

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Aumento de poder en el Ejecutivo Federal y
una mayor intervención de las Fuerzas
Federales en materia de seguridad

Tesis

Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

Presenta:

Jorge Efrén Fuentes Herrera

Asesores:

Raúl Guillermo Benítez Manaut
Jorge Federico Márquez Muñoz
Manuel Quijano Torres
Ricardo Andrés Pascoe Pierce
Nancy Hernández Martínez

Ciudad.de.México,.Diciembre 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Índice

Introducción.....	3
1. Contexto del proceso.....	14
2. La dictadura romana como referente histórico.....	35
3. Entre mayor sea el tiempo de intervención, mayor será el riesgo de un trastorno político.....	47
4. En una situación crítica, el Ejecutivo Federal concentra poder favorecido por su contexto político e histórico.....	58
Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	87

Introducción

Hablar de procesos políticos es hablar de procesos complejos y largos: complejos porque pueden ser varias las variables y/o los contextos que los determinan, así como los medios en los cuales se desenvuelven; largos porque se desarrollan en lapsos de tiempo relativamente prolongados y sus efectos o resultados se evidencian mucho tiempo después de haber dado inicio. Esto último es que repercuten o condicionan el futuro de una cierta manera o hacia un cierto punto. A partir de lo anterior se puede hacer prospectiva, es decir, partiendo del conocimiento científico y riguroso de los mismos; se pueden prever escenarios que nos ayudarán a entrever hacia dónde desembocará dicho proceso.

A la vez, los procesos políticos están entrelazados unos con otros, de tal modo que no se puede hablar de algún proceso independiente o ajeno a los demás, sino que dependen e influyen entre sí. Esto tiene como resultado que se puedan analizar y estudiar los procesos desde distintos niveles o enfoques. Así, un mismo proceso puede ser visto, analizado o estudiado desde el punto de vista económico o politológico, sociológico o antropológico.

Los procesos son prolongados y responden a las necesidades, demandas y circunstancias que van surgiendo en el entorno. Pueden tornarse en válvulas de escape ante crisis que van emergiendo y es por ello que van atendiendo a las nuevas circunstancias que surgen en un contexto cada vez más globalizado. Los procesos políticos son, en cierto modo, cambios, algunos más profundos, otros menos.

Un ejemplo claro de un proceso político que se percibe en el país es el de centralización y concentración de poder y/o de mando en el área de la seguridad pública, es decir, un aumento de poder en el Ejecutivo Federal, ya que este proceso obedece a nuevas demandas, necesidades o emergencias que han surgido. El proceso político de centralización y concentración de poder o de mando es, así, un proceso que responde a nuevas circunstancias y necesidades, y de ahí el origen y razón de su existencia. Proceso

que a la vez condiciona nuevas reglas en el actuar político. La pregunta que se desprendería de esto es: ¿el proceso de centralización y concentración de poder a qué necesidad o circunstancia responde?, o, de otra manera, ¿Cuáles son las condiciones y necesidades específicas y particulares que detonan y favorecen un proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal?

El proceso de centralización y concentración de poder, de mando policial que se está fraguando a favor del Ejecutivo Federal responde a la necesidad y a las circunstancias de una amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad pública; de un posible Estado de excepción debido al problema creciente del narcotráfico, de los altos índices de los delitos de alto impacto, de violencia, que los gobiernos locales o municipales no han podido frenar por sí mismos. Y que, aun en varios casos, dichos gobiernos han sido rebasados, filtrados y cooptados por el mismo crimen o son colaboradores pasivos de los mismos¹.

El concepto de seguridad nacional se define, para el presente trabajo, como las acciones destinadas de manera directa e inmediata a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y que conlleva a: proteger al país frente a riesgos y amenazas; preservar la soberanía, independencia, territorio y unidad de la federación; mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno; defender al país de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político². Mientras el de seguridad pública será definido como una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derecho de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la preservación especial y general de los delitos, la sanción y las infracciones administrativas, así como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción

¹Este fenómeno es conocido también como “disfunción en seguridad”. Benítez Manaut, Raúl, “Violencia y narcotráfico en México, 2015”, *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, Nº 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 19-29

²S/N, Ley de Seguridad Nacional, Viernes 19 de diciembre de 2014, <http://www.cisen.gob.mx/snSegNal.html>

social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias en la Constitución Política de los Estados Unidos³.

Este proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal - concentración en un sólo órgano para atender a la situación de emergencia o amenaza a la seguridad nacional- desata por sí solo una gran variedad de opiniones y puntos de vista diferentes. En la cultura política occidental, donde prevalecen la democracia y la participación política como los más altos valores políticos, hablar de una centralización o concentración de poder resulta sumamente cuestionado. Esto por no ser un proceso del todo compatible con aquellos dos valores supremos, haciendo aparentar que su uso sería una regresión o involución política.

Ante esto último, porque muchas de las decisiones y acciones que se toman desde un sólo órgano, nos lo dice la misma historia, tienden a no ser pensadas en un bien común y/o colectivo -y mucho menos democrático-. Por el contrario, las acciones que se toman desde un solo órgano son pensadas en un interés particular o dictatorial. Es por esto que también se le asocia dicha forma de concentración y centralización con la tiranía, donde están ausentes o por debajo del que gobierna las leyes mismas, leyes representadas a través de códigos que regulan o limitan al gobernante para que no cometa excesos ni abusos revestido de su poder de mando.

A pesar de lo anterior, existen estudios que demuestran que en México -que posee un régimen democrático, con una cierta madurez política y de participación ciudadana- se puede tolerar y aun hasta apoyar una política de mano dura para combatir el narcotráfico⁴. Esto con el único fin de disminuir los índices de violencia. Esta política de mano dura consistiría esencialmente una concentración y centralización de poder en un órgano, que habitualmente sería en el Ejecutivo Federal, donde las Fuerzas Federales tengan más libertad de acción y participación en las cuestiones de seguridad. Mermando así los índices de participación ciudadana y de cultura democrática.

³S/N, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 18 de enero de 2017
<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>, Pág. 1

⁴ Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, Introducción, La democracia en México, Un análisis de 10 años de alternancia, El Colegio de México.

En la actualidad, en los países que comparten los valores democráticos de Occidente, donde prevalece la cosmovisión de la democracia y la participación ciudadana como los más elevados valores políticos, la toma de decisiones en la consecución de objetivos de seguridad nacional o seguridad pública (llamada a veces también seguridad interior) exige como mínimo una cierta dosis de democracia y de participación ciudadana. Esto aunque parezca que ambos conceptos -el de la concentración de poder y el de la democracia- no son del todo compatibles y les es muy difícil llevarlos de la mano. Pero al concentrarse las decisiones de mando policiaco y de poder en un sólo órgano, es decir, en el Ejecutivo Federal, con posibles daños y riesgos colaterales, dicha concentración a menudo es sumamente cuestionable y se pone en duda.

Es por esto que la seguridad, en lo general, tiene que constituirse como un bien común; que se constituya desde abajo hacia arriba, es decir, con tintes democráticos y de participación ciudadana para tener una mayor compatibilidad con la democracia⁵. Como se expondrá, para Alexis de Tocqueville, precursor de la sociología clásica y uno de los más importante ideólogos del liberalismo, la concentración y centralización de facultades esencialmente pertenecientes a los estados miembro o de carácter regional -como en este caso serían los asuntos de seguridad pública local- en el Ejecutivo Federal tiende a tener efectividad inmediata. Pero a la larga, esta concentración merma la reproducción de fuerzas y el espíritu de ciudadanía y desarrollo municipal, tal y como se vislumbra en la lucha que ha habido del Estado contra la amenaza del narcotráfico. Esto es, donde las Fuerzas Federales empezaron a ser desplegadas y tuvieron en un inicio éxito. Pero, a la vez, no ha habido un desarrollo de las policías locales o municipales para que retomen sus actividades de seguridad pública. Adicionalmente, ha habido una escasa participación ciudadana para el combate al narcotráfico y la violencia⁶. Por lo tanto, se está hablando de

⁵Islas Bacilio, Luis Esteban, 26 de Abril del 2012, *Urge modificar estrategia de seguridad*, (en línea) Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/indigonomics/urge-modificar-estrategia-de-seguridad>

⁶ En México, el resultado de la confrontación del Estado contra los cárteles de la droga en la llamada “guerra contra el narcotráfico” de los últimos años, ha sido una disminución de la calidad y madurez de la democracia, así como de los índices de participación política ciudadana. Adicionalmente, esta confrontación ha logrado mermar el desarrollo económico del país. S/A, 5 de Octubre del 2011, *México, con la peor democracia en 10 años: estudio (en línea)*, Proceso, Abril 2018, <http://www.proceso.com.mx/?p=283287>

una situación sumamente delicada y grave en la que el Estado⁷-éste entendido como el único poseedor del monopolio legítimo de la violencia física- tiene que encontrar una vía, una salida lo más rápido posible y con el menor costo político.

Por ello, en una situación de amenaza a la seguridad nacional, de un posible Estado de excepción donde se tiene la necesidad de tomar medidas o decisiones fuera de lo común, es decir, de carácter extraordinario, se da inicio a un proceso de centralización y concentración, de aumento de poder en el Ejecutivo Federal. Esto para enfrentar la emergencia y así arrostrar el peligro de una manera legal y más adecuada. Pero a la vez, este proceso puede tener un costo político muy elevado si carece de éxito por el hecho de que es un proceso no muy compatible con la democracia. Así, su éxito exige acciones y respuestas rápidas y claras.

A la vez, el proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal para hacer frente a una amenaza a la seguridad nacional también ha servido, de manera similar, como un mecanismo para la integración y unificación política. Esto no sólo en México, sino también en varias naciones alrededor del mundo a lo largo de la historia política universal.

Fue así, mediante este proceso de concentración y centralización de poder, como se formaron y geminaron las modernas naciones europeas. En el paso de la Edad Media a la Edad Moderna (siglos XV, XVI y XVII), se concentró poder en los reyes en detrimento de los cada vez más decadentes señores feudales. Solamente mediante este proceso pudieron geminar los Estados nacionales europeos (Inglaterra, España, Francia, Portugal, Holanda, etc.). Fue por lo tanto la eficacia y el éxito de este proceso lo que pudo integrar política y jurídicamente las mencionadas naciones, superando con esto la atomización política feudal, el pluralismo de poderes en el interior de los reinos que caracterizaron la Edad Media⁸. Así, la centralización y concentración de poder resulta en un mecanismo que trata

⁷ El Estado entendido, según la definición del sociólogo alemán Max Weber, como el único poseedor del monopolio legítimo de la violencia física, esto es, que las demás asociaciones o individuos existentes dentro del mismo sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. Weber, Max, *El Político y el Científico*, Editorial Colofón, México D.F., Pág. 7-9

⁸ De Gabriel, José Antonio, *La formación del Estado moderno*. Universidad Autónoma de Madrid. Pág. 35-52

de impedir la atomización o balcanización de un Estado Nación, tal como lo es México. Esto frente a un problema como el narcotráfico que, como se verá más adelante, balcaniza, feudaliza al territorio nacional.

Éste sería un ejemplo claro del surgimiento de Estados o naciones fuertes debido a la concentración y centralización de poder. Esto porque dicho proceso desarrolla una integración del centro de poder con la periferia o las partes exteriores del mismo; una fuerza centrípeta que supera las diversas fuerzas centrifugadoras dentro de la estructura orgánica del Estado⁹. Eliminando así posibles amenazas separatistas o de atomización política dentro de éste. Sería, como se verá más adelante, un proceso de homogenización, característica clave de un estado unitario y centralizado.

En México, sólo por hacer referencia a uno de los varios ejemplos a lo largo de su historia política, la concentración y centralización de poder jugó un papel fundamental en el México posrevolucionario. Esto debido a que el Poder Ejecutivo fue fortalecido como único camino para que el Estado jugara un papel central en el desarrollo, estabilidad e integración del país¹⁰. Así, sólo con un Estado de Ejecutivo fuerte se superó el caudillismo y la etapa revolucionaria; el presidencialismo (un Ejecutivo fortalecido) se impuso mediante la lucha contra el caudillismo que resultó ser, al final de cuentas, un obstáculo en el desarrollo, la estabilidad e integración del México moderno o posrevolucionario.

Hubiera resultado imposible o dudoso que el país hubiese superado su etapa posrevolucionaria (caracterizada por el desorden y la inestabilidad política y social debido a la Revolución) de otra forma o de otro modo, como lo hubiera sido con un régimen democrático representativo, uno parlamentario o militarista; las primeras dos hubieran ocasionado posiblemente un estado de lucha permanente entre los diferentes grupos de poder -como lo fue en las primeras décadas de vida independiente de México, donde los liberales y conservadores mantuvieron una lucha constante que mermó la estabilidad política, económica y social del país-. Mientras que una dictadura militar habría provocado

⁹ Plano, Jack C, "*Gobierno federal*", *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México, Limusa- Wiiley, 1971 Pág. 267

¹⁰ Córdova, Arnaldo, *El fenómeno del presidencialismo, La formación del poder político en México*, Pág. 45

otra revolución popular. La única solución eficaz, por lo tanto, sería una concentración o centralización de poder en el Ejecutivo Federal para poder superar y trascender el estado de anarquía existente.

Este proceso también puede tener sus efectos perniciosos: una concentración y centralización de poder en un órgano, puede trastornar a la larga su sistema político y jurídico, su entorno o statu quo político. Esto es precisamente un riesgo que se debe asumir al ser detonado este proceso. Este trastorno sólo puede ocurrir -bien sabido por los romanos- cuando no se cumplen o no existen ciertos criterios o reglas esenciales para su uso adecuado -situación que se abordará en los capítulos dos y tres del presente trabajo-. Es por esto que a pesar de la eficacia de dicho proceso -el de concentración y centralización de poder en un órgano para superar una crisis- ha habido a lo largo de la historia política varios pensadores y filósofos que han rechazado tajantemente este proceso. Esto es, que han vislumbrado en su uso una descomposición y deterioro institucional donde se haya aplicado o activado; una degradación a una tiranía o a una oligarquía¹¹, formas degradantes de gobierno.

Es por eso que este proceso ha sido abordado dentro de la Ciencia Política, donde también se hace referencia al modelo institucional de dictadura romana. Esto debido a que en este último encontramos la forma más pura y perfecta de los llamados “poderes de emergencia”. Este tipo de poderes son usados solamente en un estado de excepción o de amenaza a la seguridad nacional¹², y consisten esencialmente en una concentración y centralización de poder y de mando en un único órgano. Es por eso que en el presente trabajo se tomará como referencia a este modelo, modelo muy distinto de lo que actualmente se concibe como dictadura.

¹¹ Por ejemplo, se culpó a Julio César de haber encubierto su tiranía bajo la tutela de dictadura y así poder gobernar despóticamente Roma. Maquiavelo, Nicolás, *“La autoridad dictatorial hizo bien y no mal a la República romana”*, Capítulo XXXIV, Libro Primero, Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio, Alianza Editorial, Pág. 138, 139, 140 y 141.

¹² Silves Vallejos, Abraham, *“La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”*, (pdf), Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (consultado enero 2016) <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/11313/11822> Pág.411 y 412

Por lo tanto, la hipótesis del presente trabajo es la siguiente: la detonación de un proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal para hacer frente de una manera más adecuada, eficaz y rápida al problema del narcotráfico tiende a trastornar el sistema político y jurídico en una más centralista o presidencialista. Este proceso es empujado e incentivado por tres vértices políticos e históricos. Y donde las Fuerzas Federales, encabezadas y comandadas por el Ejecutivo Federal, tienen más atribuciones y facultades en materia de seguridad en detrimento de las policías municipales.

Así, se abordará el proceso de centralización y concentración de poder y/o de mando que tiende a reconfigurar, a largo plazo, las relaciones de poder entre los diferentes órdenes de gobierno desde tres vértices políticos e históricos. Todo esto en un contexto de una amenaza a la seguridad nacional debido a los altos índices de los delitos de alto impacto en México. Simultáneamente, consultando algunos clásicos de la filosofía política -Tocqueville y Maquiavelo-, y estableciendo algunos paralelismos con la antigua República Romana donde encontramos las primeras experiencias en el uso de poderes de emergencia para arrostrar peligros.

Los tres vértices políticos e históricos que dan alicientes, que empujan hacia la transformación del sistema con un aparato jurídico más centralizado o presidencialista en materia de seguridad, en un contexto de amenaza a la seguridad nacional son los siguientes:

- El primer vértice desarrollado en el capítulo dos establece que, debido a los altos índices de los delitos de alto impacto, el aumento de poder y de número de las organizaciones del narcotráfico y consecuentemente la filtración y cooptación de varios municipios¹³, se desata una crisis en la seguridad pública local. Esta última, por lo tanto, alcanza la categoría de seguridad nacional¹⁴; es debido a la magnitud

¹³Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, N° 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág.25, 26, 27, 28 y 29

¹⁴ Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

y nivel que ha alcanzado el problema que deja de ser un problema delegado exclusivamente a las autoridades locales. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal se ve en la necesidad y el deber de intervenir en las cuestiones de seguridad pública local, cuestiones esencial y jurídicamente pertenecientes a las fuerzas municipales. Esta intervención se da a través de las Fuerzas Federales, en las que se incluye principalmente las Fuerzas Armadas (Marina, Ejército Mexicano y Fuerza Aérea) y con la ayuda de las agencias de inteligencia del gobierno federal.

Es así que ante estas circunstancias se activan los poderes de emergencia. Esta activación consiste esencialmente, para el presente trabajo, en la intervención de las Fuerzas Federales -encabezadas por el Ejecutivo Federal- en las labores de seguridad pública o seguridad interior. Esto al concentrar poderes y/o facultades, dada la situación de amenaza, en un órgano institucional específico que sería en el Ejecutivo Federal y que, a la vez, está regulado por el artículo 29 constitucional y la Ley de Seguridad Nacional. Esta activación del mecanismo de concentración y centralización de poder asemeja o tiene como parámetro el modelo original de dictadura romana. Es por eso que en el presente trabajo se tomará como referencia al modelo que el pueblo romano ingeniosamente pudo diseñar en tiempos de la República (del siglo V a.C. al III a.C.). Esto para situaciones de emergencia o amenaza extrema como el que se vive en varias partes del país, es decir, en la activación de los poderes de emergencia con carácter extraordinario.

- El segundo vértice que da origen e incentiva al proceso de centralización y concentración de poder, que será desarrollado en el capítulos tres, es la prolongación indefinida y permanente de la intervención del Ejecutivo Federal en las cuestiones de seguridad pública local. Esto es, que dicha intervención (emulando el uso de los poderes de emergencia) por una guerra del Estado contra el narcotráfico, al no tener un límite de tiempo preciso, crea o genera incertidumbre. Con esto, los municipios intervenidos del país se van minimizando, debilitando aún más al paso del tiempo, corriendo así el riesgo de un trastorno

permanente en el orden político mexicano¹⁵. Es por esto que en la antigua institución de dictadura en la República Romana se establecía como un principio fundamental no rebasar los seis meses la activación de dicho mecanismo. De lo contrario, se tendría el riesgo de un trastorno permanente en el orden político que afectaría las relaciones de poder entre los diferentes órganos. Este fenómeno o proceso se está vislumbrando en el país en la guerra del Estado contra el narcotráfico.

- El tercer vértice desarrollado en el capítulo cuatro corresponde a la legitimidad y el poder histórico que el Ejecutivo Federal posee debido a que en un principio fue éste el poder que con preexistencia propia engendró y dio vida y poder a los poderes regionales, es decir, a los diferentes ordenes de gobierno. Esto es, que dio poder y vida a los diferentes municipios y estados del país. Es por esto que en una situación extraordinaria y/o amenaza a la seguridad nacional, -siguiendo el texto de Tena Ramírez, “Derecho Político Mexicano”- el Ejecutivo Federal tiene el poder y la legitimidad histórica de intervenir en los asuntos de seguridad pública en detrimento de los poderes municipales. Intervención que por ser indefinida logra trastornar a la larga el orden político, creándose con esto una centralización política en el Ejecutivo Federal de manera permanente. Dicha intervención logra ir más allá de sus causas legales definidos constitucionalmente, invadiendo así las diferentes esferas de poder y competencia de los demás órganos o centros de poder.

Ya como conclusión en el presente trabajo de investigación, se expone que el proceso de concentración y centralización de poder en el Ejecutivo Federal condensa o cristaliza -o tiende a cristalizar- en un orden jurídico más centralista. Orden donde las Fuerzas Federales, en especial las Fuerzas Armadas, posean un marco jurídico de acción más amplio; donde tengan más espacio de acción y certidumbre supliendo las labores de las policías estatales y municipales. De ahí la propuesta de la Ley de Seguridad Interior. Esto

¹⁵ Arellano García, César, jueves 24 de noviembre de 2016, Expertos y ONG rechazan que marinos y soldados realicen tareas de seguridad, *La Jornada*, Pág. 4

debido a que las condiciones jurídicas están determinadas y condicionadas por los aspectos políticos, y no viceversa; el derecho, más que ser un producto racional y como normalmente se es considerado, es el producto de una lucha de fuerzas.

El presente trabajo no abordará el proceso de centralización y concentración de poder en algún municipio, estado o región del país en particular, sino en el orden político en general, es decir, a nivel nacional. Es ver cómo el fenómeno o proceso tiende a trastornar, en una visión general y de largo plazo, el orden o sistema político, reconfigurándolo en un sistema más centralista o presidencialista. Así, ante una amenaza a la seguridad nacional debido a los altos índices de los delitos de alto impacto en una guerra del Estado contra las organizaciones del narcotráfico se detona un proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Activando con esto los poderes de emergencia donde sea requerido o necesario.

Cabe matizar que sin la situación dada de amenaza a la seguridad nacional que se ha dado en el país debido al problema creciente del narcotráfico, jamás se hubiera planteado, avalado, consensuado ni tolerado este proceso de centralización y concentración de poder; es precisamente esta situación extraordinaria de amenaza la que da origen y detona este proceso.

La reconfiguración de relaciones de poder entre los diferentes órdenes como resultado del proceso de concentración y centralización de poder se da, cabe matizar, de una forma descendente o vertical. Esto debido a que, por el statu quo, es el Ejecutivo Federal el que está condicionando sus relaciones con los demás órdenes de gobierno, es decir, con los poderes municipales en materia de seguridad pública. Así, debido a que la seguridad pública alcanzó la categoría de seguridad nacional, esto es, a que se puso en riesgo la viabilidad, permanencia y estabilidad del Estado, el Ejecutivo Federal se dio a la necesidad de intervenir en las cuestiones de seguridad pública local.

Capítulo 1

Contexto del proceso

A lo largo del siglo XX, durante el régimen presidencialista del PRI y por mandato de la Constitución, las tareas de seguridad pública estaban a cargo casi exclusivo de las policías locales, ya fueran estatales o municipales. Era escasa la participación o intervención de la federación a través de las Fuerzas Federales (entre las que se incluyen las Fuerzas Armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea) en asuntos de seguridad pública local. Esto debido a tres razones importantes¹⁶:

- Hasta 1971 México era un país rural, y éstos tienden a los bajos índices de delincuencia, mientras que las zonas urbanas tienden a la inversa. Aún no comenzaba la explosión demográfica que aumentaría la población en todo el país, principalmente en las grandes urbes como la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, así como la migración campo-ciudad.
- El narcotráfico era una actividad, si bien ilegal, que se limitaba esencialmente al trasiego de marihuana al país vecino del norte, sin afectar casi en nada a la población local. Esto significa que era relativamente mínimo el tráfico y consumo entre la población mexicana. La mayoría de lo que se producía era para el mercado de los Estados Unidos, y se podría hablar sólo de dos grupos u organizaciones de narcotraficantes en toda la República Mexicana. Esto fue cambiando a finales del siglo XX.
- Los gobiernos locales tenían buenas razones para controlar y mantener bajos índices de delincuencia en sus propios estados o municipios. Esto debido a un efectivo sistema de incentivos, ya que por a la estructura del régimen presidencialista priísta, el presidente en turno -un ejecutivo con poderes

¹⁶ Hope, Alejandro, (2014), "*Las trampas del centralismo*", (en línea), Nexos, Diciembre 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=21661#ftn3>

metaconstitucionales- podía remover o quitar cualquier gobernador o presidente municipal a su voluntad y sin la intervención de algún otro poder.¹⁷

Esto se mantuvo así durante casi todo el siglo XX. Pero debido a diversos cambios sociales, económicos y políticos, tanto en el escenario nacional como en el internacional, que se gestaron desde finales de los años 80 y los 90 estas circunstancias empezaron a cambiar drásticamente:¹⁸

- Las organizaciones criminales del narcotráfico, aparte de que se incrementaron en número (de pasar de un sistema unipolar, pasando por uno bipolar y finalmente a uno multipolar –Cártel de Sinaloa, Cártel de Jalisco, Cártel del Gofo, Cártel de Juárez, Cártel de Tijuana, Cartel de los Zetas, Los Caballeros Templarios, La Familia Michoacana, etc.),¹⁹ diversificaron sus actividades criminales a ilícitos como el secuestro, trata de personas, piratería, prostitución, cobro de piso.
- La descentralización política y la desaparición del régimen presidencialista de partido único dieron una apertura política que tuvo su mayor clímax en las elecciones del año 2000. Esta descentralización no fue reemplazada por un sistema de rendición de cuentas ni de transparencia pública a nivel nacional²⁰. Era aún

¹⁷ El Ejecutivo Federal fue promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes que le fueron otorgados en el periodo pos revolucionario como medio para superar la anarquía y el caos que caracterizó este periodo, eliminando así el caudillismo y fomentando el régimen presidencialista. Ver: Córdova, Arnaldo, El fenómeno del presidencialismo, La formación del poder político en México, País México Pág. 57

¹⁸ López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, *Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué*, (en línea), El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>

¹⁹ Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

²⁰ Merino, Mauricio, (2008) *“Un federalismo sin proyecto”*, (en línea), Diciembre 2015, Nexos <http://www.nexos.com.mx/?p=12805>

largo el camino que la sociedad mexicana tenía que recorrer hacia una democracia plena y madura.²¹

- El aumento de la población masculina entre los 15 y los 35 años de edad con escasas oportunidades de progreso y educación²². Esto es, el crecimiento económico fue rebasado por el crecimiento de la población, creándose con esto más pobreza, migración y falta de oportunidades, principalmente en las zonas rurales del país. Fue aquí donde entraron en crítica las políticas neoliberales y de libre mercado impulsadas a través del Consenso de Washington²³.

Así, estos cambios para la década de los años 90 y principios del siglo XXI provocaron una explosión en los índices de los delitos de alto impacto²⁴. Delitos que no pudieron contener las fuerzas locales o municipales por sí mismas. Por lo tanto, fue cada vez mayor la necesidad de una intervención de las Fuerzas Federales, encabezadas por el Ejecutivo Federal, en las cuestiones de seguridad pública local.

Esta mayor presencia o intervención la podemos ver en el aumento (del 100%) de presupuesto a las agencias u órganos de seguridad e inteligencia del ámbito federal. Así

²¹ Un gran vacío de reformas y una falta de modernización del Estado mexicano a fines del siglo XX y principios del siglo XXI ocasionaron que las viejas instituciones, especialmente las de seguridad, se mantuvieran sin una modificación sustancial. Con ello se postergó hasta 1999 el surgimiento de la Policía Federal Preventiva, es decir, la primera policía de carácter federal, pero a la vez sin modificaciones a la impartición de justicia. Ocasionando así un intenso uso de las Fuerzas Armadas, tanto al Ejército como a la Armada de México: Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", en *Revista de Administración Pública*, 136 Volumen L, Nº 1, Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 18-19

²² La violencia y la delincuencia son fenómenos asociados a factores de carácter estructural como la marginación y la pobreza, "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una Política multidimensional para México en el siglo XXI. Camacho, Zósimo, 29 de Abril del 2014, *La seguridad interior no es un asunto policiaco militar*, (en línea), Contralínea, Marzo 2016, <http://contralinea.info/archivo- revista/index.php/2014/04/29/la-seguridad-interior-es-asunto-policiaco-militar/> y Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, Seguridad Pública: descansa en paz, Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

²³ Otra de las consecuencias de la falta de desarrollo económico y social, entre otras cosas, fue el estallido de movimiento zapatista del EZLN el primero de enero de 1994 en el estado de Chiapas.

²⁴ Hope, Alejandro, (2014), "Las trampas del centralismo", (en línea), Nexos, Diciembre 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=21661#ftn3>

como la transformación estructural de algunas de ellas²⁵; en el significativo aumento de la matrícula de las fuerzas federales (de 13 mil, a más de 37 mil efectivos sólo en la Policía Federal)²⁶ y una ampliación legal y de recursos, tanto financieros como materiales, invertidos para combatir la delincuencia organizada. Esto se puede observar en el cuadro 1.1 donde se señala el aumento de presupuesto a las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB.

Cuadro 1.1: Presupuesto de las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB
(1994-2012)

Carlos Salinas (1994):	1,06%
Ernesto Zedillo (2000)	0.79%
Vicente Fox (2006)	0.85%
Felipe Calderón (2012)	1,42%

Fuente: Eduardo Guerrero. Con base en la Secretaria de Hacienda y crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años. Tomado de Eduardo Guerrero, "Políticas de Seguridad en México: análisis de cuatro sexenios" en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2012, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, CASEDE, México, P.81

Por lo tanto, los índices de los delitos de alto impacto han estado aumentando desde la década de los años 90 de manera lineal. Pero éstos han tenido un aumento de manera exponencial desde el año 2007, cuando el entonces presidente de la República Mexicana, Felipe Calderón Hinojosa, le declaró abiertamente la guerra al narcotráfico. Con esto último, se desplegaron de forma permanente e indefinida las Fuerzas Armadas en varias

²⁵ Aguayo Sergio y Benítez Manaut Raúl, *Introducción*, Atlas de la Seguridad en México 2012, (en línea), Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Agosto 2016, <http://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012/17-atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012>

²⁶ Una derivación de la ampliación de la matrícula de las Fuerzas Federales fue la creación de la Gendarmería Nacional, que vino a formar parte como las Octava División de la Policía Federal. Villamil, Genaro, 25 de Febrero 2013, "La Gendarmería Nacional será una "policía de proximidad", (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=334595>

calles del país, supliendo así las labores de seguridad pública de varios municipios²⁷. De esta manera, se anularon los poderes en algunas localidades del país donde tuvo que ser necesario²⁸. Fue así como el problema de seguridad pública, se dijo, se fue transformando en un problema de seguridad nacional²⁹.

Es fundamental precisar en el presente trabajo cuándo un problema de seguridad pública se transforma o adquiere la magnitud de uno de seguridad nacional según la teoría política clásica y la Ley de Seguridad Nacional. Esto es precisamente cuando la manifestación criminal del primero representa ya un riesgo para la estabilidad, integridad y permanencia del Estado³⁰, así como también al orden constitucional, a las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político; cuando un poder fáctico del narcotráfico suple una o varias de las funciones históricamente conferidas al Estado ya es considerado un problema de seguridad nacional, es decir, cuando se suplen cualquiera estas funciones:

- Cobro de impuestos
- Impartición de justicia
- Monopolización de la violencia

Así, vemos que el narcotráfico ha suplido una o varias de estas funciones en diversos municipios o regiones del país: el cobro de impuestos sería suplido mediante la extorsión y el cobro de piso; y la justicia mediante ejecuciones extrajudiciales o ajuste de cuentas.

²⁷Villamil, Genaro, 25 de Febrero 2013, “La Gendarmería Nacional será una “policía de proximidad”, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=334595>

²⁸ Como fue el caso de Michoacán en 2013 con la aparición de las autodefensas. Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

²⁹Camacho, Zósimo, 29 de Abril del 2014, *La seguridad interior no es un asunto policiaco militar*, (en línea), Contralínea, Marzo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/04/29/la-seguridad-interior-es-asunto-policiaco-militar/> y Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

³⁰ S/A, Seguridad Nacional y Seguridad Pública, <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>, 13 de febrero de 2017.

Esto, por lo tanto, pasó a ser un asunto de seguridad nacional. En síntesis, se establece que dependiendo de la magnitud de la amenaza, del peligro, se determina si el problema deba ser considerado de seguridad pública o de seguridad nacional.

A pesar de la gravedad del asunto debido a la penetración y filtración del narcotráfico en las instituciones del Estado -situación que complejiza aún más el problema- y a los altos índices de los delitos de alto impacto, no se podría hablar aún de un verdadero Estado de excepción o de Estado fallido. Aunque pareciese que se arrastra a esto, dista mucho todavía de ser un verdadero peligro que amenace la existencia, viabilidad y consecución del Estado. Esto aunque en ciertas entidades, como es el caso de Michoacán, se hayan querido desaparecer los poderes.

La declaración de guerra al narcotráfico por parte de Felipe Calderón tomó por sorpresa a la sociedad civil en general, así como también a diversos políticos y académicos en particular. No se tomó en cuenta la opinión del Congreso de la Unión, ni del Poder Judicial, ni mucho menos de la población civil en general. Fue una decisión repentina, precipitada e incauta para muchos³¹.

No hay certeza de cuáles fueron los verdaderos motivos por los que Calderón decidió declarar la guerra al narcotráfico, de sacar al Ejército de sus cuarteles y las demás Fuerzas Federales -y no afrontar la emergencia por otras vías más democráticas- para entablar una guerra abierta. Pero existen dos posibles elementos -muy aparte del aumento exponencial de los índices de los delitos de alto impacto- que probablemente influyeron a tomar esta decisión.

Por un lado, estaba el contexto político y social convulso en el que se encontraba el país después de las elecciones presidenciales de 2006, donde por un reducido margen y un supuesto fraude electoral, Felipe Calderón llega a la Presidencia de la República. Este contexto político y social adverso fue lo que obligó al reciente presidente electo, de forma

³¹ Aguayo Sergio y Benítez Manaut Raúl, Introducción, Atlas de la Seguridad en México 2012, (en línea), Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Agosto 2016, <http://www.casade.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012/17-atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012>

precipitada, sin un diagnóstico detallado y con el afán de adquirir más legitimidad frente a la población, a declararle la guerra al narcotráfico. Esto con el principal objetivo de adquirir más legitimidad frente a una población dudosa de su victoria -a esto hay que agregarle que durante su campaña Calderón nunca habló de hacer una guerra contra el narcotráfico-³².

Por otro parte, en un contexto geopolítico, existe el supuesto de que la decisión de entablar una guerra contra el narcotráfico fue una decisión que tomó el gobierno de Estados Unidos. Así, por presión e influencia que posee el gobierno estadounidense sobre el mexicano a través de la Iniciativa Mérida, este último le declaró la guerra al narcotráfico, guerra que se iba a librar exclusivamente en territorio nacional. Es por esto que se ha señalado por parte de varios académicos y políticos mexicanos que la guerra del gobierno federal contra el narcotráfico es parte de la política de seguridad nacional o regional de Estados Unidos. Esta política de seguridad nacional, a la vez, formaría parte del programa de seguridad energética regional de Estados Unidos en el nuevo contexto internacional³³.

La primera gran confrontación o choque entre las Fuerzas Federales, encabezadas por el Ejecutivo Federal, contra el narcotráfico se dio en el estado de Michoacán el 11 diciembre de 2006 –tan sólo 10 días después de haber tomado posesión como presidente de la República-. Confrontación donde fue necesaria la entrada y permanencia de manera indefinida del Ejército y la Policía Federal³⁴. Así como también el nombramiento en Michoacán de un edil donde se concentrarían facultades y atribuciones en materia de seguridad pública, nombrado por el Presidente de la República³⁵.

³² Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2012), “La estrategia fallida”, *Nexos*, núm. 420, diciembre.

³³ Cabría destacar que en el nuevo orden mundial están sobresaliendo tres potencias mundiales: Rusia, China y Estados Unidos. México sería integrado -esto por sus recursos naturales como el petróleo- a Estados Unidos.

³⁴ Hope, Alejandro, (2014), “*Las trampas del centralismo*”, (en línea), *Nexos*, Diciembre 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=21661#ftn3>

³⁵ Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad Nacional e Inteligencia: Retos y perspectivas para México”, México, Distrito Federal, Mayo 2015. Pág. 25 y 26. Y Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

Una característica importante de la política de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón contra el narcotráfico fue el despliegue masivo de las Fuerzas Federales, en especial la del Ejército y el de la Marina. Este despliegue nunca se había visto antes en un problema de seguridad pública³⁶. El primer despliegue masivo de las Fuerzas Federales fue en el estado de Michoacán (Operación Michoacán). Tuvo resultados bastante positivos, fue un éxito de corto plazo; la violencia que se estaba desbordando fue contenida y disminuida. Esto incentivó al entonces Presidente a replicar este despliegue en otras partes del país donde fuese necesario, en auxilio de las fuerzas locales, como fue el caso de Ciudad Juárez en 2008 con el Operativo Conjunto Chihuahua³⁷.

Pero la diferencia de los siguientes despliegues masivos de las Fuerzas Federales fue que no tuvieron tanto éxito: la violencia no pudo ser contenida ni disminuida debido, entre otros factores, a que el factor sorpresa ya no fue contundente. Los cárteles del narcotráfico ya estaban preparados ante la irrupción repentina de las Fuerzas Federales. En consecuencia, a diferencia de lo que se esperaba, aumentaron aún más los índices de violencia e inseguridad en varios estados del país como Chihuahua, Tamaulipas, Guerrero, Estado de México y Sinaloa. Todo esto a partir del 2007.

Asimismo, otros de los errores de la política de seguridad del gobierno de Felipe Calderón fue cambiar año con año los objetivos generales de la lucha contra el narcotráfico, así como confundir a éstos con los medios para conseguirlos³⁸. Por ejemplo, en 2007 se estableció como un objetivo fundamental la erradicación de plantíos. Pero resulta que éste es un medio -o debe serlo- y no un fin, ya que para reducir el consumo de drogas -el cual sería el verdadero objetivo- se tiene que atacar la producción y la oferta, esto mediante erradicación de dichos cultivos. Por lo tanto, la política de fuerza pública del gobierno de Calderón -política sumamente cuestionada- se centró en combatir la violencia producida por el narcotráfico, mas no al narcotráfico en sí, y a los problemas que

³⁶ *Ibíd.* Pp. 2536

³⁷ Ciudad Juárez fue considerada la ciudad más violenta del mundo de 2008 a 2010 debido a la guerra que se desató entre el Cártel de Ciudad Juárez y el de Sinaloa, ocasionando con esto un éxodo poblacional y deterioro económico pocas veces visto en el país.

³⁸ *Ibíd.* Pp. 2536

le daban origen y fortaleza: pobreza, sobrepoblación, marginación, falta de educación, pérdida de espacios públicos y bajo desarrollo económico.

Por otro lado, la política de fuerza pública del Presidente Calderón era una política que no ayudaba o facilitaba la relación y coordinación intergubernamental. Esto es, que no se lograban articular las políticas de seguridad pública con las de seguridad nacional, lo que redundó en saber cuál sería el organismo o institución específica que debía diseñar la política de seguridad del presidente. El cuadro 1.2 se muestran los diferentes objetivos de la política y estrategia del gobierno de Felipe Calderón que cambiaban casi año con año. Esto fue precisamente señalado como un error fundamental de su política de seguridad:

1.2 Objetivos de la política de seguridad o estrategia de combate al crimen señalados por el presidente Felipe Calderón (2007-2011)

Año	Objetivos
2007	Rescate de espacios públicos. Nueva cultura de la legalidad en México. Erradicación de plantíos ilícitos. Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación. Desmantelamiento de puntos de droga.
2008	Combate al narcomenudeo mediante la prevención y rehabilitación. Expansión de operativos conjuntos en contra del crimen organizado. Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad. Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia.
2009	Depuración de fuerzas policiacas estatales y municipales. Cultura de prevención del delito. Reducción del secuestro.

2011	<p>Enfrentar, neutralizar y debilitar a los grupos criminales mediante la captura de líderes y mandos medios.</p> <p>Reconstrucción del tejido social.</p> <p>Atención a las víctimas de la violencia criminal.</p> <p>Reducir crímenes de alto impacto.</p>
------	--

Fuente: Se consultaron los siguientes discursos y entrevistas. Presentación del gabinete de seguridad (30 de noviembre del 2006), el anuncio de la Operación Conjunta Michoacán (11 de diciembre del 2006), la XXI Sesión del Consejo de Seguridad Pública (22 de enero del 2007), Desayuno conmemorativo del día de Ejército (19 de febrero del 2007), XXII Sesión del Consejo de Seguridad Pública (9 de enero del 2008), Desayuno Conmemorativo del Día del Ejército (19 de febrero del 2008), la inauguración del Centro de Mando de la Policía Federal (16 de junio del 2008), XXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (21 de agosto del 2008), Presentación de la Iniciativa en materia de Seguridad Pública (30 de septiembre del 2008), XXIV Sesión del Consejo de Seguridad Pública (2 de junio del 2009), Conmemoración del día de la Armada (23 de noviembre del 2009), XXVII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (26 de noviembre del 2009), Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos (8 de diciembre del 2009), XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (3 de junio de 2010), Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos (15 de octubre del 2010), XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (18 de noviembre del 2010), XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (30 de junio del 2011), entrevista con el *The New York Times* (versión publicada el 17 de octubre del 2011), XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (31 de octubre del 2011).

Todos estos errores en la estrategia y política en materia de seguridad del gobierno de Calderón fueron acompañados de una deficiente comunicación a la población civil y la opinión pública en general; el gobierno no supo exponer lo que estaba haciendo. Esto derivó en una baja aprobación de su gestión que, a la vez, ocasionó pérdidas electorales para el partido del Presidente -el PAN-. Frecuentemente, a lo largo del sexenio, se hacían detenciones o abatimientos de capos de la droga con alto perfil mediático. Pero estas detenciones tendieron a ir en detrimento de una verdadera y eficaz política de seguridad pública³⁹. De esta manera, podemos resumir la política del gobierno de Felipe Calderón en materia de seguridad en los siguientes puntos:

- Operaciones conjuntas en apoyo a los gobiernos locales. Es decir, el despliegue masivo y espectacular de las Fuerza Federales -dentro de las cuales se incluye las Fuerzas Armadas- para contener la violencia y suplir en varios casos a las policías locales, incluso hasta en actividades de tránsito.

³⁹ *Ibíd.*P.2536

- Mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector seguridad. Esto principalmente a través de Plan Mérida y con el apoyo del gobierno de Estados Unidos.
- Reformas al marco jurídico e institucional. Cabe destacar en este punto que fue el rubro de la seguridad el de mayor prioridad del gobierno de Felipe Calderón; fue el centro de su agenda pública y el rubro donde se aprobaron más leyes e iniciativas de todo su sexenio. Ejemplos de esto: la Ley General de Víctimas y la Ley de Antisecuestro. Esto a pesar de que no se reformó la Ley de Seguridad Nacional como lo había propuesto el Ejecutivo Federal.
- Una política activa en la prevención del delito.
- Fortalecer la cooperación internacional. Esto principalmente a través del Plan Mérida.

Así, se activó el despliegue de las Fuerzas Federales bajo el mando del Ejecutivo Federal para suplir las labores de seguridad pública en el estado de Michoacán, primero, y posteriormente en el estado de Tamaulipas⁴⁰. Adicionalmente, no sólo se desató la guerra entre las Fuerzas Federales y la delincuencia organizada, sino también entre las mismas organizaciones del narcotráfico, es decir, entre el Cártel del Golfo y su antiguo brazo armado, Los Zetas. Con esto, se elevaron los niveles de violencia en ciudades como Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Río Grande⁴¹.

El caso de Tamaulipas debe ser puesto en relieve ya que en este estado las violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad debido a la exacerbada violencia han sido significativas. Hay que matizar el hallazgo de fosas clandestinas producto de la guerra del Estado contra el narcotráfico, así como de la guerra del Cártel de Golfo contra Los Zetas, su antiguo brazo armado. El caso más sonado es el de la masacre de 72 migrantes indocumentados en el poblado de San Fernando en 2010 por parte de Los Zetas. Esta

⁴⁰ Espinosa, Verónica, 15 de Abril del 2014, *Pretenden que la Gendarmería Nacional sea una "súper policía"*, (en línea), Proceso, Enero 2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=369790>

⁴¹ Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, N° 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 28.

masacre, se evidenció más tarde, fue con la colaboración de las policías municipales de ese municipio. Así, en el sexenio de Felipe Calderón y como antecedente de la actual propuesta de Ley de Seguridad Interior, se propuso la reforma a la Ley de Seguridad Nacional en la cual los puntos más sobresalientes fueron los siguientes⁴²:

- La facultad de los congresos y gobernadores estatales para solicitar a la federación, en un caso crítico o de amenaza, una intervención de las Fuerzas Armadas, ya sea el Ejército, Marina o Policía Federal. Pero a la vez esta intervención debería estar acotada en tiempo, espacio y alcance.
- No se visualizará por parte del Ejecutivo un dictamen que regularice la suspensión de las garantías individuales.
- Los conceptos que se deben de tomar en cuenta para declarar la situación de excepción son: actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, genocidio, interferencia extranjera, tráfico de artefactos nucleares, actos contra sedes diplomáticas u organismo internacionales, actos que impidan actuar contra la delincuencia organizada, actos contra la aviación y la marina, tráfico de artefactos nucleares y destrucción de instalaciones estratégicas.
- Cada solicitud de declaratoria se debe de presentar de manera formal y en el cual se deberán de explicar los riesgos que orillaron a pedir apoyo a la federación, así como las pruebas para sostenerlo.
- Una vez aceptada la declaratoria, los integrantes del Consejo de Seguridad deberán de evaluar la magnitud del problema, fijar recursos que se necesiten, implementar acciones, fijar temporalidad e identificar las instancias que tendrán que intervenir.

⁴² Sandoval Alarcón, Francisco, 15 de Junio del 2011, *Los 10 puntos que la Segob defendió de la Ley a la Seguridad Nacional*, *Animal Político*, (en línea), *Animal Político*, Febrero 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/06/10-puntos-que-segob-defendio-de-la-ley-de-seguridad-nacional/> y Redacción, *Animal Político*, 25 de Abril del 2011, *Las modificaciones clave a la Ley de Seguridad Nacional*, *Animal Político*, Mayo 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/04/las-modificaciones-clave-a-la-ley-de-seguridad-nacional/>

- Una vez aprobada o aceptada dicha solicitud, se deberá de informar a la Comisión Bicameral de la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, el cual este último tendrá la última palabra.
- La publicación de esta declaratoria de emergencia o de excepción se deberá hacer en el Diario Oficial de la Federación, así como en al menos tres diarios locales con el fin de tener informada a la población.
- La elaboración de protocolos para regularizar la actuación de las Fuerzas Armadas encargadas de atender las declaratorias.
- Las Fuerzas Armadas deberán de poseer las siguientes atribuciones: poner a disposición del MP a las personas y objetos capturados, recibir información para la generación de inteligencia, recabar información en lugares públicos, realizar labores de inteligencia y contrainteligencia y colaborar con el MP mediante solicitud escrita.

Ya en la administración de Enrique Peña Nieto -diciembre 2012 a la fecha- se continuó la guerra contra el narcotráfico. Esto a pesar de que en su campaña electoral éste había criticado el concepto de “guerra” usado en el sexenio anterior. Pero a pesar de esta continuidad, hubo un gran cambio institucional al inicio del sexenio del Presidente Peña Nieto: se eliminó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la consecuente derivación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de un nuevo organismo: la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Las principales funciones de este nuevo organismo serían la creación de la Gendarmería Nacional -bajo la dirección del Ejecutivo Federal y que oficialmente se inauguró en agosto de 2014- y la conducción de la Policía Federal. Esta última para entonces ya había aumentado el número de sus integrantes a 37 mil.

Con ello, la SEGOB concentró y centralizó varias facultades y atribuciones que poseía antes del año 2000, además conduciendo la política de inteligencia civil y seguridad interior. Esta última definida como: “la condición de paz que permita salvaguardar la continuidad de las instituciones y el desarrollo nacional, mediante el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en beneficio de la Nación”. Adicionalmente, al asumir la

Presidencia de la República, Peña Nieto presentó los ejes de su política de seguridad, esto durante la segunda sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública:

1. Planeación;
2. Programa transversal de prevención;
3. Programa Nacional de Derechos Humanos;
4. Coordinación entre niveles de gobierno;
5. Reestructuración de las policías estatales y de la procuración de la justicia;
6. Evaluación

Los dos primeros años del sexenio -2013 y 2014- fueron relativamente beneficiosos para el gobierno de Enrique Peña Nieto y su imagen. Esto debido a que los índices de homicidios fueron disminuyendo -inercia que se venía desarrollando desde los últimos meses del sexenio de Felipe Calderón debido a ajustes en su política en materia de seguridad-. Pero, en cambio, los índices de secuestro y extorsión fueron aumentando.

Simultáneamente, las organizaciones delictivas del narcotráfico diversificaron sus actividades criminales; no solamente se dedicaban ya al trasiego de estupefacientes, sino vieron también en la población civil un motín de guerra. Esto último tuvo consecuencias en los patrones del crimen; los delitos de fuero federal disminuyeron mientras los de fuero común aumentaron. Asimismo, fue cada vez más la participación de las Fuerzas Federales en las labores de seguridad pública, lo que traía diversas violaciones a los Derechos Humanos. Esto último debido a que las Fuerzas Armadas -que forman parte de las primeras- sólo están capacitadas y entrenadas para eliminar a un enemigo, y no el de velar por la seguridad de la población civil en general.

El aumento de delitos de fuero común y la baja de los de fuero federal durante los dos primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto tiene su origen en la política de seguridad de los últimos años de Calderón. Esto al tener este último como prioridad fundamental -como se observó en el cuadro 1.2- el abatimiento o captura de los altos capos de los cárteles; la eliminación de los capos crea un rompimiento de las estructuras semiformales de los cárteles, dividiéndolos, fragmentándolos. Así, cada parte diversifica

sus actividades criminales, creando mafias locales que realizan masacres espectaculares para intimidar a la población civil, así como a los diferentes gobiernos municipales y estatales.

Es esencial para el presente trabajo precisar qué tipo de confrontación o de guerra es la que enfrenta el Estado contra el narcotráfico, ya que no se trata de una guerra de conquista, de religión o de libertad, sino un tipo de guerra civil o interior. Se han identificado así, desde el aumento exponencial de los índices de los delitos de alto impacto, tres frentes de guerra⁴³. Estos frentes han agravado el problema de la seguridad en general en prácticamente todo el país:

- La primera es la guerra que las Fuerzas Federales (Gendarmería Nacional, Policía Federal y las Fuerzas Armadas –Ejército, Marina y Fuerza Aérea-) encabezadas por el Ejecutivo Federal, mantiene contra las diversas organizaciones criminales del narcotráfico, (Cártel de Sinaloa, Cártel del Golfo, Cártel de los Zetas, La Familia Michoacana, Cártel de Jalisco Nueva Generación, Cártel de Ciudad Juárez, Cártel de Tijuana etc.), así como también contra las organizaciones criminales de otros países (Cartel de Colombia, Cártel de la Florida, etc.). Para esto se le ha otorgado al Ejecutivo Federal, de acuerdo al artículo 29 constitucional y la Ley de Seguridad Nacional, las facultades y atribuciones necesarias y conducentes para hacer frente de una manera más eficaz y rápida a la amenaza del narcotráfico en algunos estados o localidades del país. Con esto, como se verá en el capítulo tres y cuatro, los diversos poderes municipales han sido acotados y disminuidos.
- La segunda clase de guerra es la confrontación entre los mismos cárteles del narcotráfico. Confrontaciones por las disputas de las rutas de trasiego y plazas en el territorio nacional, principalmente en los estados limítrofes con los Estados Unidos. Luchas que cambian constantemente el mapa delictivo en todo el territorio nacional y se da principalmente por la eliminación de las cabecillas de los

⁴³Benítez Manaut, Raúl, “Violencia y narcotráfico en México, 2015”, *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, N° 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág.

diversos cárteles, lo que ocasiona una bifurcación o división de éstos. Este cambio constante y rápido del mapa delictivo es una clara señal de la gran actividad delictiva a lo largo del territorio nacional y los altos índices de los delitos de alto impacto. Cabe matizar aquí, como ejemplo, la guerra entre el Cártel del Golfo con su antiguo brazo armado, Los Zetas. Este fenómeno ocasionó que los focos de alerta pasaran de los estados del norte del país a algunos estados del centro como el Estado de México, Guerrero y Michoacán⁴⁴.

- El tercer y último tipo de confrontación es el que se empezó a desarrollar entre los grupos del narcotráfico contra la misma población civil. Situación que da la máxima alerta porque fue aquí donde se elevaron a un nivel alarmante los índices de secuestro, extorsión, cobro de piso y homicidios. Esta confrontación se da porque las organizaciones del narcotráfico, al verse sumamente acotadas y mermadas en sus actividades de trasiego a los Estados Unidos por las Fuerzas Federales, empiezan a ver en la población civil un motín para sus ganancias. Esto con la clara ayuda de varias corporaciones policiacas municipales y estatales, corporaciones que fueron filtradas y rebasadas por el crimen organizado. Esto último es clave en entender por qué se tuvo más la necesidad y el deseo por parte de la opinión pública, de la población afectada, de una intervención por parte de las Fuerzas Armadas en las cuestiones de seguridad pública. Simultáneamente, este conflicto también ocasionó que surgieran grupos de autodefensa en varias partes del país, como en los estados de Guerrero y Michoacán.

Se podría hablar, aun, de una cuarta guerra que sería la del Estado contra sí mismo, es decir, una guerra contra la corrupción de las diversas autoridades de los diferentes niveles, complejizando con esto aún más el conflicto. Así, debido a las tres guerras que se afrontan, la guerra del Estado contra el narcotráfico en general ha adquirido un carácter multidimensional; las tres guerras se condicionan mutuamente.

⁴⁴ Esto se debió a que algunas células criminales de Sinaloa emigraron a Guerrero y Michoacán. Se considera que la zona de Iguala, Guerrero, es la zona donde se produce alrededor del 40% de la heroína que se consume en todo los Estados Unidos.

La radiografía del crimen, al igual que el número y las estructuras de las organizaciones del narcotráfico, ha ido cambiando rápida y constantemente desde el año 2006. Es decir, desde cuando se le declaró la guerra a los cárteles del narcotráfico por parte del gobierno de Felipe Calderón, tal como se expuso en este capítulo. Hubo un traslado de la violencia esencialmente de los estados del norte a los del sur de la República Mexicana. Dándose así la necesidad de una intervención y permanencia indefinida de las Fuerzas Federales en varios municipios y estados⁴⁵, e incluso, en algunos casos, hacer la desaparición de poderes debido a la filtración profunda del narcotráfico en las instituciones públicas locales, principalmente en las alcaldías y los cuerpos policiacos. Fue así como los cárteles del narcotráfico fueron adquiriendo poder y/o capital político.

En lo general, en la guerra del Estado contra las organizaciones del crimen organizado, el municipio ha sido debilitado, filtrado, disminuido y rebasado tanto por el gobierno federal como también por las organizaciones criminales del narcotráfico; al municipio se le ha querido reformar administrativamente para desposeerlo del departamento de policía municipal y, por lo tanto, para que este último quédese sólo bajo el mando de la policía estatal. Esto en un contexto de amenaza a la seguridad nacional y de los altos índices de los delitos de alto impacto. Las policías de varios municipios han sido filtradas por el crimen organizado hasta llegar en algunos casos al punto de que estas corporaciones están bajo el mando y la nómina de los cárteles de la droga, situación que hace más deseable y necesaria la intervención de las Fuerzas Federales.

Ante estas circunstancias, se ha reconfigurado una nueva relación de poderes entre la federación -en especial el Ejecutivo Federal- con los gobiernos locales o municipales. Esto principalmente donde se han incrementado los delitos de alto impacto y donde ha habido filtración del narcotráfico en las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, se ha hecho

⁴⁵ Villamil, Genaro, 25 de Febrero 2013, *"La Gendarmería Nacional será una policía de proximidad"*, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=334595>

necesaria la intervención y permanencia de las Fuerzas Federales para suplir las labores de seguridad pública⁴⁶.

Cabe resaltar con esto que las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea), que forman parte de las Fuerzas Federales, tienen como deber principal el resguardo de la seguridad nacional, es decir, de la defensa nacional; es el de aniquilar a un enemigo del Estado. Mientras que las fuerzas policiacas locales o municipales tienen sólo como responsabilidad esencial velar por la seguridad, integridad y los derechos de los ciudadanos. De lo anterior se han derivado consecuencias graves en materia de derechos humanos, ya que se han violado o vulnerado diversas garantías individuales al momento del despliegue de las Fuerzas Federales. Esta situación ha hecho sumamente cuestionable las diversas intervenciones del Ejecutivo Federal en varios municipios o regiones del país por parte de diversas organizaciones de derechos humanos como la CNDH.

En este contexto de guerra del Estado contra el narcotráfico y de una amenaza a la seguridad nacional, se observa un proceso de centralización y concentración de más poder y de mando en el Ejecutivo Federal -algunos lo han considerado como la militarización del país-. Esto en detrimento de los gobiernos locales. La centralización y concentración de poder consiste esencialmente en la intervención por parte del Ejecutivo Federal en los asuntos de seguridad pública a través de las Fuerzas Federales. Esta intervención se derivada de tres vértices políticos e históricos que la incentivan y dan origen, le dan alicientes:

- El mecanismo histórico de otorgar o concentrar facultades extraordinarias y adecuadas a un órgano, habitualmente un ejecutivo, en un estado de excepción y/o amenaza a la seguridad nacional. Esto para hacer frente de una manera más eficaz, adecuada y rápida a la emergencia;
- La intervención indefinida y permanente del Ejecutivo Federal a través de las Fuerzas Federales en labores de seguridad pública en los municipios del país donde

⁴⁶ Delgado Álvaro, 2 de Diciembre, 2014, *Acciones "autoritarias" detrás del plan de seguridad de Peña: PAN*, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=389656>

sea requerido, tiende a trastornar, a largo plazo, el orden político existente. Transformándolo así en uno más centralista que se puede vislumbrar en las reformas propuestas en las materias de seguridad nacional y de seguridad pública; es dar un marco legal más amplio a las Fuerzas Federales en materia de seguridad pública como se vislumbra en la actual Ley de Seguridad Interior. Comparando este proceso con el de la dictadura romana, en su sentido clásico, donde por ninguna hipótesis se podría prolongar por más de seis meses la activación de esta institución. Esto para que no se trastornase el orden político y el statu quo prevaleciente en la antigua república.

- Las condiciones históricas y sociales existentes favorecen y legitiman al Ejecutivo Federal en un caso crítico o extraordinario de amenaza a la seguridad nacional. Sería el Ejecutivo Federal el único órgano con la legitimidad y poder histórico suficiente como para intervenir en los asuntos de seguridad pública de orden local o municipal debido a que en el génesis del federalismo mexicano, fue el poder central, representado a través del Ejecutivo Federal, el que dio vida y poder a los poderes locales o periféricos. Esto en contraste a cómo surgió y germinó el federalismo estadounidense, donde los poderes locales fueron los que le dieron vida al poder central o federal. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal ocupa un vacío de incertidumbre de quien debería de tomar y determinar ciertas atribuciones en un caso extraordinario de amenaza a la seguridad nacional.

Cabe matizar aquí, para sustentar nuestra hipótesis principal sobre el desarrollo de un proceso de centralización y concentración de poder, la propuesta del Presidente Enrique Peña Nieto a la reforma de Seguridad y Justicia, presentada el 28 de noviembre del 2014, en la cual incluye el cambio de siete artículos constitucionales: 21, 73, 104, 105, 115, 116, y 123⁴⁷. Por ser artículos constitucionales necesitaría de la mayoría calificada del Congreso de la Unión (dos terceras partes de éste) para su aprobación. Esta reforma contiene tres partes fundamentales:

⁴⁷ Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, N° 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 25

- Construir un mando único policial en las entidades federativas, para subordinar o desaparecer a las policías municipales.
- Otorgar al Congreso capacidades para emitir leyes en materia penal, y;
- Darle poderes el gobierno federal -es decir al Ejecutivo Federal- para dismantelar los poderes de un municipio si hay indicios de que sus autoridades están infiltradas por la delincuencia.

Los puntos uno y tres llaman la atención en el sentido de que son elementos que dan soporte a la hipótesis principal de que se está desarrollando un proceso de centralización y concentración de poder y de mando. Estos últimos entendidos como la gama de atribuciones, facultades y responsabilidades en materia de seguridad pública, en el poder Federal representado a través del Ejecutivo Federal, acotando, debilitando y disminuyendo así, en lo general, a los municipios del país.

Se plantea, por lo tanto, que la seguridad pública, por haber alcanzado la categoría o magnitud de seguridad nacional, debe ser una responsabilidad exclusiva de las autoridades federales; en la práctica dejarían de existir las policías municipales o éstas quedarían sólo bajo mando de las policías estatales o la federación. A esto se añade que las policías municipales no tienen la capacidad ni los recursos suficientes para proteger a los ciudadanos. En cambio, las entidades federativas y la federación están en mejores condiciones de hacerlo⁴⁸, y aparte de que son mucho más difíciles de ser filtradas y corrompidas por el crimen organizado⁴⁹.

Por lo tanto, se estarían disolviendo así las policías municipales de todo el país. Pero esto trae consigo un problema de otro tipo, más polémico y político: la vulneración del municipio libre plasmado en la Constitución y, a la vez, el rompimiento o violación del

⁴⁸ En el caso de la Gendarmería Nacional, los 360 mandos que la conforman fueron capacitados en el extranjero, con asesorías del gobierno de Colombia, Irán y Francia. Espinosa, Verónica, 15 de Abril del 2014, *Pretenden que la Gendarmería Nacional sea una "súper policía"*, (en línea), Proceso, Enero 2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=369790>

⁴⁹ Delgado Álvaro, 2 de Diciembre, 2014, *Acciones "autoritarias" detrás del plan de seguridad de Peña: PAN*, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=389656>

pacto federal que dio origen a la nación⁵⁰. Adicionalmente a la reforma en Seguridad y Justicia, se aprobaron ya en beneficio del Ejecutivo Federal y de las Fuerzas Federales el Código de Justicia Militar, la ley reglamentaria del Artículo 29 Constitucional y la militarización de los puertos mexicanos. Estas durante la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto.

Asimismo, la Ley de Seguridad Interior -considerada por varios como una nueva versión de la fallida Ley de Seguridad Nacional de Felipe Calderón- aún está por aprobarse en el Congreso de la Unión. Por ello diversos jefes militares, así como el Presidente de la República, han presionado a la opinión pública para que los diputados federales aprueben lo más pronto posible esta ley, y con ello darle a las Fuerzas Armadas un marco jurídico de acción en sus labores de seguridad pública o seguridad interior. En este contexto, existe el supuesto de que la Ley de Seguridad Interior y la presión de los militares para su aprobación y consecuentemente la entrega a éstos del Estado Mexicano, es parte de la política de seguridad de Washington. Es decir, la posible militarización del país es parte del programa de seguridad de Estados Unidos y la continuación de la reforma energética del Presidente Enrique Peña Nieto.

Es por ello, en este contexto de amenaza a la seguridad nacional, donde se da la necesidad de concentrar y centralizar poder en un órgano que en este caso es en el Ejecutivo Federal para llevar a cabo una guerra contra el crimen organizado. Esta concentración y centralización, como se verá en el siguiente capítulo, potenciará y facilitará la lucha, ya que éste es un mecanismo que ha sido usado históricamente en situaciones de suma emergencia y peligro a lo largo de la historia.

⁵⁰ *Ibíd.*P.6

Capítulo 2

La dictadura romana como referente histórico

(Primer vértice de la centralización)

En las repúblicas democráticas modernas, como lo es México, se hace uso de los llamados “poderes de emergencia”, esto exclusivamente en momentos de una amenaza de gran magnitud a la seguridad nacional o de estado de excepción⁵¹. Como ejemplo de esto tenemos el creciente problema del narcotráfico y de los altos índices de los delitos de alto impacto en nuestro país descritos en el capítulo anterior. Ante esto, el Ejecutivo Federal se ha visto en la necesidad y obligación de intervenir en los asuntos de seguridad pública de varios municipios a través de las Fuerzas Federales, haciendo en ocasiones uso de los poderes de emergencia⁵².

Asimismo, en las repúblicas democráticas modernas que comparten los valores de Occidente, se toma como prototipo o modelo a la antigua institución de carácter extraordinario de la dictadura romana en los casos de uso de los poderes de emergencia debido a una amenaza de gran magnitud a la seguridad nacional⁵³. Esto precisamente para hacer frente de una manera más eficaz, adecuada y rápida al problema o amenaza a que como se afrontaría dicha situación con los controles normales u ordinarios. Esta forma institucional de dictadura romana, en su sentido original, es muy distinta a lo que habitualmente se conoce como dictadura en un sentido y contexto moderno. Será

⁵¹ Bobbio, Norberto, *“Dictadura”, Diccionario de política Tomo II*, México siglo XXI, 2007, 16 Edición. Pág. 492 y 493

⁵² Como lo fue en el estado de Michoacán. Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales, Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

⁵³ Silves Vallejos, Abraham, *“La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”*, (pdf), Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (consultado enero 2016) <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/11313/11822> Pág.412

necesario, por lo tanto, para el presente trabajo de investigación, dar el contexto histórico y las características esenciales y canónicas de esta institución en su forma más pura y original. Esto para que nos sirva como parámetro o referencia en la activación y/o uso de los poderes de emergencia o extraordinarios en un contexto de amenaza a la seguridad nacional.

La institución de dictadura romana consistía esencialmente en otorgar poderes y facultades extraordinarias a algún magistrado prominente, habitualmente un militar, en un caso de amenaza extrema a la República. Esto para que hiciera frente de una manera más eficaz, adecuada y rápida a dicha amenaza, suprimiendo así los posibles obstáculos que se presentasen. La institución tenía un carácter extraordinario⁵⁴, esto es que sólo se activaba en casos de suma emergencia o de una amenaza a la integridad interna de la República. Relajando así el orden ordinario y normal de las instituciones durante el lapso de la emergencia.

Esta institución de dictadura poseía las siguientes características. El genio político del pueblo romano supo perfeccionar esta institución para que la activación del mandato extraordinario y la designación del dictador no trastornara el orden político existente. Esto fue eficaz durante los tres siglos de existencia de la institución (del siglo V a.C. al siglo III a.C.). Para esto era esencial la separación de quien tenía que designar al dictador y declarar la emergencia del que el que debía asumir dicho nombramiento⁵⁵. Es decir, que sólo uno de los dos cónsules poseía el poder de declarar la emergencia y nombrar a un magistrado como dictador para el encargo político. Pero bajo ninguna situación el cónsul podía autonombrarse dictador ni este último podía declarar la emergencia; había una separación significativa e importante de el que declaraba la emergencia y el que asumía el cargo de dictador. En cuanto al Senado, éste sólo participaba en recomendar o aconsejar a los cónsules quién debía ser nombrado dictador, así como también el de declarar y legitimar el estado de emergencia o amenaza a la República.

⁵⁴Ibíd. P.413

⁵⁵Ibíd. P.414-415

El segundo rasgo fundamental que debía poseer la Institución para no trastornar el orden político existente, el statu quo prevaleciente en la República Romana, era no prolongar por más de seis meses la activación de la dictadura⁵⁶. Después de los seis meses, por ninguna hipótesis o circunstancia, no podía el dictador continuar con su mandato, tenía por lo tanto que deponer el cargo extraordinario y con esto volviesen todos los poderes ordinarios a su estado normal. Como se verá en el capítulo III del presente trabajo, la prolongación indefinida o permanente de un mandato extraordinario similar al de la institución de la dictadura romana tiende a trastornar el orden político y el statu quo establecido.

Cabe resaltar que, a pesar de la gran gama de facultades y atribuciones que se le otorgaban al dictador de manera extraordinaria para que cumpliera su encargo político, su poder y facultades no eran de carácter ilimitado sino sólo de carácter amplio⁵⁷. Por lo tanto, existían una serie de límites o restricciones específicas e importantes para el momento de la activación de la dictadura aparte de los dos ya mencionados. Una de las que más destacan de éstas es la de no cambiar o desconocer el orden constitucional prevaleciente ni las instituciones ordinarias existentes, ya que éstas son precisamente su fuente de origen y legitimidad.

Hay que matizar que a pesar del carácter monocrático de la dictadura, forma centralizada que se activa en un orden político que supone un nivel más o menos de avanzada división de poderes, como lo fue el caso de la República Romana, ésta sea una institución esencialmente constitucional. Esto aunque de manera extraordinaria por ser sólo activada en circunstancias especiales o fuera de lo común, como lo es el caso de una amenaza externa a la República o una sedición interna.

Así, con el otorgamiento de facultades extraordinarias a un magistrado prominente para hacer frente de una manera más adecuada, rápida y fácil, se activaba el mecanismo de dictadura que no debía por ninguna hipótesis durar más de seis meses. Sólo uno de los

⁵⁶Ibid.p.415-416

⁵⁷ Bobbio, Norberto, "Dictadura", *Diccionario de política Tomo II*, México siglo XXI, 2007, 16 Edición. Pág.492 y 493

cónsules -o ambos en un determinado caso- poseía la facultad de declarar la emergencia y nombrar a un dictador con poderes amplios, pero no ilimitados⁵⁸.

Ahora bien, hay mencionar que existían esencialmente sólo dos circunstancias en las que se activaba la dictadura como mecanismo para superar una emergencia existente y así arrostrar el desafío bélico: la primera y principal era la que se activaba para hacer frente a una amenaza exterior, es decir, en una guerra contra un enemigo extranjero (*rei publicane gerundae causa*); la segunda era para hacer frente a una sedición interna (*seditionis sedandue causa*). Existieron alrededor de noventa dictaduras a lo largo de la vida de la República Romana de las cuales unas cincuenta se activaron por la amenaza de un enemigo extranjero o exterior; unas treinta por una sedición interna o rebelión; y otras pocas por motivos diferentes, ajenos a las dos primeras y que no son de interés del presente trabajo⁵⁹.

Desde la invención de esta institución extraordinaria por parte del pueblo romano, varios han sido los pensadores que han advertido de los riesgos o perversiones en el que se puede llegar a caer en el uso distorsionado de esta institución. Consecuentemente a esto, un trastorno permanente al orden político y/o statu quo donde sea activada⁶⁰, es decir, de sus posibles efectos perniciosos. Nicolás Maquiavelo defendió y justificó la dictadura argumentando que era sumamente eficaz y útil sólo dentro de sus límites esenciales y específicos. Asimismo, también afirmó que dicha institución fue una de las causas que dieron grandeza y apogeo a la antigua República Romana⁶¹.

⁵⁸ Habitualmente, también se presentaba la dimisión del cargo del cónsul que había nombrado al dictador cuando terminaba el mandato de este último, esto es, una vez concluido el lapso de tiempo que se le había otorgado para cumplir su encargo político.

⁵⁹ Ibid.p.415

⁶⁰ En México, varios políticos, activistas y académicos han advertido sobre los riesgos de una intervención y concentración de poder en el Ejecutivo Federal sin límites precisos. Delgado Álvaro, 2 de Diciembre, 2014, Acciones "autoritarias" detrás del plan de seguridad de Peña: PAN, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=389656>

⁶¹ Maquiavelo, Nicolás, "La autoridad dictatorial hizo bien y no mal a la República romana" y "Cómo a la autoridad que asumen los ciudadanos y no las que son dadas por ellos por los sufragios libres es perniciosos para la vida civil", Capítulo XXXIV, Libro Primero, Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio", Alianza Editorial, Pág. 138, 139, 140 y 141.

Es esencial diferenciar lo que fue el modelo o prototipo de dictadura en la época de la República Romana con lo que se conoce actualmente como dictadura en su sentido moderno, ya sea constitucional o inconstitucional. Esto porque entre ambos conceptos hay un gran abismo conceptual e histórico⁶²:

La primera forma o concepto, la dictadura romana como modelo a seguir por los poderes de emergencia, se usa esencialmente como prototipo para las repúblicas democráticas modernas. Esto en situaciones de amenaza a su seguridad nacional o en un estado de excepción y que, por lo tanto, su uso consiste en dotarle a un órgano (habitualmente un órgano ejecutivo como es el caso del Estado mexicano en su guerra contra el narcotráfico) poderes extraordinarios para hacer frente de una manera más adecuada a dicha amenaza. Más adecuada a como se hubiera enfrentado la amenaza con los controles normales y/u ordinarios. La segunda, en cambio, hace referencia esencialmente a los regímenes dictatoriales contemporáneos *-de facto-* que están establecidos de forma ordinaria, indefinida o permanente; que no están regulados por ninguna constitución o algún marco jurídico. Ejemplo de éstos son los regímenes de corte militar establecidos en América Latina durante el siglo XX. Este tipo de dictaduras, por lo tanto, responden a circunstancias políticas e históricas completamente diferentes a las de la República Romana o a las de una amenaza a la seguridad nacional. Así, la activación de la dictadura romana consistía esencialmente en concentrar en un en un sólo órgano, el poder o las facultades necesarias y suficientes para hacer frente de una manera más adecuada, eficaz y rápida a la amenaza, es decir, a la situación crítica⁶³.

Como se mencionó, el modelo o prototipo de dictadura romana es usado habitualmente en las repúblicas democráticas modernas como mecanismo a seguir en un caso de

⁶²Bobbio, Norberto, "Dictadura", *Diccionario de política Tomo II*, México siglo XXI, 2007, 16 Edición. Pág.492, 493 y 494.

⁶³ Como la que vive el Estado mexicano en su guerra contra el narco.

amenaza a la seguridad nacional o estado de excepción. Esto donde la emergencia no se puede afrontar con los mecanismos normales u ordinarios; donde no se pueda afrontar con el statu quo prevaleciente. Pero este modelo de dictadura no se le conoce como tal en las democracias occidentales, sino como poderes de emergencia. Esto debido a la distorsión y el mal uso que ha sufrido la palabra “dictadura” por los diferentes contextos históricos.

La historia nos da numerosos ejemplos donde este mecanismo -el de la concentración o aumento de poder- ha sido usado con éxito ante situaciones de suma emergencia o amenaza, es decir, en situaciones críticas. Pero la pregunta que se desprende aquí es: ¿cuáles son los mecanismos o elementos que hacen maximizar y potenciar la eficacia de lucha al concentrar poderes y facultades en un sólo órgano, como lo es habitualmente un ejecutivo?, o, de otra manera ¿por qué se potencia e incrementa la fuerza al concentrar y centralizar todas las fuerzas bajo un sólo mando, y que da como resultado una mayor eficacia en arrostrar la emergencia, la situación crítica?

Tocqueville, al hacer referencia a la centralización administrativa en *La Democracia en América*, afirma que la centralización y concentración de poder adquiere éxito al reunir, en un determinado momento y en un cierto punto, todas las fuerzas disponibles del Estado o nación. Pero, a la vez, esta centralización o concentración de poder perjudica la reproducción de fuerzas; a la larga debilita a los pueblos y merma su espíritu de ciudadanía⁶⁴. Esto lo describe así de la siguiente manera:

*“La (centralización administrativa) hace triunfar el día del combate y a la larga, disminuye su potencia. Así, pues, puede ayudar admirablemente a la grandeza pasajera de un hombre, y nunca a la prosperidad duradera de un pueblo”*⁶⁵.

En similitud con esto, el despliegue de las Fuerzas Federales a partir del sexenio de Felipe Calderón tuvo gran éxito en un inicio. Como se mencionó en el capítulo dos, el despliegue disminuyó considerablemente la violencia en el estado de Michoacán, pero a la

⁶⁴ De Tocqueville, Alexis, *“De los efectos políticos de la descentralización administrativa en los Estados Unidos”*, La Democracia en América, Gernika, Tercera Edición. Pág. 70-72

⁶⁵ *Ibíd.* P.72-73

larga ya no tuvo el mismo resultado; la violencia ya no pudo ser contenida y se dispararon los índices de violencia y homicidios en varios estados del país donde fueron desplegadas las Fuerzas Federales -como un resultado contraproducente-. Así también, estos despliegues se ejecutaron con la ausencia de políticas efectivas para que las policías locales o municipales retomaran sus respectivas labores de seguridad pública de una manera eficaz y adecuada. Adicionalmente, los índices de participación ciudadana y de democracia disminuyeron con estos despliegues, acompañados de un deterioro económico y social. Todo lo anterior finalmente ocasionó un mejor clima para las organizaciones del narcotráfico.

Es importante mencionar lo que Tocqueville entiende por centralización administrativa, y por ende la diferencia de lo que es la centralización gubernamental. La primera hace referencia, para Tocqueville, a la centralización de los asuntos o intereses de cada estado miembro o región en lo particular -como por ejemplo la seguridad pública local-. Mientras la segunda corresponde a los intereses comunes o generales a todos los estados miembro y por ende a la nación o el poder central y/o federal en general -como la seguridad nacional o la relaciones exteriores-.

Por otra parte, en la respuesta que proporciona Maquiavelo a las interrogantes planteadas, éste describe que cuando se les otorgaban amplios poderes a los capitanes de los ejércitos (ya sea cónsules o dictadores) para arrostrar los diferentes peligros bélicos que surgían, las campañas adquirirían éxito. Esto debido principalmente al ahorro de tiempo y el otorgamiento de más libertad de acción⁶⁶; los capitanes se libraban del obstáculo de la intervención y aprobación del Senado para hacer frente a los desafíos bélicos, aprobación que tendía a absorber mucho tiempo valioso. Esto lo describe de la siguiente manera, matizando la importancia y trascendencia de la institución de la dictadura para la República Romana, tomando a ésta como una de las causas de su grandeza.

⁶⁶ Maquiavelo, Nicolás. *“Cómo los romanos daban amplio mandato a los capitanes de sus ejércitos”*, Capítulo XXVI, Libro Segundo, Discursos sobre la primera década de Tito Livio, Alianza Editorial, Pág. 313, 314 y 315

{...} y, ciertamente, entre las instituciones romanas ésta es una que merece una consideración detenida y ser contada entre las que causaron la grandeza de aquel imperio, porque sin semejante recurso los romanos muy difícilmente hubieran podido salir de las situaciones excepcionales. Ya que los ordenamientos habituales en las repúblicas siguen procedimientos lentos. Pues ningún consejo, ningún magistrado puede obrar por sí mismo, sino que es preciso actuar conjuntamente, y el ponerse de acuerdo lleva su tiempo, de modo que resulta un modo de actuar peligrosísimo cuando se trata de poner remedio a una cosa que no admite demora. Y por eso las repúblicas deben prever en sus leyes una institución de este tipo {...}”⁶⁷

Mientras en otra parte resalta la debilidad e ineficacia de un mando múltiple. Ya que en ésta, según Maquiavelo, las diferentes fuerzas tienden a adquirir diferentes sentidos o direcciones, situación que ocasiona una despotenciación o reducción de fuerza para arrostrar el peligro o la emergencia:

“Y se puede concluir con plena certeza que es mejor poner al frente de una expedición a un solo hombre corriente que dos hombres valiosísimos con igual autoridad” ⁶⁸

Es por esto quizá que en México se ha hablado de la necesidad de la creación de un Mando Único Policial. Esto es, concentrar facultades, deberes y mandos policiales en los gobiernos estatales o en el gobierno federal. Despojando con esto a los gobiernos municipales de todas las actividades policiacas⁶⁹, necesidad que a la vez rechazan contundentemente muchos gobiernos municipales.

Así, es clara la eficacia y necesidad de este mecanismo o proceso de concentración de poderes y facultades, de aumento de poder. Este mecanismo ha sido usado por más de dos mil años, desde su invención en la antigua República romana hasta la actualidad por diferentes países y estados del mundo. Y parece que su eficacia resulta siempre tan

⁶⁷ Ibíd. P.122

⁶⁸ Maquiavelo, Nicolás. *“Que la cabeza del ejército debe estar en una sola persona, y no muchas, pues muchos mandos resultan perjudiciales”*, Capítulo XV, Libro Tercero, Discursos sobre la primera década de Tito Libio, Alianza Editorial, Pág. 348 y 349

⁶⁹ Como es el caso de la Ciudad de México donde el mando policial está concentrado en el gobierno capitalino y no en las diferentes delegaciones que integran la ciudad.

exitosa que sigue utilizándose aun en las democracias modernas -bajo la forma de poderes de emergencia-, donde puede resultar no muy compatible por carecer de instrumentos democráticos.

Y México no es la excepción: en su contexto de una amenaza a la seguridad nacional que ha tenido en los últimos años debido al problema creciente del narcotráfico y los delitos de alto impacto, se ha visto a la necesidad de concentrar poderes y facultades en el Ejecutivo Federal. A través de las Fuerzas Federales, éste realiza intervenciones en distintas ciudades o municipios de México según vayan surgiendo las necesidades o emergencias, tal como se describió en el capítulo anterior. Asimismo, ha sido sólo una la situación donde el Ejecutivo Federal ha tenido también la necesidad de disolver los poderes en algunos municipios del país debido a la emergencia y amenaza a la seguridad nacional⁷⁰. En el orden político y constitucional mexicano, el uso de los poderes de emergencia y/o estados de excepción está regulado y plasmado en el artículo 29 de nuestra carta magna y que dice de la siguiente manera:

*{...}En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo, si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesaria para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde{...}*⁷¹

⁷⁰ Como fue el caso del estado de Michoacán.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Artículo 29 constitucional, 164a. Edición, Editorial Porrúa.

En este artículo podemos identificar tres elementos similares o semejantes a los de la institución de la dictadura romana. Así, estos elementos nos servirán como referente para explicar el proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal en detrimento de los poderes locales y municipales del país:

1. Existe una clara separación de quién debe aprobar y otorgar la potestad o las facultades para el mandato extraordinario durante la emergencia y el quién debe asumir este mandato. Esto es, sólo el legislativo -o una comitiva de éste- le debe de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad o el poder de restringir y suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías individuales y los derechos que fuesen obstáculo para hacer frente a la amenaza.
2. Dicho encargo, similar al de la dictadura romana, debe ser por un lapso de tiempo limitado y determinado. Aquí la única diferencia estriba en que, a diferencia de la República Romana donde no se permitía esta activación por ninguna hipótesis por más de seis meses, en el caso mexicano el límite lo estipula el Congreso pero éste no está limitado por algún lapso determinado de tiempo a priori.
3. Los poderes de emergencia sólo puede ser activados en situaciones de gran escala o magnitud, como una invasión exterior o una amenaza a la paz pública, similar a la de la República Romana, que eran los casos de una sedición interna o una amenaza exterior. Aquí cabe matizar que en las repúblicas democráticas modernas, como lo es México, una situación de emergencia que requiera la activación de los poderes de emergencia no solamente puede tener una causa política y/o social como se aborda en el presente trabajo, sino también se puede deber a amenazas o emergencias de otra índole, como podría ser un desastre natural, una pandemia, o un cataclismo económico. Es decir, cualquier situación donde se tenga en peligro la seguridad interior o la seguridad nacional.

Por lo tanto, en el contexto que ha vivido el país de una guerra contra el narcotráfico y los altos índices de los delitos de alto impacto desde diciembre de 2006, el Ejecutivo Federal se ha visto en la necesidad y obligación de intervenir en los asuntos de seguridad

pública de varios municipios del país. Esta intervención consiste esencialmente en una concentración y centralización de poder, de facultades y de mando en detrimento de los órdenes locales o municipales, es decir, por encima de las corporaciones municipales. En síntesis, ha sido la federación o el Ejecutivo Federal el que se ha encargado finalmente, en el contexto de una guerra contra el narcotráfico y amenaza a la seguridad nacional, de los asuntos de seguridad pública local. Esta tarea esencialmente pertenece a los municipios y estados del país.

Es así, debido a una amenaza de gran magnitud, que se tienen que tomar medidas fuera de lo común o extraordinarias para hacer frente a la amenaza de una manera más adecuada, eficaz y rápida a como se enfrentaría con los mecanismos ordinarios o habituales; se tienen que adecuar a las circunstancias para hacer frente a la amenaza. Esta adecuación consiste esencialmente en una centralización y concentración (aumento de poder) en un sólo órgano que es habitualmente el Ejecutivo Federal. Hacer frente a una amenaza como tal, implica automáticamente centralización y concentración de poder en un órgano, que en este caso es en el Ejecutivo Federal.

Esta adecuación a las circunstancias sólo es posible debido a una amenaza de gran magnitud o escala. De lo contrario, jamás podría existir la suficiente fuerza como para dar inicio y legitimación a un proceso de concentración y centralización de poder a nivel nacional. Esto se podría resumir en que para hacer frente a una acción debe de existir una reacción de la misma magnitud que le haga frente, que le dé inicio.

Todo este proceso conlleva, por lo tanto, a una reconfiguración en las relaciones de poder entre los diferentes órdenes de gobierno; al adquirir el Ejecutivo Federal más poder y facultades en detrimento de los demás órdenes de gobierno, se desarrolla una reconfiguración de poder en forma vertical. Todo este proceso, cabe resaltar, se desarrolla exclusivamente en el campo de la seguridad.

Así, a largo plazo, se podría hablar de la transformación o trasmutación de un Estado aparentemente federado a uno más centralizado debido a una amenaza de gran magnitud a la seguridad nacional. Podría incluso hablarse de una posible militarización del Estado,

del país. Éste sería un posible costo político de la activación de este proceso de una manera prolongada e intensa, así como también una disminución en el desarrollo democrático-institucional local, del espíritu de ciudadanía y autogobierno de los diferentes municipios del país, tal como lo advirtió Tocqueville. Transformación o trasmutación respondiendo a una nueva necesidad o circunstancia que es la de una amenaza a la seguridad nacional o de estado de excepción.

Por lo tanto, éste es el primer vértice que incentiva y origina, da alicientes, a un proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Pero esta centralización es en detrimento de los poderes locales o municipales del país. Esta transformación se es evidenciada principalmente en las reformas y en el nuevo aparato jurídico en materia de seguridad pública y seguridad nacional, donde se busca ampliar las facultades de las Fuerzas Federales, en especial de las Fuerzas Armadas, para seguir supliendo labores de seguridad pública, es decir, darle a éstas más certeza jurídica y sin menos contrapesos.

Capítulo 3

Entre mayor sea el tiempo de intervención, mayor será el riesgo de un trastorno político

(Segundo vértice de la centralización)

El segundo vértice que da alicientes al proceso de centralización y concentración de poder de forma permanente a favor del Ejecutivo Federal, es la prolongación indefinida de la intervención de éste en los asuntos de seguridad pública. Esta intervención indefinida del Ejecutivo Federal se da a través de las Fuerzas Federales del país. Con el paso del tiempo y la presencia constante e indefinida de las Fuerzas Federales en las calles del país, supliendo así las labores de las policías estatales y municipales⁷², los municipios tienden a ser minimizados, tienden a perder poder y atribuciones.

Este poder perdido por los municipios representado a través de la pérdida de atribuciones, facultades y responsabilidades en las cuestiones de seguridad lo va ganando o adquiriendo la federación, es decir, el Ejecutivo Federal. Esto a través de las diferentes Fuerzas Federales porque son precisamente éstas las que ejecutan y suplen las acciones de seguridad pública de los municipios intervenidos⁷³.

Todos estos cambios proclives hacia una centralización de poder jamás se hubieran podido desarrollar, cabe matizar, si no se hubieran dado las circunstancias favorables y adecuadas para dicho proceso; sin una amenaza de gran magnitud que hubiera puesto en

⁷² Villamil, Genaro, 25 de Febrero 2013, La Gendarmería Nacional será una “policía de proximidad”, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=334595>

⁷³ Sandoval Alarcón, Francisco, 15 de Junio del 2011, Los 10 puntos que la Segob defendió de la Ley a la Seguridad Nacional, Animal Político, Febrero 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/06/10-puntos-que-segob-defendio-de-la-ley-de-seguridad-nacional/> y López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué, El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>

peligro la paz pública y la efectividad, permanencia y viabilidad del Estado. En México, claro está, es el caso del crecimiento del fenómeno del narcotráfico y los altos índices de los delitos de alto impacto⁷⁴. De lo contrario, nunca se hubieran dado las circunstancias y la conciencia favorable en la opinión pública para tolerar, consensuar y legitimar esta concentración de poderes en el Ejecutivo Federal en detrimento de los poderes municipales. Sólo bajo estas circunstancias es permisible, justificable y aceptado por parte de la sociedad, la opinión pública en general, una política de mano dura; una política donde sea permisible violar algunos derechos con el único fin de garantizar otros.

Por lo tanto, hay que matizar que el proceso de centralización y concentración de poder esencialmente es una necesidad ante circunstancias de emergencia o de naturaleza extraordinaria. Si nunca se hubiese tenido la necesidad de esta concentración posiblemente jamás se hubiera iniciado ni planteado este proceso, mucho menos consensuado. Se plantea así que: sólo una emergencia o una amenaza a la seguridad nacional serían las únicas causas tolerables y justificables para una centralización y concentración de poder dado el contexto democrático y liberal; una amenaza a la seguridad nacional de elevadas dimensiones sería la única causa viable y permisible para que una centralización y concentración de poder sean legitimadas, toleradas y consensuadas.

El fenómeno del narcotráfico comprende todas las diversas organizaciones delictivas existentes en el país, y que varias de ellas ya operan a nivel internacional o están en colusión con organizaciones de otros países -especialmente de Estados Unidos y Colombia-. Varias de estas organizaciones ya no sólo se dedican a la producción, trasiego y venta de estupefacientes, de drogas, sino que han diversificado en los últimos años sus actividades delictivas⁷⁵ (secuestro, extorsión o cobro de piso, trata de personas, robo,

⁷⁴ Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

⁷⁵ Esta diversificación de actividades se da principalmente porque el Estado ha dado fuertes golpes a las finanzas de los cárteles, situación que ha ocasionado que éstos busquen en otras actividades delictivas grandes ganancias y han visto, por lo tanto, en la población civil un motín para las mismas. Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, N° 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 19

piratería, lavado de dinero). Por lo tanto, el aumento del número de organizaciones delictivas, así como de su poder y capacidad, han ido alertando al gobierno mexicano y a la sociedad en lo general. Considerando así el problema de seguridad pública en uno de seguridad nacional.

Dentro de la estructura estatal se afirma que todos los ámbitos de gobierno han sido vulnerados, rebasados o filtrados de algún modo por las organizaciones del narcotráfico (zonas marrón). Pero, más que nada, han sido los municipios del país los más afectados⁷⁶, esto principalmente por ser los de menor tamaño y poder, por ser los más vulnerables y estar más en contacto con la población civil. Varios de ellos se han transformado así en colaboradores pasivos del crimen organizado. Las policías municipales, en lo general, están mal preparadas y cuentan con un número muy reducido de elementos en relación con la población en general⁷⁷.

Así, las organizaciones del narcotráfico han logrado filtrarse en varios municipios del país y subordinando a éstos a su poder e influencia. Es por esto que en este contexto, el Ejecutivo Federal se ha dado a la necesidad y obligación -para algunos legítima y necesaria- de intervenir en los asuntos de seguridad pública de varios municipios. Los municipios principalmente afectados son de varios estados del norte del país -Tamaulipas, Chihuahua, Baja California y Nuevo León- y otros del centro-sur -Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos y Michoacán-, tal como se mencionó en el capítulo dos⁷⁸.

De este modo, se crearon en el país las condiciones adecuadas para que los grupos criminales del narcotráfico o los diferentes cárteles de la droga adquirieran y aumentaran en grandes dimensiones su poder. Esto principalmente a través de los poderes municipales. Estos últimos fueron vulnerados y filtrados principalmente a través de dos

⁷⁶Camacho, Zósimo, 29 de Abril del 2014, *La seguridad interior no es un asunto policiaco militar*, (en línea), Contralínea, Marzo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/04/29/la-seguridad-interior-es-asunto-policiaco-militar/>

⁷⁷ Se dice que el 86% de las policías municipales del país cuentan con menos de 100 elementos. Ibid.p20

⁷⁸ Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>

vías: mediante los alcaldes municipales o regidores y, por otro lado, a través de sus corporaciones policiacas locales.

A finales de la primera década del siglo XXI los niveles de inseguridad fueron tan alarmantes que lo que fue en un principio un asunto de seguridad pública pasó a transformarse a uno de seguridad nacional. Esto, como se menciona en el primer capítulo, en la llegada a la presidencia de Felipe Calderón⁷⁹.

Por lo tanto, al ser rebasados, filtrados y cooptados los diferentes estados y municipios de la región norte del país principalmente, el Ejecutivo Federal, la federación, a través de las diferentes Fuerzas Federales, empezó a intervenir en los asuntos de seguridad pública. Pero a la vez esta intervención sería de forma indefinida, hablando temporalmente; no se tendría la certidumbre o la perspectiva de hasta cuándo iba a ser necesaria la intervención o de cuándo concluiría. Dada las circunstancias en la que se desenvolvía el problema, la intervención del Ejecutivo sería temporalmente indefinida, permanente y necesaria. Y como consecuencia de esto se iniciaría un proceso político de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal.

El proceso de intervención por parte del Ejecutivo Federal está regulado o controlado a través del artículo 29 constitucional⁸⁰, así como también por la Ley de Seguridad Nacional. A través de estas leyes, se le otorga al Ejecutivo Federal poderes y atribuciones extraordinarias, es decir, atribuciones que van más allá de su status jurídico ordinario. Anulando con esto diversas garantías que fuesen obstáculo o impedimento para dicho fin. Esto es, la activación de los poderes de emergencia.

Pero establecida la división y equilibrio de poderes, según el artículo 29 constitucional, el Congreso de la Unión es el encargado de determinar el lapso de tiempo que se le debe dar al Ejecutivo Federal para que cumpla su encargo político. Este último hace así uso de los poderes de emergencia. Esto, en la práctica, ha resultado en que no ha habido un lapso de

⁷⁹ Sería en 1987, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, cuando por primera vez se consideraría al narcotráfico ya no sólo como asunto de seguridad pública o seguridad interior, sino ya como un problema de seguridad nacional.

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Artículo 29 constitucional, 164a. Edición, Editorial Porrúa

tiempo definido el cual se le haya otorgado al Ejecutivo Federal para que cumpla su encargo. Por el contrario, la intervención de éste a través de la Fuerzas Armadas en los diferentes municipios afectados ha sido permanente e indefinida debido a la persistencia de la amenaza. Esto ha tenido consecuencias considerables: ha habido un constante debilitamiento, deslegitimación y minimización de las diferentes fuerzas policiales de los municipios⁸¹. Así, éstas han sido en algunos casos desaparecidas en su totalidad⁸², y esto ha ocasionado directamente que el municipio, en lo general, sea desplazado y también debilitado y minimizado aún más por parte de la federación; se le ha querido quitar el departamento de policía para que ésta quede sólo a cargo de la policía estatal.

Esto podría traer consecuencias considerables en el orden político mexicano: el municipio formalmente considerado como la unidad administrativa, política y territorial del Estado Federado Mexicano (Artículo 115 constitucional) pasaría a la categoría de una célula o departamento administrativo en la estructura estatal; más dependiente y subordinada a la federación. En la práctica sería el paso de un Estado federal a uno más centralizado o presidencialista.

Este proceso de cambio de categoría o de descenso en el peldaño de la estructura estatal del municipio debido a la intervención de manera indefinida del Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública se explica más minuciosamente de la siguiente manera: cuando se le otorga al Ejecutivo Federal, por parte del Congreso de la Unión y siguiendo el artículo 29 constitucional y la Ley de Seguridad Nacional, un lapso de tiempo para hacer frente a la amenaza a la seguridad pública -ahora transformada en seguridad nacional-, el mismo lapso de tiempo, prolongado e indefinido, de la intervención va creando, a partir de su inicio, incertidumbre, desconfianza y falta de consenso y legitimidad hacia los municipios, los va debilitando. Esto último debido también, principalmente, a que estos mismos han sido los responsables del aumento de poder de las organizaciones delictivas, es decir, las del narcotráfico; no han tomado su responsabilidad debida en los asuntos de

⁸¹ Camacho, Zósimo, 29 de Abril del 2014, La seguridad interior no es un asunto policiaco militar, Contralínea, Marzo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/04/29/la-seguridad-interior-es-asunto-policiaico-militar/>

⁸² Como fue el caso de Michoacán y el problema de las autodefensas. Ibid.p26, 26 y 27

seguridad pública de sus respectivas localidades⁸³. Se dieron los casos de que varios alcaldes o presidentes municipales trabajaban o colaboraban con las organizaciones del crimen organizado⁸⁴; fue alimentándose el deseo de una intervención de las Fuerzas Federales en los municipios violentados y/o corrompidos por el narcotráfico.

Así, en este contexto, la incertidumbre, desconfianza y falta de consenso y legitimidad hacia los municipios en lo general irían en aumento con la presencia indefinida de las Fuerzas Federales. Por lo tanto, el debilitamiento, la minimización y desplazamiento de los municipios, en lo general, sería directamente proporcional con el tiempo en el que dure la intervención por parte del Ejecutivo Federal y las Fuerzas Federales sufriendo las labores de seguridad pública. Estas labores de las policías locales ya no serían necesarias ni requeridas; estarían deslegitimadas y obsoletas

Al establecer esta relación entre falta de legitimidad y consenso hacia los municipios con el tiempo que podría tardar la intervención del Ejecutivo Federal, ambas no podrían ser directamente proporcionales sin que la intervención o despliegue fuera efectiva a la hora de su aplicación, para que así ganase legitimidad y consenso el Ejecutivo Federal. Ejemplo de lo anterior fue el caso de la “Operación Michoacán” en 2006, donde el despliegue de las Fuerzas Federales disminuyó los índices de violencia y homicidios en esa zona, a la par que se desacreditaban las fuerzas locales.

En síntesis, los gobiernos municipales y sus policías locales al ser cooptados y/o rebasados por las organizaciones del narcotráfico, van perdiendo consenso y legitimidad. Consecuentemente, pierden facultades, atribuciones y responsabilidades al momento de la intervención por parte del Ejecutivo Federal; se les quita el departamento de policía. Por último, este proceso condensa (o trata de condensar) en una nueva estructura jurídica

⁸³ Precisamente éste ha sido un argumento que han utilizado las fuerzas castrenses para legitimar aún más su presencia en las calles del país y, por ende, seguir sufriendo labores de seguridad pública, resaltando la incapacidad de la autoridad civil.

⁸⁴ Uno de los casos más sonados fue el del municipio de San Fernando en Tamaulipas, donde Los Zetas, el antiguo brazo armado del Cártel del Golfo, llevaría a cabo masacres de migrantes en complicidad con las autoridades municipales de ese municipio. Ver: Benítez Manaut, Raúl, “Violencia y narcotráfico en México, 2015”, *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, Nº 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 28

respondiendo a las nuevas necesidades y al nuevo contexto político y social⁸⁵. Así, podemos identificar este proceso en tres fases distintas:

1. Esta corresponde al momento en el que los gobiernos municipales empiezan a perder consenso y legitimidad frente a la población o a la opinión pública en general. Esto principalmente ocurre porque se va revelando que varios presidentes y policías municipales están coludidos o, inclusive, están bajo el mando de líderes del narcotráfico. Ejemplos alarmantes sería al descubrirse que muchos alcaldes financiaron sus campañas políticas con dinero del narcotráfico, y por lo tanto estaban bajo las órdenes de los capos. Con esto, hacían de la justicia un acto discrecional de quien ejerce el poder; hacía nacer en quienes soportaban al narcotráfico el deseo de una mayor intervención del Ejecutivo Federal a través de las Fuerzas Federales.
2. Dada la situación crítica de los municipios bajo el poder narcotráfico y su pérdida de consenso y legitimidad al no ser capaces de hacer, por sí mismos, frente a las amenazas en materia de seguridad pública, el Ejecutivo Federal se da a la tarea de hacer frente mediante intervenciones y despliegues de las Fuerzas Federales. Estas intervenciones, que están reguladas por el artículo 29 constitucional y la Ley de Seguridad Nacional -y ahora también por reciente Ley de Seguridad Interior-, son en las labores de seguridad pública, que para este momento ésta ya habrá alcanzado la categoría de seguridad nacional debido a la magnitud del problema. Estas intervenciones, dada la situación de emergencia de los municipios, se hacen prolongadas, sin un límite fijo de tiempo de duración, creando con esto incertidumbre. Al ejecutarse las intervenciones, si son exitosas, la legitimidad y consenso que habían perdido los municipios intervenidos la ganará el Ejecutivo Federal. Y junto con estos dos valores políticos también ganará éste, a la vez, atribuciones, facultades y responsabilidades anteriormente sólo pertenecientes a los municipios en materia de seguridad pública. Este proceso de centralización será de mayor magnitud o fuerza en la medida en que se prolongue más el tiempo de la

⁸⁵ Ejemplo de esto serían la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Seguridad Interior.

intervención del Ejecutivo Federal. Si el tiempo es indefinido, como el caso de México, mayor serán las circunstancias favorables hacia el aumento de poder en el Ejecutivo Federal de una manera permanente.

3. Por último, en el nuevo contexto o statu quo creado de un aumento de poder en el Ejecutivo Federal en detrimento de los poderes municipales, el aspecto jurídico, por ser dependiente y condicionado de la política, condensa en una nueva estructura jurídica más centralizada y concentrada. Esto último es prueba fundamental de que se desarrolló un proceso de centralización política a favor del Ejecutivo Federal, en detrimento de los poderes estatales y municipales del país. Lo anterior lo podemos constatar en la nueva iniciativa de Ley de Seguridad Interior en donde las Fuerzas Armadas tendrán más certidumbre jurídica en las labores de seguridad pública. Mientras tanto, los municipios quedan aún más debilitados.

A partir del momento en el que se le otorgan las facultades o los poderes necesarios al Ejecutivo Federal para hacer frente a la amenaza, en detrimento de los poderes municipales, estos últimos empiezan en un proceso de pérdida de poder y degradación, se van debilitando. En algunos casos, incluso, los municipios entran en un proceso de descomposición política ya de forma permanente y grave. Esta pérdida de poder se traduce, dentro de la práctica, en una pérdida de diferentes facultades, capacidades, atribuciones y responsabilidades. Estas, poco a poco, las va ir adquiriendo el Ejecutivo Federal.

Así, deducimos que otro elemento o vértice que da alicientes, que potencia aún más el proceso de centralización política es: conforme sea más prolongado e indefinido el lapso de tiempo de la intervención y el despliegue de las Fuerzas Federales en las calles del país, va siendo más grande la pérdida de legitimidad e importancia política de los municipios. Esto es, conforme sea más prolongado e indefinido el lapso de tiempo de la intervención, va siendo más beneficioso para el Ejecutivo Federal ya que éste va ganando más poder, consenso y legitimidad. En este contexto, se va favoreciendo a la creación de un statu quo

nuevo donde existirá un Ejecutivo Federal más poderoso en detrimento de los poderes municipales.

Con la prolongación indefinida de la intervención y el despliegue de las Fuerzas Armadas, se va transformando o mutando el *statu quo* prevaleciente, es decir, el orden político. Las principales fuerzas encargadas de la seguridad pública dejan de ser las fuerzas municipales. Éstas van a dar paso a un nuevo *statu quo* donde ahora las encargadas serán las Fuerzas Federales o las Fuerzas Armadas, encabezadas o dirigidas por el Ejecutivo Federal.

Los despliegues que prolongaron indefinidamente la estancia de las Fuerzas Federales van favoreciendo e incentivando la creación de una conciencia y tolerancia colectiva más favorable a la centralización y concentración de poder. Este asunto puede chocar, como se había mencionado, con los valores políticos de democracia y libertad. Esto porque en cierta forma se estaría gestando una involución o retroceso político en relación con estas variables.

Al darse la intervención por parte del Ejecutivo Federal en un lapso de tiempo indefinido y prolongado, al transcurso del tiempo se van debilitando, vulnerando y minimizando así las diversas instituciones municipales. Esto es que los cuerpos de seguridad, se vuelven menos útiles o funcionales; los despliegues de las Fuerzas Federales no han venido acompañados de políticas o programas para incentivar las policías locales o municipales⁸⁶. Por lo tanto, esta degradación institucional a nivel municipal es directamente proporcional con el tiempo de la intervención; entre más sea el tiempo de intervención mayor será el debilitamiento, la minimización y vulneración de las instituciones municipales, especialmente las policiacas. Y por lo tanto, mayor será el trastorno o cambio en el orden político o *statu quo*.

Este proceso, al final, cristalizará en una nueva estructura jurídica más centralizada a nivel nacional, esto debido a que el derecho está directamente condicionado por los procesos políticos, por la política en general. Fue por esto que a partir del sexenio de

⁸⁶ Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2012), "La estrategia fallida", *Nexos*, núm. 420, diciembre.

Felipe Calderón se empezó a legislar más en materia de seguridad, colocándose este rubro como el de mayor prioridad, como el centro de su agenda nacional.

* * *

Como referente histórico, en un proceso paralelo, está la institución de la dictadura romana. Ésta tenía como una de sus características fundamentales el que por ninguna razón o hipótesis se prolongara por más de seis meses la activación de la dictadura para realizar el encargo político al que se le había encomendado. De lo contrario, esta activación (traducida en el uso de poderes de emergencia) podría trastornar el orden político o statu quo establecido⁸⁷.

Por ninguna hipótesis podría seguir activado este mecanismo, incluso si el dictador no hubiese concluido totalmente su encargo político para el cual fue nombrado y revestido de los poderes extraordinarios. De lo contrario, persistía el riesgo de un trastorno político permanente, así también como de un uso distorsionado de este mecanismo, situación que finalmente sucedió para finales de la época de la República Romana, tal y como lo describe Maquiavelo en el siguiente fragmento:

*{...} si se analiza el comportamiento de la república romana, veremos que fueron dos las causas de su disolución: una, los contenciosos provocados por la ley agraria; otra, la prórroga de los mandos militares. Ambas cosas dieron a conocer sus perniciosos efectos desde el principio, y si se hubieran aplicado los debidos remedios, el vivir bien hubiera sido más duradero y probablemente más tranquilo {...}*⁸⁸

El riesgo que implicaba la activación de la dictadura -o de los poderes de emergencia- por más de los seis meses permitidos, fue bien conocido por el pueblo romano, celoso de

⁸⁷Silves Vallejos, Abraham, "La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional", (pdf), Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (consultado enero 2016) <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/11313/11822> Pág.415 y Bobbio, Norberto, "Dictadura" Diccionario de política, México siglo XXI, 2007, 16 Edición. Pág. 492y 493

⁸⁸ Maquiavelo, Nicolás. "La prórroga de los gobierno hizo sierva a Roma", Capítulo XXIV, Libro tercero, Discursos sobre la Primera Década de Tito Libio. Editorial Alianza, Pág. 390.

su sistema y orden político muy avanzado a su época⁸⁹. Durante los tres siglos de la existencia de la dictadura se cuidó precisamente mucho de este riesgo⁹⁰. De este modo, era un riesgo para la República Romana la prolongación de la dictadura por más de los seis meses. Este riesgo no se limitaba únicamente a esta institución, sino que también aplicaba a cualquier tipo de mandato o magistratura que se prolongara más de lo establecido, pero en especial las de índole militar⁹¹.

De manera similar, la intervención de manera extraordinaria del Ejecutivo Federal en los asuntos de seguridad pública ha sido prolongada e indefinida. Se corre así el riesgo de un posible trastorno o cambio en el orden político de forma permanente, tal como lo advirtieron los romanos. Es decir, que dado el contexto de una amenaza a la seguridad nacional existe una proclividad a una transformación o trasmutación a un Estado más centralizado. Esto al menos en la práctica y en el rubro de la seguridad. Así, por lo tanto, existe un riesgo o una proclividad a que los municipios, a largo plazo, dejen de ser la unidad política y social del país para transformarse en meras células estatales o simples departamentos administrativos en el rubro de la seguridad.

Este posible riesgo de un trastorno o mutación en el orden o sistema político aumenta, cabe matizar, conforme se siga prolongando la intervención (o la activación de los poderes de emergencia), es decir, al paso del tiempo para hacer frente a la amenaza; hacer frente a una amenaza a la seguridad nacional automáticamente implica, a largo plazo, centralización política

⁸⁹ Orden o sistema político muy avanzado en su época, ya que suponía una división de poderes que no existía en las demás civilizaciones de la Edad Antigua ya que éstas consistían, esencialmente, en sistemas monocráticos y/o teocráticos. Asimov, Isaac, *La Lucha contra los etruscos, Supervivencia de la República, La República Romana*, Estados Unidos, Alianza Editorial, 1965. Pág. 33

⁹⁰ Incluso era tal el cuidado de no caer en un posible trastorno en el orden político que si concluía el mandato del cónsul que había nombrado al dictador, éste último también debía deponer el cargo aún sin haber concluido el encargo político o no haber acabado aún el lapso de tiempo que le fue otorgado. Ossorio, Manuel, *Dictadura, Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Argentina, 2008, 33 Edición. Pág. 328 y 329

⁹¹ Maquiavelo señaló a la prolongación de los mandatos militares o al de las magistraturas como uno de los elementos que llevaron a la ruina a la República Romana, señalando como primer pro-cónsul (un cónsul que prolongó por más tiempo su mandato de lo que estaba establecido en el arreglo constitucional) a Publio Filón. Maquiavelo, Nicolás. *“Cómo a la autoridad que asumen los ciudadanos y no las que son dadas por ellos por los sufragios libres es perniciosos para la vida civil”*, Capítulo XXIV, Libro tercero, *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Alianza Editorial.

Capítulo 4

En una situación crítica, el Ejecutivo Federal concentra poder favorecido por su contexto político e histórico

(Tercer vértice de la centralización)

Para exponer el tercer vértice que incentiva el proceso de centralización y concentración de poder en una situación de emergencia o de amenaza a la seguridad nacional, es decir, en una situación crítica, tendremos que analizar el génesis del orden político mexicano. Esto es ver cómo germinó y se desarrolló este orden, ya que el contexto histórico es pieza clave en la determinación de ciertas prácticas y costumbres políticas; es entender la inercia histórica o los patrones del orden político mexicano.

En el presente capítulo, por lo tanto, se tratará de analizar otro vértice que origina e incentiva el proceso de centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal en detrimento de los poderes municipales. Esto en materia de seguridad y bajo una situación crítica. Por ello, se tratará de vislumbrar este origen de la centralización en el génesis del Estado, su federalismo y su orden político.

Así, para analizar y entender cómo se fueron desarrollando, cómo fueron geminando el federalismo y el orden político mexicano, es necesario compararlos con el génesis del federalismo estadounidense. Esto último nos servirá como referente histórico y político y, por lo tanto, entender la proclividad o tendencia a la centralización en una situación crítica o de amenaza a la seguridad nacional. Así superando con esto las crisis que se puedan presentar como lo es el problema del narcotráfico en el país.

Es de sumo interés para el presente trabajo, por lo tanto, hacer una comparación del origen y surgimiento del federalismo mexicano con el del estadounidense. Esto debido en que en sus inicios fue el primero en cierta forma una copia inspirada del segundo⁹² -al menos de manera formal o jurídica, es decir, en las fórmulas constitucionales que se

⁹² Tena Ramírez, Felipe, *La forma de gobierno, Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1905, 33 Edición. Pág. 111 y 116

adoptaron en México-. Es por ello que esto es asunto o cuestión que podría tener gran repercusión o peso en una situación crítica o extraordinaria como se expondrá a continuación.

Ahora bien, para comprender el orden político mexicano, su federalismo y sus formas de operar bajo circunstancias críticas o extraordinarias -como en la activación de los poderes de emergencia-, cabe destacar que la primera constitución formal de la Nación optó como forma de gobierno el federalismo. Este federalismo fue copiado esencialmente del modelo puro norteamericano casi recién formado⁹³. Por ello, cuando se evalúa al federalismo mexicano en lo general lo que se realiza muchas veces es compararlo con el federalismo estadounidense, el modelo original y más puro de toda la historia.

El federalismo, en su acepción más pura, germinó y se desarrolló en un proceso singular y específico en la historia estadounidense. Esto hasta llegar al punto de separarse o desligarse de su proceso histórico que le dio forma y origen. Con esto, el federalismo logra establecerse y existir ya como un modelo político puro y moderno, independizado totalmente de su contexto histórico. Así, este modelo pronto sería adoptado por diversas naciones alineadas a Occidente como forma universal de gobierno y de Estado en una época de liberalismo político⁹⁴.

Por lo tanto, si se sigue el surgimiento del federalismo en los Estados Unidos, de cómo se desarrolló ya como forma pura e independiente de su contexto histórico para ser adoptado por todo Occidente, se puede establecer que existía en un principio una confederación de estados independientes los unos de los otros, las antiguas 13 colonias de Norteamérica. Éstas poseían una cierta autonomía y gobernanza con respecto a la Corona Inglesa. Pero a la vez tenían los unos con los otros ciertos intereses comunes con los que se identificaban y que en ocasiones los hacían colaborar y apoyarse entre sí⁹⁵.

⁹³Ibíd. P.116

⁹⁴ El federalismo de los países que han adoptado este sistema, afirma Tena Ramírez, se mide por su aproximación o alejamiento al modelo Norteamericano. Ibíd. Pág. 110

⁹⁵ De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, Gernika, Tercera Edición.

Así, con el proceso de Independencia de las 13 colonias norteamericanas y con la amenaza común que todas éstas tenían hacia el Imperio Británico, pronto pasaron a conformar -de una confederación- una federación. Esta transformación o trasmutación implicó, hablando en términos de organización política, la creación de un gobierno central o federal al que los diferentes estados miembros cedieron parte de su autonomía y soberanía (soberanía exterior)⁹⁶. Este gobierno central engendrado tenía esencialmente la misión y el deber de resguardar y proteger todas las colonias de un enemigo exterior⁹⁷. Así como también el de velar por los intereses comunes entre todas.

Asimismo, se podría establecer que con en el surgimiento de los Estados Unidos de Norteamérica y la aparición del federalismo como forma pura y universal de tipo de gobierno, fueron los estados miembros -las antiguas 13 colonias de Norteamérica anteriormente organizadas como confederación- los que engendraron y le dieron vida y poder a un poder central o federal. Esto quedaría condensado a través de su carta magna en la cual quedan divididas las diferentes facultades de los distintos órdenes de gobierno. Así, trasmutando o transformándose el sistema confederado al federado durante el proceso de guerra de Independencia.

De este desarrollo y desenvolvimiento histórico, lo que se desprende y nos interesa para el presente trabajo es explicar las causas que favorecen un proceso de centralización y concentración de poder en situaciones de carácter extraordinario. Es decir, en situaciones críticas o fuera de lo común, como es el que pasa actualmente en el país con la amenaza del narcotráfico. Y esto es a través de establecer la diferencia en cuanto a los procesos del surgimiento del federalismo entre los Estados Unidos de Norteamérica y el Estado mexicano.

Ante esto, por lo tanto, en el caso estadounidense se establece que fueron los estados miembro -las 13 colonias de Norteamérica- los que determinaron qué facultades o atribuciones debía tener el gobierno central formado. Esto se traduce, siguiendo a Tena

⁹⁶ Plan de Unión de Albany.

⁹⁷Que en su momento fue el mismo Imperio Británico que trató de recuperar sus antiguas colonias situadas en Norteamérica.

Ramírez, en que fueron los estados de la confederación los que cedieron facultades, atribuciones y responsabilidades -según a su voluntad, criterio y disposición- al gobierno central recién creado. Mas no fue éste último el que les otorgó facultades a los diferentes estados miembros. El gobierno central formado por el paso de la confederación a la federación, por lo tanto, estuvo siempre condicionado y limitado por los estados miembros. Éste precisamente sería un principio político básico del sistema político estadounidense.

A partir de esto último, en el sistema estadounidense, se afirma, fueron los estados miembro de la confederación que, con existencia previa, le dieron poder y vida al poder central o federal. Así, sería este último el que está determinado y limitado por los poderes locales de cada estado miembro, según el principio básico; el poder surge o emerge de las periferias para condicionar al centro o poder central.

En el caso de México, por ser de un contexto o desarrollo histórico diferente, de cierta forma opuesto al norteamericano, sería el poder central -ahora representado en el Ejecutivo Federal- el que condicione a los estados miembros. Esto es que el poder central - a diferencia del caso norteamericano- posee la fuerza y legitimidad históricas suficiente, siguiendo un patrón histórico, para poder intervenir de una manera más libre y directa en los asuntos de seguridad pública local de los diferentes municipios del país. Esto donde sea necesaria la intervención. Por lo tanto, se va debilitando y minimizando a los municipios, situación que se observa actualmente en la guerra del Estado contra el narcotráfico⁹⁸.

El poder u órgano que posea más fuerza histórica y legítima debido a la forma de su desarrollo y desenvolvimiento político antes descrito, se puede interpretar como qué soberanía tiene más poder o peso sobre las demás. Es decir, si la soberanía exterior tiene más poder que la interior o viceversa. En el caso norteamericano, dado su desarrollo histórico, es clara la supremacía de la soberanía interior sobre la exterior -al menos en

⁹⁸ López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué, El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>

principio- ya que fueron los estados miembro los que engendraron y dieron vida al poder central. Fue por lo tanto, el principio político básico del sistema norteamericano, del orden político de éste, la limitación y acotación al poder central por parte de los estados miembros.

Todo el proceso del surgimiento del federalismo estadounidense, su división de poderes y el orden político que fueron de gran trascendencia para la historia política universal, se pueden observar en el aparato jurídico en el que cristalizó: se creó por primera vez una constitución de tipo federal -en el sentido moderno- en la que los diferentes estados miembro conservaban su soberanía interior mientras cedían su soberanía exterior. A esta última pertenecían principalmente los asuntos de relaciones exteriores, los correos, moneda y armada nacional⁹⁹. El contenido de la soberanía exterior, se concluye, fue el residuo de las diversas facultades y atribuciones de la soberanía interior.

Así, en el caso norteamericano se podría afirmar que el federalismo sirvió como un mecanismo de integración y centralización de los diferentes estados miembro que antiguamente pertenecían a la Corona Británica. Esta integración sirvió para conformar un poder central que se iba a sobreponer sobre todos los miembros de la federación, pero a la vez frenado y condicionado precisamente a estos últimos. Fue esencialmente el paso de una confederación a una federación.

Por otro lado, en un desarrollo histórico muy distinto y ajeno, pero contemporáneo, bajo circunstancias políticas y sociales distintas, surgió el federalismo mexicano. Éste, a diferencia del primero, provenía esencialmente de un sistema político unitario y centralista, es decir, del Estado virreinal ligado a la Metrópoli española igualmente centralizada¹⁰⁰.

Una vez realizado y consumado el proceso de Independencia en 1821, y con el fracaso del Primer Imperio Mexicano, se crea la primera Constitución mexicana que toma como

⁹⁹ Toqueville Alexis, *De los efectos políticos de la descentralización administrativa en los Estados Unidos. La Democracia en América*, Gernika, Tercera Edición. Pág.70

¹⁰⁰ *Ibíd.* 269

modelo precisamente el federalismo norteamericano. Esto sería asunto de muchas controversias políticas y sociales durante el siglo XIX. Varios politólogos e historiadores coinciden en que fue un error haber adoptado las fórmulas del federalismo estadounidense sin haber hecho previamente un análisis empírico y cuidadoso de la política nacional¹⁰¹. Lo que consideraban en esta época los constituyentes mexicanos era que estas fórmulas (o el modelo norteamericano) no podían ser defectuosas, y, por lo tanto, lo defectuoso eran las diversas costumbres y tradiciones políticas y sociales del México del siglo XIX¹⁰².

Tomando en cuenta que el orden jurídico o constitucional mexicano configurado en su Constitución política de 1824 fue esencialmente una copia del sistema norteamericano -situación que también hicieron varios países de Latinoamérica en una época de liberalismo político-, en principio habrían sido los estados miembro o poderes locales los que, con existencia previa a la Constitución y a la federación, engendraron, dieran poder y vida al poder central o federal, es decir, al Ejecutivo Federal. Pero la realidad histórica nacional dista mucho de haber sido de esta manera. Por el contrario del origen y desarrollo del sistema estadounidense, se puede afirmar que fue un Estado centralizado con existencia previa -el Estado del Virreinato- el que engendró y dio poder y vida a los estados miembro o regiones después de consumarse el proceso de independencia¹⁰³. Por lo tanto, se podría afirmar que en México fue el poder central -o el federal- el que le dio vida, poder y reconocimiento a todos los estados miembros o regiones; fue el poder central el que determinó qué facultades, atribuciones y responsabilidades debían tener los

¹⁰¹ Alexis de Toqueville menciona el problema de la siguiente manera: *“México, que está tan felizmente situado en angloamericana, se ha apropiado de esas mismas leyes, y no puede acostumbrarse al gobierno de la democracia.”* Toqueville de Alexis, *“Que las leyes sirven más al mantenimiento de la República democrática, en los Estados Unidos, que las causas físicas, y las costumbres más que las leyes”*. La Democracia en América, Gernika, Tercera Edición, Pág. 206

¹⁰² Aguilar Rivera, José Antonio, *Conclusiones, El manto Liberal, Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, (pdf), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/16/tc.pdf>, Pág. 270

¹⁰³ Felipe Tena Ramírez en su obra *“Derecho Constitucional Mexicano”* lo expresaría de la siguiente manera: *“El acta engendró a los estados y no los estados al acta”*, dando a entender que con las Constitución de 1824 se reconocen formalmente los estados del país.

estados miembros¹⁰⁴, lo que determinaría y condicionaría las circunstancias en un momento crítico o fuera de lo común como sería el problema de la seguridad.

Con todo lo anterior, no sería prudente afirmar que antes de la existencia del federalismo en el país y de la independencia de éste no había poderes locales o regionales porque en realidad siempre los ha habido, es decir, antes y después del proceso de independencia. A lo que se quiere llegar es que estos poderes siempre han estado sujetos y condicionados al poder central como un principio político básico y fundamental del sistema político mexicano. Por lo tanto, el poder central -ahora representado por el Ejecutivo Federal- es el que siempre ha determinado y limitado, a diferencia del sistema norteamericano, a los poderes locales o municipales.

Así, el caso del surgimiento y desarrollo del federalismo mexicano es muy contrastante del estadounidense. Esto a pesar de que los dos -se podría afirmar con cierta certeza- tienden hacia un mismo fin: el primero parte de una confederación para transformarse en una federación, mientras el segundo parte de un Estado primitivamente centralizado para transformarse en una federación; mientras en el sistema estadounidense el federalismo sirvió para unir y centralizar el poder, en el mexicano sirvió para dividirlo y descentralizarlo¹⁰⁵. En otras palabras, mientras el federalismo en el sistema norteamericano ha servido para unir y centralizar el poder, luchando contra la inercia de su pasado político (superando así la atomización del mismo), el federalismo mexicano ha servido para descentralizarlo y dividirlo¹⁰⁶. Esto último precisamente ha sido causa de constantes guerras civiles en el país.

Esta diferencia de origen o de génesis entre el federalismo norteamericano y el mexicano puede adquirir un interés práctico en circunstancias críticas o extraordinarias, como la que se aborda en el presente trabajo relativa a una amenaza a la seguridad nacional. Cuando se tiene la necesidad de una intervención por parte del Ejecutivo Federal

¹⁰⁴Ibíd. 118

¹⁰⁵ Hans Kelsen, jurista alemán, había mencionado que el federalismo, por encontrarse en un punto intermedio entre la confederación y un Estado Unitario o centralizado, puede servir tanto como mecanismo de centralización o unificación como también mecanismo de descentralización o división.

¹⁰⁶Ossorio, Manuel, "Federalismo", *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Argentina, 2008, 33 Edición. Pág. 408-409

en los asuntos de seguridad pública local, siguiendo el principio básico, éste posee la legitimidad histórica de intervenir de una manera más libre y directa en dichos asuntos.

En síntesis, debido a que en el génesis del orden político mexicano fue en un principio el poder central el que engendró y dio vida a los poderes locales y municipales por poseer existencia previa, sería éste el que condicionaría y limitaría a su disposición y criterio a los segundos en la repartición de las diversas facultades, atribuciones y responsabilidades. Esto sería, por lo tanto, un principio político básico del sistema.

Este principio político básico existente en el orden político esencialmente ha consistido, a lo largo de la historia política de México, en una cierta proclividad o inclinación a la centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Esto en circunstancias críticas o extraordinarias que lo ameriten. Ejemplo de esto es el caso de una amenaza a la seguridad nacional o de estado de excepción derivado de los altos índices de los delitos de alto impacto. Esto conlleva a replantear las diversas atribuciones y facultades de los diferentes órganos de gobierno, debido a que con el orden prevaleciente no se puede hacer frente de una manera adecuada y rápida a la situación crítica o de emergencia; se pone en duda la efectividad del orden político ordinario.

Por lo tanto, dado el contexto histórico y político descrito, siempre se le favorece al Ejecutivo Federal, en una situación crítica o extraordinaria, al otorgarle facultades más allá de las que le son conferidas de manera habitual en el orden constitucional. Con esto, el Ejecutivo Federal concentra y centraliza poder. Y esto, a la vez, se traduce en una intervención más libre y directa en las cuestiones de seguridad pública local en detrimento de los poderes locales o municipales en una guerra contra el narcotráfico.

Así, este principio político básico puede adquirir un interés práctico en determinadas situaciones críticas, ya que el Ejecutivo Federal posee la fuerza y legitimidad histórica suficiente para intervenir de manera más libre y directa. Esto es, sin menos obstáculos en los asuntos de seguridad pública local, en detrimento de los poderes locales o municipales. Una evaluación de la historia política de México puede refutar con cierta facilidad esta hipótesis donde para superar situaciones críticas, de anarquía o de desorden

político se tiene que iniciar un proceso de centralización en un sólo órgano que habitualmente ha sido el Ejecutivo Federal¹⁰⁷. El principio político básico, cabe matizar, es una inclinación o una inercia a la centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Esta inercia, que a lo largo de la historia política puede representarse de manera formal o informal, ha tenido gran peso en ciertas circunstancias históricas que lo ameriten, es decir, en situaciones de emergencia.

En el primero escenario descrito en el presente capítulo, el estadounidense, la duda de a quién le corresponde determinar o repartir ciertas facultades o atribuciones en algún momento crítico se resuelve, por lo tanto, a favor de los miembros de la confederación. Esto debido a su existencia previa. Mientras en el segundo escenario, el mexicano, se resuelve a favor del poder central o del Ejecutivo Federal¹⁰⁸.

Se tiene que matizar que el principio político básico sólo se puede vislumbrar y notar en una situación crítica o extraordinaria que lo amerite, es decir, ante una amenaza de gran magnitud a la seguridad nacional o a la seguridad pública. Esto es, donde implique también la activación de los poderes de emergencia para intervenir en los asuntos de seguridad pública local.

Dado el principio político básico, por lo tanto, el Ejecutivo Federal, mediante el despliegue de las diversas Fuerzas Federales, adquiere una mayor libertad y espacio para intervenir en los asuntos de seguridad pública en detrimento de los poderes municipales. Por lo tanto, se invaden las diferentes esferas de poder y competencia de estos últimos¹⁰⁹; es el rescate de los diversos municipios por parte de la federación o del Ejecutivo Federal.

El principio político mexicano, consistente así en una inclinación o proclividad hacia la centralización y concentración de poder, ha sido una de las principales causas o elementos

¹⁰⁷ Como fue el ejemplo de la centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal para crear un Estado con Ejecutivo fuerte (régimen presidencialista) y así superar el desorden y la crisis política y social del México posrevolucionario, cosa ya mencionado en el capítulo uno del presente trabajo. Córdova, Arnaldo, *El fenómeno del presidencialismo*, La formación del poder político en México, Ediciones Era, Pág. 45

¹⁰⁸ *Ibíd.*, 121

¹⁰⁹ López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, *Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué*, (en línea), El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>

que han influido en la consolidación e imposición de regímenes dictatoriales o centralistas a lo largo de la historia. Ejemplo de esto serían las dictaduras de Santa Ana y Porfirio Díaz.

Este principio, por lo tanto, impactó contra el liberalismo constitucional adoptado por los constituyentes en el México del siglo XIX. Este impacto fue, probablemente, un factor que ha ocasionado que los constituyentes no hayan incorporado en la Constitución de 1924 poderes de emergencia. Sería precisamente ésta una falla clave en el edificio del constitucionalismo liberal del siglo XIX¹¹⁰. El impacto del liberalismo contra el principio político básico asemeja al actual de la democracia contra la concentración y centralización de poder, ya que son dos posturas o aspectos que, por naturaleza, se repelen; se es muy difícil y complejo tratarlos de llevar en conjunto.

Sería, por lo tanto, la ausencia de poderes de emergencia en la primera mitad del siglo XIX uno de los principales vértices o elementos en el desorden político y social en México. Esta ausencia traería considerables consecuencias en las instituciones políticas, así como en el orden político y jurídico mexicano. Debido a la ausencia de poderes de emergencia y a las constates situaciones críticas, de inestabilidad política y social, los gobiernos en turno a menudo se vieron obligados a tomar medidas que implicaban violentar o vulnerar la Constitución para salvar sus propios gobiernos.

Así, fue la ausencia de poderes de emergencia, esto es, la ausencia de arrostrar el peligro de una manera legal y adecuada, lo que orilló a los diversos gobiernos constitucionalistas en turno a violentar la ley para salvar a sus propios gobiernos. Esto a través de prácticas extra-constitucionales, prácticas que, irónicamente, terminaban por dañar a la misma Constitución¹¹¹. Con esto último, en consecuencia y de una manera irónica, le seguían dando vida y continuación al principio político mexicano consistente en una inclinación o proclividad a una centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal, en la federación.

¹¹⁰ Aguilar Rivera, José Antonio, *Conclusiones, El manto Liberal, Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, (pdf), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/16/tc.pdf>, Pág. 270

¹¹¹ *Ibíd.* Pág. 271

Por ello, estas prácticas extra-constitucionales que terminaron usando los primeros gobiernos -en ausencia de poderes de emergencia- incentivaron la permanencia de las costumbres y prácticas políticas inclinadas hacia una centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal, esto principalmente en situaciones críticas. Ejemplo de una situación crítica es la que se afronta actualmente contra el problema creciente del narcotráfico; irónicamente, fue la ausencia de poderes de emergencia durante la primera mitad del siglo XIX ¹¹² lo que ha seguido incentivando y favoreciendo una tendencia a la centralización y concentración de poder. Esto es, a formas políticas más centralizadas o concentradas como lo fue el fenómeno del presidencialismo o la dictadura de Porfirio Díaz.

En este contexto, ya había habido pensadores y filósofos de la política que habían advertido de los posibles riesgos o resultados perniciosos del uso de los poderes de emergencia¹¹³. Estas advertencias lograron influir en los constitucionalistas mexicanos, argumentando que con el uso o activación de dichos poderes no se salvaba la Constitución, sino sólo el gobierno en turno que les hacía uso. Por otro lado, era inadmisibles para varios constituyentes la operación de una Constitución bajo dos formas diferentes: la habitual u ordinaria y, por otro lado, la extraordinaria¹¹⁴.

Uno de los riesgos que implica la activación inadecuada de los poderes de emergencia, de una manera permanente e indefinida -bien sabido por los romanos-, es decir, de una intervención por parte del Ejecutivo Federal en los asuntos de seguridad pública es un posible trastorno en el orden político. Es decir, un trastorno o cambio favorable a la conformación de un Estado o sistema político más centralista. Esto en la medida en que sea más radical y prolongada la lucha del Ejecutivo Federal contra el narcotráfico; sería el cambio o trastorno hacia un orden político, un Estado más centralista el costo político a pagar por una confrontación de gran magnitud contra el narcotráfico¹¹⁵. Este costo

¹¹² Fue hasta la Constitución de 1987 donde por primera vez se incorporaron poderes de emergencia.

¹¹³ Como lo fue Benjamín Constat y el barón de Montesquieu.

¹¹⁴ *Ibíd.* Pág. 270

¹¹⁵ Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, [http://contralinea.info/archivo-
revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/](http://contralinea.info/archivo-
revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/)

político lo estarían asumiendo los poderes locales o municipales porque es precisamente en detrimento de ellos la intervención.

Para esto, cabe destacar también las características más relevantes y esenciales de un Estado centralista, que es un posible escenario o fin hacia donde tienda a desembocar el proceso de centralización y concentración de poder debido a una amenaza a la seguridad nacional. Así, para una mayor comprensión del presente trabajo, éstas son las características más relevantes¹¹⁶:

- **Unidad:** hace referencia a que todo el Estado en sí funciona como una unidad que es difícilmente divisible, por lo tanto cada parte o miembro es un elemento orgánico e inseparable. Unidad a la vez representa integración, y al perder una o varias de sus partes cambia en su totalidad, en su esencia, y conformaría otra unidad muy diferente a la primera; cuando una parte es afectada se afecta a la vez a todas las demás por el simple hecho de su constitución orgánica. Así que, en pocas palabras, unidad corresponde a una estructura orgánica, donde cada parte o miembro carece de autonomía. Esta forma orgánica está plasmada o condensada en su estructura jurídica o constitucional claramente unificada y centralizadora.
- **Homogeneidad:** hace referencia a que todos los miembros del Estado son iguales o comunes entre sí, con lo cual se anula o se reduce al máximo cualquier posible diferencia que puedan tener unos con otros¹¹⁷. Por lo tanto, todos están encaminadas hacia una misma dirección, un mismo sentido, ya que también están determinados por un poder central que se sobrepone a todos ellos y los condiciona. Esto a pesar de que cada miembro de la unidad pueda tener una función diferente por ser un mecanismo orgánico. Entre más homogéneo sea el Estado, más será la facilidad con la que el poder central someta y controle a todas sus partes o miembros ya que por el mismo hecho de la homogeneidad se integran o alinean más fácilmente las partes a la unidad, al poder central. Por esto último,

¹¹⁶De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, Gernika, Tercera Edición. Pág.70

¹¹⁷ Ejemplo claro de esto podría ser un movimiento separatista, que se da principalmente por diferencias que pueden ser religiosas, étnicas, económicas entre diferentes comunidades que coexisten dentro de un mismo Estado.

hay más identificación hacia la unidad ya que también se identifican los unos con los otros para así apuntar o dirigirse hacia un fin u objetivo común. Una amenaza de enorme magnitud podría ser un factor que ayude o incentive más homogeneidad e integración al identificarse las diferentes partes o miembros con el mismo riesgo y peligro, creando así una conciencia más favorable a la unión y a la centralización.

- Sus partes o miembros carecen de una verdadera autonomía. Esto es de suma importancia ya que hace referencia a que las diferentes partes o regiones, que en el sistema político mexicano se traduce en estados y municipios, no tienen las facultades para auto legislarse de manera amplia, es decir, de que ellos tengan la facultad de crear sus propias leyes o constituciones que las rijan. Así, también de esta manera, el poder central tiene mayor control o dominio sobre las diferentes partes que lo integran, es decir, la federación sobre los diferentes municipios y estados que conforman la nación. En la práctica, en la realidad nacional, a pesar de que en la Constitución se establece al municipio como unidad política del país en el artículo 121 constitucional, el municipio en lo general está sumamente acotado y disminuido.
- Debido a que concentra en sí la administración de todos los órganos o aparatos estatales de todos los órdenes o niveles, desarrolla una gran burocracia nacional que puede parecer una burocracia obesa¹¹⁸, reduciendo con esto la auto dependencia local.
- Soberanía exterior sobre soberanía interior. Esto es, que existe una soberanía exterior y otra interior en el Estado. A la primera, la exterior, le conciernen las relaciones internacionales, la emisión del papel moneda y el mando de las Fuerzas Armadas principalmente; ésta recae sobre el poder central o federal y por lo tanto en un Estado centralizado o unitario ésta prevalece más que la soberanía interior. En cuanto a esta última, que concierne esencialmente sólo a los estados miembros o regionales, no pueden existir las relaciones internacionales ni la defensa exterior

¹¹⁸ Plano, Jack C, "Gobierno Unitario, Diccionario de Relaciones Internacionales, México, Limusa- Wileley, 1971. Pág. 269

ya que por su naturaleza esto sólo corresponde a la federación. Así, por esta razón, ante una amenaza exterior como una invasión o una declaración de guerra por parte de un Estado enemigo sólo corresponde a la federación tomar las decisiones y medidas necesarias para hacer frente o arrostrar el peligro. En caso de que una nación enemiga le declare la guerra a un estado miembro, por ser un Estado unitario y centralizado, automáticamente le estaría declarando la guerra a todos los estados (o en su caso a la federación, por lo tanto en dicho caso es ésta la que se tendría que encargar de la emergencia). Por otra parte, cuando uno de los estados miembro no puede hacer frente de una manera adecuada a una amenaza o sedición interna -como la sublevación de un cártel del narcotráfico-, el poder central tiene el deber y la responsabilidad de intervenir y tomar las medidas que sean necesarias para hacer frente a dicho problema (119 constitucional). Por lo tanto, preguntar qué poder tendría que tener más peso, los estados miembros o el poder central, se tendría que preguntar automáticamente qué soberanía tendría más peso: la interior o la exterior. A cada una le corresponde ciertas facultades o atribuciones según su naturaleza, y en el Estado unitario o centralista la soberanía exterior, por lo tanto, tiene más peso o poder sobre la soberanía interior.

Partiendo de lo anterior, como se puede observar, en el último punto se abordó por qué la soberanía exterior, que corresponde esencialmente al poder central o federal, se sobrepone y determina en cierta medida a la soberanía interior. Esta última correspondiente a los estados miembros. Esto en una situación crítica o de emergencia, es decir, en los casos de una amenaza a la seguridad nacional.

Esto último se traduce en que debido a que fue el orden federal -o central- el que en un principio engendró a los diversos ordenes o poderes locales a través de la Carta Magna, muy a diferencia del caso estadounidense al que quiso emular¹¹⁹, en un determinado momento crítico o de emergencia -como lo es el creciente fenómeno del narcotráfico en el país- el orden federal reconfigura sus relaciones de poder con los poderes locales. Por lo tanto adquiere éste poder y/o facultades que esencialmente pertenecen a los segundos;

¹¹⁹Ibíd. 121

es traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema u el orden corresponden a los poderes locales¹²⁰. Esta reconfiguración de relaciones de poder se podría interpretar como una redistribución de facultades, atribuciones y responsabilidades a favor del Ejecutivo Federal o la federación.

Por lo tanto, dicha reconfiguración de relaciones de poder entre el orden federal y los poderes locales o municipales al momento de una emergencia o amenaza se da porque no se puede hacer frente de una manera adecuada, fácil y rápida a la situación de con el orden prevaleciente. Este orden, por lo tanto, entra en crisis, se vuelve obsoleto. Por ello, se le resta a los diferentes poderes municipales, para adecuarse a las circunstancias, facultades, atribuciones y responsabilidades en materia de seguridad pública local.

Este proceso se puede interpretar como una expansión de la esfera de competencia y poder del Ejecutivo Federal. Esta expansión puede llegar a ser de tal magnitud que invade las demás esferas de competencia de los poderes municipales¹²¹. Es por esto que se dice que la activación de los poderes de emergencia, de una forma permanente e indefinida - es decir, de manera inadecuada en comparación con el modelo romano de dictadura-, a través de una intervención en los asuntos de seguridad pública local por parte del Ejecutivo Federal, es en detrimento de los poderes locales o municipales del país¹²²; es la invasión de las diferentes esferas de poder y competencia por la expansión de la del poder federal o del Ejecutivo Federal la que también puede ocasionar un trastorno en el orden político a largo plazo. Esto es, hacia la conformación de un Estado más centralista con un Ejecutivo Federal más fortalecido, es decir, un régimen más presidencialista. Y no podría ser sólo por el mismo hecho de la activación de los poderes y las cláusulas de emergencia a través del 29 constitucional y la Ley de Seguridad Nacional.

¹²⁰ Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

¹²¹ López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, *Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué*, (en línea), El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>

¹²² Vargas, Rosa Elvira, Peña Nieto insta al Congreso a cobijar tareas de fuerzas armadas, La Jornada, Bahía de San Carlos, Sonora, jueves 24 de noviembre de 2016, pág. 3.

Al estarse así invadiendo ya las diferentes esferas de competencia por parte de la expansión de poder del Ejecutivo Federal, se hace referencia a que posiblemente la intervención de éste en las cuestiones de seguridad pública local esté yendo más allá del ámbito jurídico el cual se le fue conferido. Esto quiere decir que la intervención esté sobrepasando sus límites jurídicos de los que debería de estar específicamente sujeto y limitado -tanto en tiempo como en espacio- para no caer en la ilegalidad. Por ello se dice que dicha intervención y/o activación de los poderes de emergencia ya tendrían en este caso un carácter extrajurídico o extra constitucional.

Precisamente fue en las primeras décadas del México independiente, que por el hecho de no haber incluido cláusulas o poderes de emergencia en la Constitución de 1824 que los diversos gobiernos en turno se vieron en la necesidad, en situaciones de emergencia, de recurrir a prácticas extra-constitucionales. Finalmente, estas prácticas terminaron dañando el prestigio de la Constitución y excluyendo así la forma de afrontar las crisis de manera legal¹²³. Maquiavelo señalaría como un error fundamental en una república o un Estado moderno la exclusión de poderes de emergencia o de una institución semejante a la de la dictadura romana. Y lo pone en relieve de la siguiente forma:

“...o una república (en ausencia de poderes de emergencia) se viene abajo siéndole fiel a sus leyes o viola sus leyes para no venirse abajo”¹²⁴.

Cabe destacar que sólo la invasión de las diferentes esferas de poder y competencia por parte del Ejecutivo Federal se pudo haber dado en un estado crítico o de amenaza a la seguridad nacional. Bajo circunstancias normales u ordinarias no se hubiera dado jamás una invasión de las diferentes esferas de competencia ni de una reconfiguración de las diferentes relaciones de poder. Es decir, fue sólo en un contexto extraordinario y fuera de lo común donde se pudo haber llevado a cabo esta invasión.

¹²³ Aguilar Rivera, José Antonio, *Conclusiones, El manto Liberal, Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, (pdf), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/16/tc.pdf> Pág. 271

¹²⁴ Maquiavelo, Nicolás. *“La autoridad dictatorial fue benéfica, y no dañina, para la República Romana, y cómo resulta perniciosa para la vida civil la autoridad que se arrebató a los ciudadanos, pero no la que ellos otorgan por libre elección”*, Capítulo XXXIV, Libro primero, Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Editorial Alianza, Pág. 122.

En síntesis, se podría afirmar que el Ejecutivo Federal, el orden federal, debido a su contexto político e histórico, posee la fuerza y/o legitimidad histórica suficiente para intervenir en los asuntos de seguridad pública local. Con esta intervención se invaden así las diferentes esferas de poder y competencia de los poderes municipales. Y dado el contexto de una situación crítica y de una amenaza a la seguridad en lo general, es el que revaloriza en cierto modo, dentro de su esfera de competencia, la nueva repartición de poder y atribuciones de los poderes locales o municipales. Por lo tanto, es éste el que reconcentra en sí poder y atribuciones para hacer frente de una manera más eficaz, adecuada y rápida a la amenaza a la seguridad en lo general.

Esta invasión de las diferentes esferas de poder y competencia, por lo tanto, va más allá de lo que les es conferido en el arreglo constitucional; la expansión e invasión de la esfera del orden federal tendría un carácter extraconstitucional o extrajurídico, de lo contrario no tendría efectividad. Así, esta invasión de esferas representado en una intervención por parte del Ejecutivo Federal en los asuntos de seguridad pública y ejecutado por las Fuerzas Armadas tiende desembocar, a largo plazo, en una mayor centralización y concentración de poder a favor del Ejecutivo, pero esto de una manera ya permanente. Por consiguiente, este proceso condensará en una estructura jurídica más centralizada. Esto último se puede constatar en la propuesta de la Ley de Seguridad Interior¹²⁵.

En la práctica, haciendo un análisis empírico de la seguridad pública en el país, esto se ha traducido también en que a las fuerzas policiacas locales se les han disminuido o anulado varias de sus facultades y atribuciones para ser suplidas por las Fuerzas Federales. Esto sólo en los municipios donde ha sido necesaria una intervención. Por ello, se está tratado de unificar y centralizar todos los cuerpos policiacos o de seguridad bajo un sólo sistema o mando llamado "Mando Único". Esto, en el fondo, es un mecanismo que ha servido desde su inicio para despotenciar o desaparecer a las fuerzas locales y/o municipales, adecuando

¹²⁵Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, Nº 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 25 y Sandoval Alarcón, Francisco, 15 de Junio del 2011, *Los 10 puntos que la Segob defendió de la Ley a la Seguridad Nacional*, *Animal Político*, (en línea), Animal Político, Febrero 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/06/10-puntos-que-segob-defendio-de-la-ley-de-seguridad-nacional/>

así las circunstancias para hacer frente de una manera más eficaz, fácil y rápida la lucha del Estado contra el narcotráfico.

Otro aspecto que se debe mencionar referente al proceso de centralización política es el que siempre ha existido un sistema fiscal bastante centralizado en México. Es la federación el orden que posee la atribución de recaudar la mayoría de los impuestos¹²⁶ y/o aranceles en todo el territorio nacional, delegando así a los municipios y estados el cobro de algunos pocos. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal tiene la facultad y el poder de distribuir y maniobrar, siguiendo una política determinada o afín a ciertas proyecciones, los distintos recursos materiales y financieros entre los poderes o ámbitos locales o municipales. Esto precisamente le da un amplio espacio de maniobra para la conducción a ciertos fines, de una conducción hacia una cierta dirección u objetivo; sería la politización de la fiscalización.

Sería éste otro aspecto de la clara tendencia o inercia centralizadora que siempre ha existido en el Estado y el orden político mexicano. Esto a pesar de los esfuerzos que se han realizado en materia legislativa para tener un equilibrio y control de poderes de forma más horizontal y vertical, acompañado de una cultura democrática más amplia, incluyente y madura, políticamente hablando.

A pesar de que en los últimos sexenios se han hecho esfuerzos constitucionales y políticos para descentralizar el sistema fiscal, en la práctica, aún se encuentra un sistema sumamente centralizado y concentrado en la recaudación de recursos. Ya que es la federación la que recauda alrededor del 80% de los impuestos totales en todo el territorio

¹²⁶ Aunque existen algunas pocas excepciones a este caso, como pueden ser algunos impuestos o aranceles que recaudan directamente los gobiernos locales: tenencias, multas de tránsito, prediales, etc. La recaudación de impuestos es esencialmente realizada por la federación, y por lo tanto es ésta la que determina la forma de repartición que llega a aplicarse (La fiscalización como instrumento político). Cabrero Mendoza, Enrique, (Noviembre 2008), Las Trampas del federalismo fiscal, Nexos, Diciembre 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=12811>

nacional y, por lo tanto, es uno de los regímenes o sistemas más centralizados en este campo dentro de los países de toda Latinoamérica¹²⁷.

Esto último puede implicar determinaciones importantes en el orden político mexicano, ya que es el orden federal o el Ejecutivo Federal el que puede decidir o determinar cómo se repartirán y gastarán muchos de los recursos. Esto sería precisamente un proceso que incentiva a que los poderes municipales sean sometidos, a que se limiten aún más sus autonomías. Y esto quizá no solamente con los diversos poderes u órdenes estatales, sino también con actores o instituciones políticas que dependen de la financiación del poder federal como lo pueden ser universidades públicas o Instituciones sociales.

Ahora bien, se puede establecer que en el Estado u orden político mexicano existe, debido a su contexto histórico antes mencionado, una tendencia o proclividad a la centralización política o de poder a favor del Ejecutivo Federal. Esta proclividad puede ser en diferentes campos o rubros, siguiendo un patrón histórico. Y esto también se favorece debido a que, entre otros factores históricos, existe una estructura dentro del Estado claramente centralizadora en la recaudación y distribución de impuestos. Por ello, el campo de la seguridad en lo general no sería la excepción. Es de suma importancia aquí mencionar que desde el sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa al actual del Presidente Enrique Peña Nieto ha habido un recorte de gasto en la Administración Pública Federal (APF). Este ahorro ha sido en casi todos los rubros o áreas, y sería, en su mayoría, enfocado o canalizado en el sector seguridad, tal y como se expuso en el capítulo primero. Por lo tanto, ha sido este sector o ramo el que en los últimos años ha tenido un incremento significativo en su gasto con lo cual hace refutar más nuestra premisa de que la federación o el Ejecutivo Federal, ha aumentado su poder en el campo de la seguridad. Esto significa también un aumento de atribuciones, facultades y responsabilidades que antes sólo correspondían a los diferentes gobiernos locales o regionales, es decir, a los poderes municipales, invadiendo así las diferentes esferas de poder y competencia.

¹²⁷ *Ibíd.* 12

Y con este incremento de poder en el Ejecutivo Federal en materia de seguridad en lo general, invadiendo así las demás esferas de poder y competencia, se podría asegurar que es en detrimento de los poderes municipales. Esto ya que la cantidad de poder existente en el orden político y repartido entre los diferentes centros o puntos de poder siempre es limitada o constante. Por lo tanto, se deduce que si un órgano o un orden de gobierno incrementa su poder, esto traducido en el aumento de sus facultades de acción, atribuciones y responsabilidades, otro órgano habrá perdido esa misma cantidad de poder forzosamente; la cantidad de poder dentro del sistema u orden es constante.

Así, se considera la cantidad de poder dentro del sistema u orden político como constante; no aumenta ni disminuye. En cambio, lo que sí puede cambiar es la concentración o división de poder en los diferentes órganos estatales. Dado el caso abordado en el presente trabajo, de una situación crítica o amenaza a la seguridad nacional, fue menester en el orden político mexicano restar poder a los municipios para concentrar y centralizar más poder en el Ejecutivo Federal. Esto para hacer frente a la emergencia de una manera más eficaz, rápida y adecuada.

He aquí entonces otra de las condiciones que hacen favorable una concentración y centralización de poder en el Ejecutivo Federal. Con esto quedó establecido que la cantidad de poder en el sistema político es constante y por lo tanto si el Ejecutivo gana poder, es decir, que sea el órgano en el que se concentre o recaiga más poder, forzosamente se le restaría poder a los demás órganos. Así, dicho aumento y concentración siempre será en detrimento de otros órganos, es decir, dado el caso aquí presentado de una situación crítica o de amenaza, en detrimento de los poderes estatales y municipales¹²⁸.

Se puede catalogar así dentro de la Ciencia Política, de la politología, tres formas de concentración y centralización de poder en un órgano, en detrimento de los restantes órganos de poder. Esto partiendo del supuesto de que la cantidad de poder en el orden o sistema político es constante.

¹²⁸ En la Ciencia Política ya había académicos que concebían al poder político como la energía en física, al ser ambas siempre constantes dentro de un sistema; no se crean ni se destruyen, sólo se transforman.

- Concentración de forma vertical: esta forma se basa en que el poder se centraliza y concentra en el Ejecutivo Federal, y esto sólo en detrimento de los poderes estatales y municipales, es decir, en detrimento de los poderes regionales. Por lo tanto, se podría precisar que es un proceso de centralización de forma ascendente ya que el poder se desplaza de forma vertical, de los municipios y estados hacia el Ejecutivo Federal, quedando así los primeros bajo la subordinación de este último.
- Concentración de forma horizontal: esta forma se basa en la concentración de poder en el Ejecutivo Federal, pero en vez de ser en detrimento de los poderes estatales y municipales sería en detrimento de los demás poderes horizontales. Esto es, en detrimento de los poderes de la Unión, es decir, del poder Legislativo o del Judicial -o de ambos-, lo cual haría suponer una usurpación de los mismos.
- Concentración mixta: ésta es la forma más extrema de concentración de poder que podría existir en el Ejecutivo Federal, ya que combina o suma la forma vertical y la horizontal. Esto quiere decir que el Ejecutivo Federal, en este caso, aumenta y concentra poder en sí en detrimento de los poderes locales (estados y municipios) y también en detrimento de los Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial). Dando así a la posibilidad del surgimiento de un Ejecutivo Federal fortalecido y superdotado, con los suficientes poderes para que se sobreponga así a todos los demás órganos que componen al Estado. Con esto se estaría anulando el equilibrio y división de poderes existente¹²⁹ —existente al menos en teoría o de forma formal constitucional- dentro del Estado. Y por consiguiente se podría hablar de un rompimiento o violación al pacto federal. La historia política nos demuestra que al desarrollo de este proceso político de masiva concentración de poder en un sólo órgano, es decir, del Ejecutivo Federal, da como resultado una dictadura del tipo militar —y no una como la de la antigua Roma.

¹²⁹ A lo largo de la historia de la filosofía política serían varios los pensadores que desarrollarían la división y equilibrio de poderes, como Aristóteles y John Locke. Pero el pensador que lo desarrollaría de la manera más completa, moderna y precisa sería el barón de Montesquieu en su obra "*El Espíritu de las Leyes*", publicado por primera vez en 1750 y que serviría luego de inspiración para los movimientos de La Independencia de las 13 Colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa.

El proceso de centralización y concentración de poder puede ser de gran trascendencia en la política nacional del país ya que, como se había mencionado, se estaría violando o vulnerando el pacto federal existente. Existente al menos en teoría o de manera formal y jurídica¹³⁰. Por lo tanto, cabe aquí matizar la gran diferencia que existe entre la teoría o la formalidad jurídica con la realidad empírica y práctica. Con esto se quiere decir que, en el caso del sistema político mexicano, existe una posible diferencia o distanciamiento entre la formalidad jurídica y la práctica política; la estabilidad o equilibrio del sistema u orden político dependerá en la medida que estos dos conceptos se correspondan o se distancien el uno con el otro.

¹³⁰ _Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

Conclusiones

Un análisis empírico y cuidadoso del desarrollo político de México, del Estado y su orden político nos muestra que siempre ha oscilado entre el federalismo y el centralismo. Esto es, entre qué tanto poder y/o facultades deberían poseer los municipios, los estados y el Ejecutivo Federal. El artículo 124° de nuestra Carta Magna lo estipula de la siguiente manera:

“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados¹³¹.”

Por otra parte, la nación se fundó en una época de liberalismo político y constitucional. Época inspirada principalmente por la Revolución Francesa y la Independencia de las 13 colonias de Norteamérica, que han sido dos de los grandes “parteaguas” de la historia universal. La adopción de fórmulas jurídicas del recién formado sistema federal norteamericano por parte del Constituyente mexicano representaría por mucho tiempo inestabilidad y cataclismos políticos; continuas luchas estériles entre diferentes facciones o inclinaciones políticas de las que más sobresalieron fueron la liberal y conservadora. Esto, cabe matizar, en un contexto de verdadera ausencia de poderes de emergencia.

Ahora bien, estas fórmulas jurídicas, por ser de una naturaleza federal, hacen referencia a una división de poderes, y a la integración y reconocimiento jurídico de los municipios como unidades políticas y territoriales del país. Este reconocimiento está consagrado en el artículo 115° constitucional y lo estipula de la siguiente manera:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre¹³².”

Pero la gran controversia estriba en que estas fórmulas no encuadraban con la realidad histórica, social y política del país; no generaban orden y estabilidad a la nación, ya que

¹³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Artículo 124 constitucional, 164a. Edición, Editorial Porrúa

¹³² Ibid.p232

ésta poseía un antecedente claramente centralista. Por lo tanto, la nación padeció en sus primeras décadas de vida independiente de constantes pugnas, cataclismos e inestabilidad política que mermaron considerablemente su desarrollo democrático, político y económico.

Estas constantes pugnas entre federalismo y centralismo persisten hasta el día de hoy bajo nuevos escenarios como el de la seguridad nacional, donde los poderes locales o municipales han sido rebasados por los poderes fácticos del narcotráfico. Por lo tanto, los municipios han fallado en sus responsabilidades y atribuciones de seguridad pública local o seguridad interior. Por ello, se ha hecho necesaria una intervención de la federación, del Ejecutivo Federal, tal y como lo estipula el artículo 119° constitucional en su primer párrafo:

{...} Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violación exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les presentarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida {...}.¹³³

Así, esta necesidad de una constante intervención por parte de la Federación, por el Ejecutivo Federal, y ejecutada por las Fuerzas Federales, ha favorecido e incentivado el lanzamiento de la Ley de Seguridad Interior. Esta ley tendría como principal objetivo darle a las Fuerzas Federales una mayor libertad de acción y maniobra, sin menos contrapesos; es darle una mayor certidumbre jurídica tanto en tiempo como en espacio a estas fuerzas en las tareas de seguridad pública¹³⁴. Este punto sobresale por el hecho de que las Fuerzas Armadas no tendrían controles constitucionales que limiten y regulen su actuación en el combate a la delincuencia organizada; sería una actuación sin controles y contrapesos.

Este proceso, simultáneamente, también se puede interpretar como la regularización o formalización jurídica de la ya existente -en la práctica- intervención del Ejecutivo Federal

¹³³ *Ibíd.* p232

¹³⁴ Vargas, Rosa Elvira, Peña Nieto insta al Congreso a cobijar tareas de fuerzas armadas, La Jornada, Bahía de San Carlos, Sonora, jueves 24 de noviembre de 2016, pág. 3.

a través de las Fuerzas Federales, intervención que ha ido más allá de su esfera de poder y competencia del cual se le es conferida en la Constitución.

De una u otra forma, lo que se intenta con la Ley de Seguridad Interior en lo general es darle más poder y libertad de acción a las Fuerzas Federales -especialmente a las Fuerzas Armadas- y al Ejecutivo Federal en su lucha contra los grupos del crimen organizado; más centralización y concentración de poder en el Ejecutivo Federal en detrimento de los poderes estatales y municipales del país. Esta centralización y concentración, empujada e incentivada por los tres vértices descritos, está condensando o cristalizando en un orden jurídico, una estructura jurídica más centralizada y unitaria¹³⁵, esto en el campo de la seguridad en lo general.

Habría que matizar que esta centralización y concentración de poder no hubiera podido tener tanta efectividad, legitimación y consenso sin un contexto histórico y político que lo hubiese favorecido desde un principio, es decir, sin los tres vértices expuestos en el presente trabajo: el de una concentración -de manera automática- de poder debido a una amenaza, concentración en un sólo órgano, emulando la antigua institución de dictadura romana, y así, con esto, adecuando más las circunstancias para hacer frente al peligro; la prolongación en tiempo de la concentración de poder tiende a trastornar el orden político existente; y su condición histórica de que en un principio fue el poder federal el que, con existencia previa, engendró a los poderes locales o municipales del país.

Asimismo, el proceso de centralización y concentración de poder se puede observar o resaltar en el orden jurídico en el que está cristalizando o condensando en materia de seguridad en lo general, es decir, en un sistema u orden jurídico más unitario o centralista a favor de la federación o del Ejecutivo Federal. Por otro lado, partiendo de todo lo expuesto a lo largo del trabajo, podemos concluir las siguientes características del proceso de concentración y centralización de poder en el Ejecutivo Federal.

¹³⁵ Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>

- No ha habido en México una coordinación adecuada entre las distintas policías de los tres órdenes de gobierno y las Fuerzas Armadas o federales para hacer frente de una manera más eficaz y adecuada al narcotráfico y los altos índices de los delitos de alto impacto. Esto se deriva principalmente en que no se ha precisado claramente si el problema del narcotráfico en el país debe de tomarse como un asunto de seguridad pública o de seguridad nacional. El determinar si el problema del narcotráfico es de seguridad pública o de seguridad nacional es de gran trascendencia ya que a partir de esto se determina qué instancias deben de diseñar la política en contra de este problema. Si el problema es considerado como de seguridad pública, las instancias que deben diseñar la (o las) políticas para combatir la amenaza son todas las policías locales, ministerios públicos, la PGR y la Comisión Nacional de Seguridad. Por el contrario, si el problema es considerado como de seguridad nacional, las instancias que deben de diseñar la política son la Secretaría de Gobernación y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), éstas bajo la dirección del Ejecutivo Federal. Así, la ausencia de una coordinación adecuada ha incentivado a que las Fuerzas Federales -donde se incluyen a las Fuerzas Armadas- hayan asumido poderes y responsabilidades que van más allá de lo que el arreglo jurídico les haya conferido de manera ordinaria, ocasionando con esto que las policías locales sean minimizadas y vulneradas. Precisamente, esta situación no ha incentivado a las policías locales en su desarrollo y consolidación para reasumir sus tareas de seguridad pública.
- El sistema político mexicano no está al alcance o en las condiciones para hacer frente al vasto problema del narcotráfico que ya afronta. Este problema ya considerado como un asunto de seguridad nacional. Prevalece la ausencia de una política de integración de las diferentes instituciones del Estado para hacer frente de una manera más eficaz, conjunta y coordinada a la situación crítica. Prueba de esta falta de alcance es que no se ha logrado disminuir la violencia en el país, esto a pesar de que el Ejecutivo Federal -a través de las Fuerzas Federales- ha intervenido en los asuntos de seguridad pública de los diferentes municipios y

estados, concentrando poder en sí; pareciera que no ha habido una voluntad nacional para enfrentar el problema.

- No ha habido en México un uso adecuado de los poderes de emergencia. El despliegue permanente de las Fuerzas Federales -especialmente de las Fuerzas Armadas- en las calles del país no ha tenido un límite, tanto en tiempo como en espacio. Con esto se corre el riesgo de olvidar los objetivos principales y que las intervenciones se conviertan en una constante en el país. Esta situación empuja hacia una modificación o trasmutación del sistema político mexicano¹³⁶; se fortalecería al Ejecutivo Federal en materia de seguridad y se ampliarían las labores de las Fuerzas Federales en materia de seguridad pública en detrimento de las fuerzas locales. Prueba de esto es la pretensión de la Ley de Seguridad Interior, consistente en darle más certidumbre jurídica a las Fuerzas Armadas; es darle a éstas un espacio de acción sin menos controles constitucionales ni contrapesos efectivos, situación que podría desembocar, como varios lo han venido alertando, en más violaciones a los derechos humanos. Así como también la eliminación del mando civil en las fuerzas castrenses. Podría hablarse con todo esto de una posible militarización del país.
- Un error en la política del combate al narcotráfico y a los altos índices de los delitos de alto impacto, tanto en las administraciones de Felipe Calderón como en la de Enrique Peña Nieto, es que se trata de combatir sólo a la violencia que éstos generan, más no al problema en sí. De esto se deriva una confusión de los fines por los medios; el combate a la violencia que el narcotráfico genera es un medio, más no un fin. Se tiene que combatir la raíz o la fuente generadora del problema del narcotráfico, más no las consecuencias o derivados de éste.
- El proceso de centralización y concentración de poder está incentivado y empujado por los tres vértices políticos e históricos descritos en este trabajo: el de la concentración de poder en un órgano; la prolongación de tiempo de manera indefinida y permanente del despliegue de las Fuerzas Federales para combatir al

¹³⁶ Esta situación se comparó con el uso adecuado de los poderes de emergencia en la antigua Roma, tal como se expuso en los capítulos 2 y 3 del presente trabajo.

narcotráfico y los altos índices de los delitos de alto impacto; y la condición histórica que favorece la concentración de poder en el Ejecutivo Federal. Sin estos tres vértices posiblemente no se hubiera podido establecer un proceso de concentración y centralización de poder.

- Ha crecido la presión de diferentes actores políticos, así como de diversas instituciones gubernamentales -en especial las castrenses- para que sea aprobada la Ley de Seguridad Interior. Con esto, las Fuerzas Federales, en especial las Fuerzas Armadas, tendrán una mayor certidumbre jurídica en sus labores de seguridad pública. A esta presión contra el legislativo se suma una serie de descalificaciones contra las policías locales de todo el país, así como una serie de “chantajes” o amenazas por parte de las fuerzas castrenses. Con esto se estaría llevando a una posible militarización del país; sería la entrega del Estado al Ejército Mexicano. Prueba de esto último es la entrega de todos los puertos mexicanos a las fuerzas castrenses.
- Diversas organizaciones, activistas y políticos -de oposición especialmente- han advertido del riesgo que podría existir en el país al darle al Ejecutivo Federal, a través de la Ley de Seguridad Interior, más poderes de los que ya posee para arrostrar de una manera más adecuada y eficaz el problema del narcotráfico. El Ejecutivo Federal podría utilizar estos poderes con fines políticos y sociales, es decir, para reprimir fuerzas políticas opositoras. Y no sólo para afrontar el problema del narcotráfico. Esto con la apariencia de salvaguardar la seguridad pública o la seguridad nacional, el orden público. Este aumento de poder bien podría trastornar la división y equilibrio de poderes en la nación ó, inclusive, podría anular el pacto federal.
- La guerra prolongada y abierta contra el narcotráfico por parte del Estado ha desgastado tanto a las instituciones gubernamentales como al tejido social en general. A pesar de la concentración de poder y/o facultades en el Ejecutivo Federal y en las Fuerzas Armadas, se ha incrementado la violencia y la presencia de

los cárteles de la droga en el país¹³⁷. Esto ha ocasionado que se empiece a hablar de una “balcanización” del país, es decir, de una fragmentación o feudalización del territorio nacional en varios territorios, cada uno de éstos controlado o bajo la influencia de un cártel del narcotráfico. A esto se suma el desigual crecimiento económico de los estados¹³⁸. De este contexto podemos vislumbrar dos posibles escenarios en un futuro próximo: si el Estado ganase la guerra contra el narcotráfico, habrá un Estado más centralizado, más presidencialista, tal y como se expuso a lo largo de este trabajo. Pero, en cambio, si el Estado pierde o va perdiendo la guerra contra el narcotráfico, el país posiblemente sufriría una balcanización o feudalización de su territorio, cada uno de estos bajo la influencia de algún cártel del narcotráfico; desaparecería el fuerte Estado Nación de México para dar paso a estados más pequeños y débiles. La guerra del Estado contra el narcotráfico, encabezada por el Ejecutivo Federal, no ha logrado aún del todo superar esa amenazante balcanización o feudalización del territorio nacional. Ante estos nuevos escenarios que se están configurando cabría preguntar: ¿A quién le conviene esta balcanización del territorio nacional? ¿A quién le conviene una guerra prolongada contra el narcotráfico en el país? y, por último, ¿A quién le conviene que las Fuerzas Armadas estén de una manera permanente e ilimitada en las calles del país supliendo las labores de seguridad pública de las policías locales?

¹³⁷ 2017 fue considerado como el año más violento de la historia reciente de México.

¹³⁸ Los estados del norte y la Ciudad de México poseen mucho más crecimiento económico que los estados del sur como Chiapas o Oaxaca.

Bibliografía

Fuentes Académicas:

- Aguayo Sergio y Benítez Manaut Raúl, *Introducción*, Atlas de la Seguridad en México 2012, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Agosto 2016, <http://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012/17-atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012>
- Aguilar Rivera, José Antonio, *El manto Liberal, Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, (pdf), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/16/tc.pdf>
- Asimov, Isaac, *La República Romana*, Estados Unidos, Alianza Editorial, 1965.
- Benítez Manaut, Raúl, "Violencia y narcotráfico en México, 2015", *Revista de la Administración Pública*, 136 Volumen L, Nº 1 Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectiva para México, enero-abril 2015, INAP, México, D.F., Pág. 15-19
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México siglo XXI, 2007, 16 Edición.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Orígenes y Fundamentos del Poder Político*, (pdf), Enlace Grijalbo,
- Cabrero Mendoza, Enrique, 1 de Noviembre del 2008, Las Trampas del federalismo fiscal, (en línea), *Nexos*, Diciembre del 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=12811>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, 164a. Edición, Editorial Porrúa.
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era.
- De Gabriel, José Antonio, *La formación del Estado moderno*. Universidad Autónoma de Madrid.
- De Meza, Oliver, 1 de Junio del 2015, Municipios: arcaicos e ineficientes, (en línea), *Nexos*, Enero del 2016, <http://www.nexos.com.mx/?p=24990>

- Díaz Cayeros, Alberto, 1 de Enero del 2012, Federalismo, (en línea), Nexos, Enero 2016 <http://www.nexos.com.mx/?p=10281>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2012), “La estrategia fallida”, Nexos, núm. 420, diciembre, pp 2536
- Hope, Alejandro, (2014), “Las trampas del centralismo”, (en línea), Nexos, Diciembre 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=21661#ftn3>
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, 2012, Cuarta edición.
- Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza.
- Merino, Mauricio, (2008) “Un federalismo sin proyecto”, (en línea), Diciembre 2015, Nexos <http://www.nexos.com.mx/?p=12805>
- Montero, Juan Carlos, (2012), “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos* 39, Enero 2012, pp 7-30
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Argentina, 2008, 33 Edición.
- Plano, Jack C, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México, Limusa- Wiley, 1971.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1905, 33 Edición.
- Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, Gernika, Tercera Edición.
- Silves Vallejos, Abraham, “La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”, (pdf), *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Noviembre del 2015
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/11313/11822>
- Weber, Max, *El Político y el Científico*, Editorial Colofón, México D.F. Primera reimpresión 2009

Fuentes periodísticas:

- Aranda, Jesús, jueves 24 de noviembre de 2016, Luis Garfias se opone a dar facultades de investigación a las fuerzas armadas, *La Jornada*, pág. 4
- Arellano García, César, jueves 24 de noviembre de 2016, Expertos y ONG rechazan que marinos y soldados realicen tareas de seguridad, *La Jornada*, pág. 4
- Camacho, Zósimo, 29 de Abril del 2014, *La seguridad interior no es un asunto policiaco militar*, (en línea), Contralínea, Marzo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/04/29/la-seguridad-interior-es-asunto-policiaco-militar/>
- Carrasco Araizaga, Jorge, 18 de diciembre de 2016, “Un Golpe Silencioso”, Proceso, Pág. 9-12
- Cepeda Neri, Álvaro, 12 de Febrero del 2014, *El Estado centralista con el Código de Procedimientos Penales*, (en línea), Contralínea, Mayo 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/02/12/el-estado-centralista-con-el-codigo-de-procedimientos-penales/>
- Cervantes, Jesusa, 18 de diciembre de 2016, “Y en San Lázaro, las truculencias del PRI”, Proceso, Pág. 13-15
- Delgado Álvaro, 2 de Diciembre, 2014, *Acciones “autoritarias” detrás del plan de seguridad de Peña: PAN*, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=389656>
- Espinosa, Verónica, 15 de Abril del 2014, *Pretenden que la Gendarmería Nacional sea una “súper policía”*, (en línea), Proceso, Enero 2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=369790>
- Islas Bacilio, Luis Esteban, 26 de abril 2015, *Urge modificar estrategia de seguridad*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/indigonomics/urge-modificar-estrategia-de-seguridad>

- López Portillo, Ernesto, 27 de Julio del 2011, *Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, para qué*, (en línea), El Universal, Mayo 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53947.html>
- Redacción Animal Político, 25 de Abril del 2011, Las modificaciones clave a la Ley de Seguridad Nacional, (en línea), Animal Político, Mayo 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/04/las-modificaciones-clave-a-la-ley-de-seguridad-nacional/>
- Sandoval Alarcón, Francisco, 15 de Junio del 2011, *Los 10 puntos que la Segob defendió de la Ley a la Seguridad Nacional*, Animal Político, (en línea), Animal Político, Febrero 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/06/10-puntos-que-segob-defendio-de-la-ley-de-seguridad-nacional/>
- Sandoval Alarcón, Francisco, 27 de Abril del 2011, Diferencia de las tres propuestas a la Ley de Seguridad Nacional, (en línea), Animal Político, Mayo 2016, <http://www.animalpolitico.com/2011/04/conoce-las-diferencias-de-las-3-propuestas-de-ley-de-seguridad-nacional/>
- Sin Autor, 5 de Octubre del 2011, *México, con la peor democracia en 10 años: estudio*, (en línea) Proceso, Abril 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=283287>
- Vargas, Rosa Elvira, jueves 24 de noviembre de 2016, Peña Nieto insta al Congreso a cobijar tareas de fuerzas armadas, *La Jornada*, pág. 3
- Villamil, Genaro, 25 de Febrero 2013, *“La Gendarmería Nacional será una “policía de proximidad”*, (en línea), Proceso, Febrero 2016, <http://www.proceso.com.mx/?p=334595>
- Villamil, Genaro, 18 de diciembre de 2016, *“Impulsada por Washington, avanza la bota militar”*, Proceso, Pág. 6-8
- Villegas, Rodrigo, 23 de Noviembre del 2013, *Seguridad Pública: descansa en paz*, (en línea), Reporte Índigo, Abril 2016, <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/seguridad-publica-descansa-en-paz>