-mas-violento-informe>
- Castillo García, Gustavo, *El Presidente nos mandó a las calles sin garantías jurídicas: militares*, La Jornada, México, 19 de abril de 2010, <https://www.jornada.com.mx/2010/04/19/politica/005n1pol>
- Figueroa Alcántara, Héctor, *Marina pide leyes que protejan a militares en la lucha contra el narco*, Excelsior, México, 15 de noviembre de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/15/1128367>
- Garduño, Javier, *Que las tropas regresen a los cuarteles, dice Cienfuegos*, El Universal, México, 8 de diciembre de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/12/8/que-las-tropas-regresen-los-cuarteles-dice-cienfuegos>
- *Gasto militar aumenta en el mundo: SIPRI*, El Universal, México, 8 de abril de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/04/8/gasto-militar-aumenta-en-el-mundo-sipri>
- Hope, Alejandro, *Los 300 mil muertos*, El Universal, México, 23 de febrero de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-hope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos>
- Jalife Rahme, Alfredo, *México, ¿Primer cobayo de la guerra irregular del Pentágono?*, La Jornada, México, 15 de abril de 2009, <https://www.jornada.com.mx/2009/04/15/opinion/020o1pol>
- Lara Bermúdez, Isaí, *Más de 90 mil asesinatos durante el gobierno de Peña: semanario Zeta*, Aristegui Noticias, México, 12 de marzo de 2017,

<https://aristeguinoicias.com/1203/mexico/mas-de-90-mil-asesinatos-durante-gobierno-de-pena-semanario-zeta/>

- Lastiri, Diana, *Conceden dos amparos contra Ley de Seguridad*, El Universal, México, 12 de mayo de 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/conceden-dos-amparos-contra-ley-de-seguridad>
- Medellín, Jorge Alejandro, *Obligan ataques a virar la política de seguridad*, El Universal, México, 14 de octubre de 2001, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=68530&tabla=nacion
- Moreno, Javier, *Yo no me considero de derechas*, El País, España, 15 de junio de 2008, https://elpais.com/diario/2008/06/15/internacional/1213480808_850215.html
- Mota, Dinorath, *Activistas advierten sobre cifra de desaparecidos en México*, El Universal, México, 24 de abril de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/24/activistas-advierten-sobre-cifra-de-desaparecidos-en-mexico>
- *Narcotráfico: El jefe de jefes corrompió a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)*, Offnews.info, México, 27 de diciembre de 2009, <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=19305>
- *Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad*, El Universal, México, 14 de agosto de 2002, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/87952.html>
- Navarro Bello, Adela, *La corrupción en el Ejército, la impunidad de los narcos*, Sin Embargo, México, 13 de enero de 2016, <https://www.sinembargo.mx/13-01-2016/3044128>
- Petriche, Blanche, *Calderón gobierna mediante los comandantes militares*, La Jornada, México, 30 de julio de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/07/30/index.php?section=politica&article=005e1pol>
- Reyna Alvarado, Víctor Manuel, *Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016*, Excelsior, México, 17 de septiembre de 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381>
- Riva Palacio, Raymundo, *Tropas extranjeras en México*, El Financiero, México, 7 de agosto de 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/tropas-extranjeras-en-mexico>
- Rubí, Mauricio, *Con EPN han desertado 4,703 militares*, El Economista, México, 10 de abril de 2016, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Con-EPN-han-desertado-4703-militares-20160410-0068.html>
- Saúl Vela, David, *En este sexenio se redujo en 93.6% las deserciones en el Ejército*, El Financiero, México, 26 de diciembre de 2016, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-este-sexenio-se-redujo-en-93-las-deserciones-en-el-ejercito>

- Saxe Fernández, John, *Iniciativa Mérida: asalto profundo*, La Jornada, México, 8 de enero de 2015, <https://www.jornada.com.mx/2015/01/08/opinion/034a1eco>
- Torre, Wilbert, *Los militares deben volver a los cuarteles: Peña Nieto en EU*, Expansión, México, 14 de noviembre de 2011, <https://expansion.mx/nacional/2011/11/14/pena-nieto-defiende-en-estados-unidos-la-renovacion-del-pri>
- *Violencia de cárteles mexicanos amenaza a la seguridad de EU, señala Washington*, La Jornada, México, 22 de enero de 2011, <https://www.jornada.com.mx/2011/01/22/cultura/009n1pol>

Revistas

- Arzt, Sigrid, “La Militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”, en *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, USA, 15 a 17 de mayo de 2003, <https://escholarship.org/uc/item/04f712d0>
- Fernández Ruíz, María Guadalupe, “Comentario a la Ley de Seguridad Interior”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Tomo LXVIII, número 271, volumen 2, mayo- agosto, 2018.
- Meyer, Mauren, *Et. Al., En la Encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y el Estado mexicano*, Washington Office on Latin America (WOLA), The Beckley Foundation Drug Policy Programme, USA, noviembre, 2007, [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13spanishweb%20(2)%20(1).pdf)
- Richard, Craig, “Operation Condor I: Mexican Military’s Anti-Narcotics Campaign”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Cambridge University Press, USA, Vol. 22, No. 3, Aug., 1980, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-interamerican-studies-and-world-affairs/article/operation-condor-mexicos-antidrug-campaign-enters-a-new-era/D40D6BD01B1521B93F088AE6C0D7FCAA>
- Rubio Díaz, Francisco, *Tlatlaya o el uso inconstitucional de las fuerzas armadas*, Nexos, México, 25 de noviembre de 2014, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4250>
- Vizarratea Rosales, Emilio, “Nueva Inteligencia y Ciberseguridad”, en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, México, 2016, volumen 37, número 1, enero- marzo, https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/revista_pdf/2016/2016-1.pdf

Cibergrafía

- *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018 10/2018 y 11/2018*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de

noviembre de 2018, <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scjn>

- Contreras Velazco, Oscar, *La evolución del narcotráfico en México*, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>
- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019
- “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, en *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf
- Gallardo Rodríguez, José Francisco, “Militarismo, Represión y Derechos Humanos”, en *Foro Social Mundial*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal- Fundación Heberto Castillo Martínez A.C. y Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, México, 22 de enero de 2008, https://books.google.com.mx/books?id=3zHeCwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=militarismo,+represi%C3%B3n+y+derechos+humanos+jos%C3%A9+francisco&source=bl&ots=lm1PEBn0sl&sig=bQv_AnWFBHy66Oo3SQtKORcLoU&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiGlpqR38DcAhUFCKwKHV1TAKAQ6AEwAXoECAEQAQ#v=onepage&q=militarismo%20represi%C3%B3n%20y%20derechos%20humanos%20jos%C3%A9%20francisco&f=false
- *Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación administrativa*, en “4to. Informe de Gobierno 2015-2016”, Anexo Estadístico, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Ciudad de México, agosto de 2016, https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG_Anexo_Estadistico_TGM_26_08_16_COMPLETO.pdf
- Gómez Ricaurte, Adriana, *Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales mención en Relaciones Internacionales, Quito, FLACSO- Sede Ecuador, 2002, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/276/7/TFLACSO-02-VGRV2002.pdf>
- *Impunidad Uniformada; uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Human Right Watch, 29 de abril, 2009, <https://www.hrw.org/es/report/2009/04/29/impunidad-uniformada/uso-indebido-de-la-justicia-militar-en-mexico-para-investigar>
- *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral & El Colegio de México, 2015,

https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

- Jarab, Jan, *Discurso para el Foro “Seguridad Interior, seguridad pública y derechos humanos”*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 23 de febrero de 2017, http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/20170223_JJ_ForoCNDH_SeguridadInterior.pdf
- México. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 1 de enero de 2005, <https://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>
- *Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 6 de diciembre de 2017, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf
- Palestina Flores, Luis Cuauhtémoc, *La Ley de Seguridad Interior y el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Tempo Política Constante, México, 11 de enero de 2018, <http://tempomx.com/2018/01/11/la-ley-de-seguridad-interior-y-el-papel-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/>
- *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31>
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007
- *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- *Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Organización de las Naciones Unidas, 41° periodo de sesiones, 24 de agosto de 1984, <http://www.eods.eu/library/opendocpdfES.pdf>
- *Propuestas de Enrique Peña Nieto*, Elección 2012, México, <http://www.eleccion2012mexico.com/candidatos/enrique-pena-nieto/propuestas/seguridad>
- *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del*

Estado mexicano, México, ONU-DH, 2016,
http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf