

Análisis de la Ley de Seguridad Interior en México*

Analysis of the Internal Security Law in Mexico

PATRICIA REYNA ONTIVEROS**

RESUMEN:

Este artículo analiza la Ley de Seguridad Interior en México, a la luz del orden constitucional vigente y del problema de la conceptualización de seguridad en nuestro país. Aborda los antecedentes de la ley y las facultades en esta materia respecto a los tres poderes y los órdenes de gobierno, así como las consecuencias de la ley en el respeto del articulado de los derechos humanos en México, en caso de su aplicación. Con independencia de la resolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita de las acciones de inconstitucionalidad que suscitó la entrada en vigor de dicha ley, este artículo pretende dar algunas bases para el estudio de la legislación de la seguridad en México.

Palabras clave: *seguridad interior, seguridad nacional, seguridad pública, policía, ejército.*

ABSTRACT:

This article analyzes the Law of Internal Security in Mexico, in light of the current constitutional order and the problem of the conceptualization of security in our country. It deals with the antecedents of the law and the powers in this matter with respect to the three branches of law and the orders of government, as well as the consequences of the law in the respect of the articulation of human rights in Mexico, when there is a need to apply such law. Regardless of the resolution issued by the Supreme Court of Justice of the Nation for unconstitutional actions that prompted the entry into force of this law, this article aims to provide some academic basis on security legislation in Mexico.

Keywords: *internal security, national security, public security, police, army.*

*Artículo de investigación recibido el 15-06-2018 y aceptado el 13-08-2018.

**Profesora en la Universidad Iberoamericana, Puebla, México. (dirección@rab-gts.com) <http://orcid.org/0000-0002-3143-6283>

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Antecedentes / 3. La Ley de Seguridad Interior / 4. Orden jurídico nacional y seguridad interior, nacional y pública / 5. El concepto de seguridad / 6. Conclusiones / 7. Bibliografía

*La paz la quieren con guerra
y la guerra con sangre
la paz de los jardines de paz
y la guerra de los criminales de guerra
declara la guerra a la guerra
para que la paz se tenga en paz
y haz que la paz no siga dando guerra
haz la paz a la guerra para
que la guerra descanse en paz.*

ANTONIO ACEVEDO LINARES

1. INTRODUCCIÓN

El 21 de diciembre de 2017 se publicó el decreto aprobado por la Cámara de Senadores,¹ por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, de acuerdo con su artículo primero transitorio. Dentro de la exposición de motivos que expresaron algunos senadores en la iniciativa estuvo la urgente legalización de la presencia de las Fuerzas Armadas para coadyuvar con las autoridades civiles en materia de seguridad pública y dotar al Ejército de la autorización jurídica necesaria para su intervención en la lucha de la persecución del delito.

Una ley de tal importancia requiere entrar al análisis académico para comprender sus limitaciones y alcances. La metodología aquí empleada es documental; la consulta de fuentes periodísticas y electrónicas es de gran ayuda, así como la escasa bibliografía respecto al tema y, desde luego, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, que ya se ha pronunciado al respecto.

El estudio se abordará cronológicamente con la finalidad de dar al lector una perspectiva histórica de los hechos que se pretenden resolver con la promulgación de la ley que aquí se comenta, a pesar de haber tenido tantas

¹ Fuente: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017.

manifestaciones sociales, institucionales y académicas en contra. El espacio dialéctico que abrió primero la iniciativa y luego su discusión en las cámaras pudo haber sido un foro democrático de gran valor, sin embargo, predominó la imposición sobre la democracia.

2. ANTECEDENTES

El 11 de septiembre del 2001, después del ataque terrorista sufrido en los Estados Unidos de América, este país y Canadá se dieron a la tarea de reforzar su seguridad, principalmente en las zonas fronterizas, en aduanas y en el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS, por sus siglas en inglés), componente del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés); así mismo, agilizaron una serie de medidas de seguridad en toda América Latina para controlar la inmigración a sus países.

Dentro de estas últimas acciones, en el año 2005, siendo presidente de México Vicente Fox Quezada, Estados Unidos, Canadá y México convinieron en la conformación de la Asociación para la Seguridad y la Cooperación (AS-PAN). Dicha asociación tendría por objetivo primordial incrementar la seguridad interior y exterior de los tres países, enfocándose de manera importante en el ataque contra el tráfico de drogas y el terrorismo, por ser las principales preocupaciones de los dirigentes de las tres naciones, aunque el cúmulo de acciones a realizar se enfocaba mucho más entre México y Estados Unidos, por el problema del narcotráfico bilateral.

Para el caso de Canadá, la asociación resultó, en su mayoría, de carácter declarativo, aunque, a pesar de ello, por ejemplo, reguló la inmigración de los ciudadanos mexicanos, y México no hizo nada en estricta reciprocidad. Durante los acuerdos, Estados Unidos mantuvo la posición férrea de que era por México que toda la droga entraba a su territorio para sus consumidores (por lo menos, eso sostuvo en el discurso público), y consideró que, acabando con la producción de drogas en México, el consumo en su país se iba a terminar. Nada más erróneo. Cuando impuso a Latinoamérica las medidas del consenso de Washington para el libre mercado y cuando México aceptó las cartas de intención del Fondo Monetario Internacional, no consideró que la droga también transitaría libremente y que su principal mercado precisamente estaría de ese lado de la frontera.

Paradójicamente, con las intenciones de la asociación, durante el gobierno del presidente de México Vicente Fox Quezada hubo un aumento en número,

extensión de operación y diversificación de los cárteles mexicanos,² lo que afectó de manera importante el tránsito comercial entre ambos países, sobre todo en el municipio de Nuevo Laredo (Tamaulipas). A pesar de ser uno de los temas torales durante ese periodo presidencial, además de la regularización en el tema migratorio, el narcotráfico obstaculizó el comercio, y en las migraciones hubo algunas concesiones por parte Estados Unidos, por lo menos hasta antes de la entrada de Donald Trump como titular del Ejecutivo en ese país.

También, durante el sexenio de Vicente Fox Quezada, en abril del 2004, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la facultad del Congreso federal para legislar en materia de seguridad nacional (inciso M de la fracción XXIX del artículo 73), así como el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración pública federal, para dotar a la Secretaría de Gobernación de facultades en materia de seguridad nacional, curiosamente, sin definir cuáles pero dando cabida a instaurar dentro del Poder Ejecutivo federal todo un sistema nacional de investigación e información que operaba a través de un Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen); en consecuencia, el 31 de enero del 2005 se publicó la Ley de Seguridad Nacional, a la que este trabajo se referirá más adelante.

Dos años más tarde, se firmó en la ciudad de Mérida (Yucatán) el convenio bilateral entre México y Estados Unidos denominado Plan Mérida, como un segundo antecedente de la Ley de Seguridad Interior, firmado por el entonces presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, y su homólogo en México, Felipe Calderón, como una iniciativa conjunta que aparentemente ayudaría a terminar con el problema regional de la delincuencia organizada, poniendo especial énfasis en el terrorismo y el narcotráfico, a pesar de que el único terrorismo que México ha padecido es por parte del mismo Gobierno y del Ejército mexicano.

El Plan Mérida básicamente consistía en una serie de acciones que ambos países implementaron: aumentar la seguridad fronteriza y especializar los servicios de inteligencia en pro de la lucha contra la delincuencia organizada, para tener un hemisferio más seguro y protegido. Una parte importante del Plan Mérida comprometía un apoyo monetario que Estados Unidos otorgaría a México (1 400 000 000 de dólares distribuidos en tres años) para que se

² La Procuraduría General de la República informó de los siguientes cárteles: de Tijuana, encabezado por los hermanos Félix Arellano; el de Colima, de los hermanos Amezcua Contreras; el de Juárez, de los sucesores de Amado Carrillo; de Sinaloa, del *Chapo* Guzmán; el cártel del Golfo, de Osiel Cárdenas; el del Cacique, en Oaxaca; y el cártel Milenio, de los Valencia. Carlos Montenegro, J. L., "Nuevos actores de la geopolítica, Plan Colombia y Plan Mérida: dos guerras ajenas", *Revista CIFE*, núm. 17 (12), pp. 167-186.

invirtiera en capacitación, equipamiento, modernización y organización de todo el grupo de policías, incluyendo los convenios de colaboración entre los tres órdenes de gobierno. Uno de los principales objetivos de la Iniciativa Mérida³ era mejorar los programas de las agencias de seguridad, equipamiento, implementación de tecnologías computarizadas para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre ambos países, así como impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.⁴

Nuestro país vecino consideró y considera importante la seguridad en México para erradicar parte de su inseguridad. Cabe destacar que en el proceso de negociación en el Plan hubo fricciones debido a que el Senado de Estados Unidos insistió en llevar ante los tribunales competentes a los servidores públicos mexicanos que estuvieran relacionados con hechos delictivos, es decir, relacionados con el comercio de las drogas.⁵ Dura tarea pero, por más que fuera bueno, resultaba violatorio de su soberanía de México. Finalmente, el Senado de ese país lo aprobó haciéndole una reducción de los fondos que ese primer año se trasladarían a México y reduciéndolos a una cantidad de trescientos cincuenta millones de dólares.

Resumiendo, las grandes acciones de plan fueron: combate al narcotráfico y al terrorismo, seguridad fronteriza, seguridad pública y estricta aplicación de la ley, la construcción institucional y el robustecimiento del Estado de derecho.

Es ampliamente sabido que los gobiernos tienen que construir la cualidad del Estado al cual dirigen hasta convertirlo en Estado de derecho,⁶ cualidad inherente a aquellos Estados donde gobierna la ley y no los hombres; desde ahí la iniciativa Mérida ya cojeaba: ¿una nación pugnando por un Estado de derecho dentro de otro país?

³ *Iniciativa Mérida, Compendio*, Cámara de Diputados, México, 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

⁴ Arámbula Reyes, Alma, *Iniciativa Mérida, Compendio*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, México, Cámara de Diputados, 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-Cl-A-02-08.pdf>.

⁵ Chabat, Jorge, Colecciones de documentos de trabajo del Centro de Investigación y docencia económica, La iniciativa Mérida y la relación México y Estados Unidos: En busca de la confianza perdida, núm. 195, pp. 9-12. Disponible en: <http://libreriacidce.com/librospdf/DTEL-195.pdf>.

⁶ Robert von Mohl, en 1832, precursor de la escuela alemana, acuñó el concepto de *estado de derecho*, apreciando en su totalidad la actividad estatal, que debe conformarse siempre en el marco de la ley (Neuman, 2007).

Los informes relativos a la seguridad, posteriores a la firma del Plan Mérida, no resultaron alentadores: en el año 2011 la revista *Dfensor*, de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, del entonces Distrito Federal, advertía que:

en el país se vive una escalada de violencia atizada no sólo por la lucha territorial entre grupos de la delincuencia común y organizada, sino también por los enfrentamientos entre éstos y las fuerzas armadas, las cuales, al desempeñar funciones extraordinarias de seguridad pública por tiempo indefinido y sin controles de legalidad que transparenten y limiten sus actuaciones, vulneran gravemente los derechos humanos tanto de la población civil como de quienes integran los propios cuerpos de seguridad. Frente a esta situación, sumada a décadas de corrupción e ineficacia institucionales en materia de procuración e impartición de justicia, el saldo de la “guerra” contra la delincuencia emprendida desde 2006 por la actual administración federal no podía ser menos alarmante: casi 60 mil personas muertas y un sin número de casos impunes de desapariciones forzadas, de detenciones arbitrarias, de tortura, de secuestro, de extorsión (...) Por acción directa u omisión, el Estado mexicano resulta ser el principal responsable de esta tragedia que enluta a miles de niños y niñas, hombres, mujeres y personas adultas mayores.

Los resultados en el tema de inseguridad, recopilados durante el periodo de 2003 al 2012, resultaron totalmente contrarios a lo esperado, a pesar de toda la estrategia internacional en la que participaron los presidentes de México Vicente Fox, durante su periodo, de 2000 a 2006, y Felipe Calderón, de 2006 a 2012:⁷

- En el año 2007 los homicidios aumentaron en un 300%.
- De enero a agosto de 2012 se registraron 30,440 denuncias por concepto de extorsión telefónica.
- La incidencia por cobro de piso (una forma de extorsión particularmente lesiva de la actividad económica y comercial) se incrementó de 2010 a 2012 un 131%.

⁷Fuente: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Encuesta_Nacional_de_Seguridad_P_blica_Urbana.shtml.

- El 91 % de los delitos que se cometen en México no son ni siquiera denunciados (y por ello, mucho menos son investigados o sancionados: es el reino de la impunidad absoluta).
- La mayor parte de las corporaciones policiacas no han avanzado en sus procesos de certificación y los controles parecen haberse sumido más bien en una triste rutina burocrática, sin efecto alguno en el mejoramiento de nuestra seguridad pública.
- La tortura se incrementó en un 400% en este sexenio, sin que los responsables hayan sido llevados ante la justicia. La CNDH ha tenido que emitir más de 150 recomendaciones por ello a órganos del Gobierno federal, sin que hasta la fecha se sepa de alguna sentencia condenatoria firme contra los funcionarios señalados.

La evaluación de la OCDE, presentada en enero de 2017, describe que, entre otros, inciden en materia económica y de seguridad:

Una prioridad importante del gobierno ha sido mejorar la seguridad, considerando los elevados índices de delincuencia en muchos estados, de manera notoria los homicidios, secuestros y extorsiones, que reducen directamente el bienestar y la percepción de seguridad (...) Las zonas del país más afectadas por la violencia a menudo son en las que están las empresas más productivas, y su tamaño promedio de empresa y productividad se han deprimido. Estrategias más eficaces de aplicación de la ley son un objetivo importante. Desde hace bastante tiempo se ha necesitado una mayor profesionalización de los cuerpos policiacos en todos los niveles, y una mejor coordinación con las autoridades locales. El gobierno federal ha facilitado esta maniobra al firmar acuerdos estado por estado (17 estados firmaron a principios de 2016) que permiten la integración estatal de los cuerpos policiacos. Esos cambios han impulsado la capacitación y se espera que también disminuyan la corrupción.⁸

De lo anterior y de la experiencia de toda persona que viva en México en 2018 es muy fácil deducir que el tema de la seguridad en México sigue siendo un tema en el que falta mucho por hacer.

⁸ Estudios Económicos de la OCDE, México, 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.

De manera absolutamente arbitraria e ilegal, pronta, atropellada y en un afán por cumplir los compromisos de la iniciativa Mérida, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, como jefe de las Fuerzas Armadas, durante su sexenio movilizó al Ejército para crear una guerra contra el narcotráfico, empezando en Michoacán, cuyo resultado fue una consistente ola de violaciones de derechos humanos, muertes sin explicación, desapariciones de personas, sospecha de incursión de los miembros del Ejército en el narcotráfico, etc.

Tras más de diez años de tremendas iniciativas y estrategias para resolver el problema de la seguridad pública, México se ubica en el lugar número 93 de 113 países, según el Índice de Estado de Derecho 2017.18 vía World Justice Project (IMCO, 2018). El informe indica que en los últimos años México cayó cuatro posiciones respecto al índice de 2016 y que “los derechos fundamentales y los límites al poder gubernamental se debilitaron en este periodo”.

En Latinoamérica, México se ubica en el lugar número 25 de 30. De poco o nada han servido los programas de seguridad implementados por los últimos gobiernos; la ayuda económica venida de los EEUU tampoco sirvió de mucho para resolver el problema. Los límites del poder gubernamental en actos de corrupción y violencia no ayudan al mejoramiento de esta situación; el fracaso en la implementación del nuevo sistema penal adversarial, el marco regulatorio, las violaciones a los derechos humanos, la omisión de las autoridades ante el delito y su impunidad en el delito corroboran el fracaso de las administraciones de los últimos gobiernos en México para avanzar hacia la construcción de un verdadero Estado de derecho y una nación lo más segura posible:

Ten years after the Mexican government launched an aggressive, military-led campaign against drug trafficking and organized crime, violent crime continues to threaten citizen security and governance in parts of Mexico, including in cities along the U.S. southwest border. Organized crime-related violence in Mexico declined from 2011 to 2014 but rose in 2015 and again in 2016.

Analysts estimate that the violence may have claimed more than 109,000 lives since December 2006. High-profile cases—particularly the enforced disappearance and murder of 43 students in Guerrero in September 2014—have drawn attention to the problem of human rights abuses involving security forces. Numerous cases of corruption by for-

mer governors, some of whom have fled the country, have increased concerns about impunity.⁹

3. LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

La Ley de Seguridad Interior, que entró en vigor el 22 de diciembre del 2017, en sus dos primeros artículos enuncia las cualidades inherentes a toda norma jurídica de carácter federal: “de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional”.

Toda norma jurídica debe abonar al orden público, ningún ordenamiento jurídico ni garantía podrá atacar o ponerlo en peligro. La seguridad, en todas sus vertientes —nacional, interior, pública o privada—, es el medio idóneo para el sostenimiento del orden público, pero, literalmente, orden implica estructura y conformidad con la norma fundante.

La Ley de Seguridad Interior se promulga en medio de un descontento generalizado de la población, inclusive de organismos internacionales que encontraron en ella razones suficientes para argumentar que pondría en peligro justamente el orden público, cuya base es la principal garantía individual del gobernado: la paz pública. El gobierno se instituye para los gobernados, y todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio suyo. La ley adolece del criterio de validez democrática (Dórs, 1960).

La ley general —habrá que enfatizarlo desde la perspectiva de la expresión de la voluntad colectiva— es la estructura abstracta en la que se sostienen la organización estatal moderna y la voluntad soberana delegada en el órgano parlamentario; si no fuera así, éste no tendría sentido. No existe otra manera de entenderlo, es el espacio representativo de una pluralidad de ideas y concepciones que toman forma a través de la ley para la ley, en beneficio, en teoría, de todos, del Gobierno y de los gobernados.

La ley es el resultado de la refundación del concepto de autoridad moderna. Todavía no existe una teoría que contradiga de forma total y que sea aceptada, en la que la ley no sea la semilla creadora del derecho, máxime en cuestiones de seguridad. El Gobierno es quien tiene el ejercicio del monopolio de la fuerza, pero siempre respaldado en una ley producto de la voluntad popular; sin embargo, la Ley de Seguridad Interior fue promulgada y publicada teniendo en contra la expresión de la voluntad popular, y fue el resultado de

⁹ US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond Clare Ribando Seelke Specialist in Latin American Affairs Kristin Finklea Specialist in Domestic Security, June 29, 2017, p. 1.

actos de conformación partidista-económica mediatizados por las dependencias que integraban en diciembre del 2017 el Poder Ejecutivo en México.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Interior circunscribe su objetivo a la seguridad nacional, que atañe a cuestiones de seguridad estatal, no de seguridad pública, conceptos que más adelante se explicarán.

Su artículo 4 constituye el marco conceptual de dicha ley con base en lo prescrito en la Ley de Seguridad Nacional, ley aprobada por una emergencia de seguridad interior en Estados Unidos. Llama la atención la fracción III de este mismo artículo 4, al prescribir en forma literal: “Riesgo de Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior”.

Mientras que el riesgo es la probabilidad de que una la singularidad o el cúmulo de situaciones o circunstancias (variables) ocurran y generar un hecho o resultado no deseado, las amenazas son la probabilidad que ese algo no deseado ocurra cuando es agravado por un factor externo.

La definición que nos da la ley, entonces, implicaría que al riesgo de seguridad interior habría que sumarle un riesgo externo, *ergo*, de seguridad nacional, para que éste se convirtiera en amenaza de seguridad. La amenaza es un factor externo.

Los riesgos de inseguridad se determinan a partir de ciertas circunstancias o factores políticos, económicos, socio-culturales, entre otros; por ejemplo, en comunidades marginadas en donde el índice de analfabetismo es alta, así sea en la población menor de quince años y que no existan oportunidades productivas, hay mucho más riesgo de producir delincuencia y otros problemas sociales aunque el riesgo exista siempre; no importa que la comunidad tenga características contrarias, pero será menor. Pero si a la primera comunidad le agregamos factores de inmigración y violencia, podría, sólo podría, aumentar el riesgo y ser una amenaza (exterior) de seguridad para esa comunidad o nación.

La cuantificación e identificación del grado de riesgo debería constituir un elemento central en las prioridades y en la creación de políticas públicas orientadas a disminuir la inseguridad (el riesgo). Los actos predictivos y los diagnósticos son herramientas indispensables que deberían sustituir la intuición y la casualidad. La prevención, como una actividad que asocia el riesgo con el daño, permite eliminar o disminuir los factores que lo causarán. El riesgo, llevado al límite, se convierte en peligro, no en amenaza. Es un factor de riesgo externo. Siempre existen riesgos, otros son creados y algunos otros,

no prevenidos. La prevención en los factores o circunstancias de los riesgos puede disminuir o desaparecer el daño o el peligro, no en la amenaza.

Otra acepción de la palabra *amenaza*, excepto en desastres naturales, es aquella expresión dolosa de la voluntad, que contiene el anuncio o probabilidad de un peligro. En la amenaza la voluntad puede estar implicada; el riesgo es el lugar, circunstancia o tiempo en el que alguien o algo pueden colocarse. Si se actúa de tal o cual manera o si se cumplen tal o cuales circunstancias, habrá un riesgo, que con otros factores puede mitigarse o incluso desaparecer. El riesgo no puede convertirse en una amenaza, porque son sinónimos; aunque teóricamente provengan de distinta fuente, ambos son probabilidad de lo no deseado.

La Ley de Seguridad Interior, para definir la amenaza a la seguridad interior, nos remite a las hipótesis establecidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, describiéndolas como “amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Todas las fracciones anteriores se refieren a los actos en los que interviene la voluntad, no a las probabilidades, y a todas aquellas acciones por las cuales se agiliza el sistema de seguridad nacional para la defensa del Estado, exceptuando la fracción III, “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”, fracción que se entiende como una excepción en la actuación de la policía en la investigación o persecución del delito y que en todo caso correspondería a actos que ponen en riesgo la seguridad pública y la obstrucción de la justicia.

Desde 1985 existe lo que podría llamarse una nueva corriente en el derecho penal, que la doctrina alemana y española ha aceptado (con bastantes opositores), denominada derecho penal del enemigo, cuyo principal expositor es Günther Jakobs, quien analiza casos que tienen que ver con delincuencia organizada, terrorismo y otros que suponen riesgos a la seguridad nacional, por lo que para este autor y otros muchos debería existir cierta diferenciación en la aplicación del derecho, por su finalidad:

mientras que la pena en el derecho penal del ciudadano cumple una función esencialmente comunicativa o simbólica (pone de manifiesto, mediante un tratamiento racional del autor como persona en Derecho, que el hecho realizado no tiene vigencia y que la norma sigue siendo integrante de la constitución social), en el Derecho penal del enemigo la pena contiene un rasgo más enérgico o coactivo de aseguramiento futuro, de manera que el enfoque es más prospectivo que retrospectivo: se dirige a la evitación de peligros futuros. Y precisamente porque el peligro es superior, se ha de reaccionar de manera proporcionalmente más intensa, esto es, tiende a infligir un impedimento o sufrimiento físico de carácter asegurativa (...) en el Derecho Penal del enemigo se lucha esencialmente contra un peligro” y en el derecho penal del ciudadano se actúa de eminentemente simbólica o comunicativa” (Polaino-Orts, 2013).

Este autor plantea que la seguridad o el orden público pueden estar amenazados por dos niveles delincuenciales: el civil o delincuente común, que para ello normalmente las constituciones despliegan todo un tratado de *habeas corpus* en su parte sustancial y adjetiva (derecho penal); el nivel colectivo delincencial, de las amenazas o ataques dirigidos por organizaciones o asociaciones que forman grupos delincuenciales, incluso a nivel internacional, por ejemplo, en el caso del terrorismo, llegando incluso al extremo de ataques

a las naciones. Para el primer caso, el orden jurídico opera todo el Sistema Nacional de Seguridad Pública; para el segundo, todos los elementos para la defensa de la seguridad nacional y, en su caso, bajo las normas del derecho internacional público. En lo particular, dependiendo de cada acto, los responsables o presuntos responsables de esos ataques deben ser juzgados por las reglas de la seguridad pública y de derecho internacional privado y público.

La Ley de Seguridad Interior contradice abiertamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando prevé en su artículo 129 que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

La Ley de Seguridad Interior faculta para la aplicación de la misma ley (cualquier cosa que eso quiera decir) al Ejecutivo federal (no al presidente de la república), a través del secretario de Gobernación, con la participación de las demás dependencias, y a las entidades de la Administración pública federal. De su literalidad se infiere que participan en su aplicación todas las dependencias (secretarías de Estado), la Consejería Jurídica y los órganos reguladores de energía, no especificando cómo ni las modificaciones que tendrían que tener cabida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para otorgar sendas facultades; también, confiere a la rama descentralizada su aplicación, pudiendo ser organismos públicos descentralizados, empresas de Estado, sociedades nacionales de crédito, sociedades nacionales auxiliares de crédito, fideicomisos públicos y aseguradoras. Tampoco especifica cómo ni la ley o reglamento que detallará sus facultades para ello, además, por supuesto, de la participación de las Fuerzas Federales (las instituciones de la policía) y las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Llama la atención que la Ley de Seguridad Interior, en su fracción x, artículo 4, al definir el uso de la fuerza, prescribe que es el uso racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución; sin embargo, nunca define qué es un acto de resistencia.

Un acto de resistencia es posible encuadrarlo en cualquier ámbito: civil, político, social, ambiental, laboral, etc. La apertura que la Ley de Seguridad

Interior prescribe para el uso de la fuerza es amplísima, tanto que puede prestarse a infinidad de malentendidos e interpretaciones, ya se trate de un enfrentamiento o choque de fuerzas, o de un mandato de autoridad, ya al cumplimiento de cualquier obligación o la oposición de los gobernados ante cualquier acto o ley. La ley tampoco aclara cuáles serán las expresiones para que se consideren actos de resistencia; no especifica, por ejemplo, si para que así sea considerada debe mediar violencia o si puede ser individual o colectiva, etc. La definición no aclara bajo qué supuestos se considerará resistencia, cuáles serán las circunstancias o hechos en que el gobernando estará realizando actos de resistencia, para diferenciarlos clara y explícitamente de aquellos actos realizados por los ciudadanos en el ejercicio de sus libertades públicas, protegidas constitucionalmente y lo que la Ley de Seguridad Interior llama actos de resistencia.

En México ya se han tenido algunos episodios que, por vergonzosos, conviene recordar: desde los más escandalosos y dolorosos, como en Tlatelolco (1968), hasta los más recientes, como los ocurridos en Puebla (2014) con el uso de las balas de goma o los 43 estudiantes desaparecidos de la escuela rural normal de Ayotzinapa, en Iguala (Guerrero); casos en los que el uso de la fuerza pública generó actos de violencia y homicidios en contra de gobernados inocentes no involucrados.

Tampoco aclara la ley nada acerca de la racionalidad en la que deba basarse el uso de la fuerza ni la preponderancia en el estudio del contenido de los actos de resistencia frente a los instrumentos utilizados por las autoridades para conducirlos. La racionalidad en este supuesto, entendemos, debería estar dirigida a las dos principales acepciones de la palabra: *racional* y *razonable*. La primera, como consciente, lógico; la segunda, como medida y tasación. La racionalidad implica el análisis lógico y contextualizado de todos los hechos, así como de su intensidad y efectos para estar en condiciones de ordenar la contención o reconducción de quien o quienes pudieran estar ubicados en alguna hipótesis frontera del derecho y solicitar la intervención de las Fuerzas Federales o Armadas, pero podría ocurrir que si la ley no los aclara ni detalla, esos actos se encuentren en los previstos como ejercicio de uno o varios derechos o libertades fundamentales.

La racionalidad/razonamiento consiste en un encadenamiento de proposiciones y consecuencias que se relacionan con principios (normas). La previsión y la claridad en la ley revisten especial importancia para no dar pie a razonamientos o juicios subjetivos o que no cuenten con los elementos

necesarios o suficientes para desencadenar el uso de la fuerza. Así, la racionalidad también implica medida, tasación y supuestos jurídicos explícitos que no den pie a la confusión.

Es de explorado derecho que la claridad y previsión en la ley, tanto como el respeto al orden jurídico por el poder público, son constitutivas y creadoras de los órganos que permiten el ejercicio de la función pública, estableciendo las atribuciones y competencias de sus instituciones; así mismo, son una garantía constitucional que se otorga a las personas para asegurarles que sus derechos y libertades serán ejercidas y respetadas plenamente; la ley ambigua, la ley oscura, nada asegura, nada sostiene, y niega a la función pública el sostén de sus actos. Al igual que para un homicida se requiere tipificar el tipo de crimen de cometió —imprudencial, simple, en riña, etc.—, el uso de la fuerza debe justificarse y contextualizarse lo más claramente posible, para que surta el efecto deseado en el gobernado; de lo contrario, sólo genera lo que se quiere evitar: inseguridad.

Los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior prevén los casos en los que el presidente de la república, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, a petición de las legislaturas de las entidades federativas, emita la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, a través de la Secretaría de Gobernación, a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que las Fuerzas Federales y Armadas intervengan en las entidades federativas, prescribiendo como requisito indispensable su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; sin embargo, de los supuestos no dice nada, sólo se señala que esto ocurrirá cuando las entidades federativas no cuenten con suficientes autoridades competentes o cuando no exista colaboración entre las entidades federativas y los municipios para la preservación de la seguridad nacional.

Por otra parte, las legislaturas estatales estarán obligadas a informar pormenorizadamente los hechos en que motivan su petición de intervención. Esta intervención, establecida en la Ley de Seguridad Interior, afecta la autonomía y soberanía estatal contemplada en el artículo 40 de la Constitución, y lo grave es que dicha autorización de intervención puede utilizarse con fines políticos o económicos. Reduce la posibilidad de la expresión libre de la ciudadanía y la defensa legítima de sus ideas, territorio y sus costumbres, pues bastará con que esta manifestación no sea conveniente para los intereses políticos, económicos o personales de cualquier funcionario público para que sea considerada como un acto de resistencia. La ley deja abierta la puerta

para que se considere un tema de seguridad nacional y puedan intervenir las Fuerzas Federales y Armadas sin más, como ya se ha explicado antes.

La última fracción del artículo 116 de la Constitución establece que las constituciones de las entidades federativas garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realizarán con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. La apertura de la Ley de Seguridad Interior, insistimos, al no establecer claramente acotados los supuestos en que los gobernadores de las entidades federativas soliciten al presidente de la república la Declaratoria de Seguridad Interior en la entidad, puede prestarse a muchos supuestos y muchos casos; los más comunes, los políticos, que pudieran confinar la libertad de los ciudadanos con limitantes no establecidas en ninguna ley. La intervención del presidente de la república y de las Fuerzas Armadas exacerba el centralismo en el ejercicio del poder público, contradiciendo a un elemento tan importante como la Fuerza Pública a nuestra forma de Gobierno federal.

Así también, la Ley de Seguridad Interior contradice de forma notoria el artículo primero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), ley reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues prevé que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social, y de observancia general en todo el territorio nacional.

El articulado que se está comentando también contiene una serie de requisitos y supuestos que deberá contener la solicitud de la Declaratoria de Seguridad Interior; así mismo, aclara que tendrá una vigencia específica. Sin embargo, después la misma ley confía tanto su vigencia como sus condiciones al presidente de la república, con la única condición de que subsista la amenaza de seguridad que la motivó. Esta última permisión, en todo caso, sustituye todo el formalismo que los legisladores intentaron prescribir en la misma ley, para después dar carta abierta al presidente de la república para el uso de la Fuerza Pública.

Por otro lado, en su artículo 6, la ley faculta a las autoridades federales¹⁰ (no acota a cuáles), por lo que se tiene que acudir al concepto de *autoridad* que regula la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a implementar sin declaratoria de protección a la seguridad interior todas las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional, el cual es un documento que la misma Ley de Seguridad Interior define, en su artículo 4, como:

¹⁰ Autoridad para efectos de amparo:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete. Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de 199459. P. XXVII/97. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Febrero de 1997, Pág. 118. -1- rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior.

La Agenda Nacional de Riesgos es un documento oficial que deriva del Plan Nacional de Desarrollo sexenal y de los programas que realiza el Consejo de Seguridad Pública junto con el Cisen; éste último custodia y tiene el carácter de confidencial. Para efectos prácticos, este artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior permite que, en todo momento y por razones confidenciales, el Gobierno, a través de cualquier autoridad y de las Fuerzas Armadas, podrá disponer de la fuerza represiva del Estado en condiciones de absoluta discrecionalidad y opacidad, refrendado además por su artículo 9, en el que de manera poco clara se establece que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada de seguridad nacional *ergo* confidencial, transgrediendo el principio de acceso a la información pública, pues la aplicación en total de una ley no puede tener el carácter de reservada.

Por último, también abierto a contradicción, el artículo 26 señala que “las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgo a la seguridad interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso se requieran”.

Los diputados y senadores que aprobaron esta Ley de Seguridad Interior excluyeron de estas acciones las protestas de carácter social con fines político-electoral, como una concesión a los tiempos electorales en los que se da su aprobación. La gran pregunta es: ¿Cómo se distinguirá uno u otro movimiento? ¿Quién será el responsable de diferenciarlo? ¿A través de qué mecanismos?

Otro aspecto importante digno de tomarse en cuenta es que para la aplicación de la ley y el uso de la fuerza, para casos no determinados, porque no los determina la ley, se excluye la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que significa que, en el ámbito de competencia de la función administrativa, sus acciones referentes a la seguridad interior carecerán de todo principio de legalidad expresamente señalado en los artículos 14 y 16 constitucionales y pormenorizados para esta función en la señalada ley.

4. ORDEN JURÍDICO NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR, NACIONAL Y PÚBLICA

El sistema jurídico mexicano en el orden federal, en materia de seguridad, se integra por una diversidad normativa; destacan:

Para el ejército nacional y en materia de seguridad interior y nacional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código de Justicia Militar
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Ley del Servicio Militar
- Ley Federal del Armas de Fuego y Explosivos
- Ley Orgánica de los Tribunales Militares
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Aérea y Armada
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea
- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley para conservar la neutralidad del país
- Programa para la seguridad pública

En materia de seguridad pública:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Seguridad Nacional (*sic*)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley Federal de Seguridad Privada
- Ley de Policía Federal
- Código Federal y de Procedimientos Federales y Locales

La distribución de facultades y competencias en los distintos órganos estatales y los servidores públicos adscritos a esos órganos los otorga la ley; en ningún caso esas facultades serán conferidas de manera unilateral por los titulares de las funciones, pues ello equivaldría a dejar en estado de indefensión tanto a los gobernados como a las personas que trabajan o tienen cargos

en el gobierno. La legislación citada anteriormente contiene de manera absolutamente clara cuándo da al Ejército facultades en materia de seguridad nacional, no pública, que la legislación otorga a las policías, tal como se detalla a continuación.

El objetivo de la Ley de Seguridad Interior, establecido en su artículo primero, es:

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

Lo subrayado y resaltado es para efectos de analizar la circunscripción de los términos y resaltar lo que para este estudio resulta relevante.

En esta ley se define seguridad interior como:

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

Según con lo establecido en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos, sus artículos 1 y 2 establecen que:

ARTICULO 1o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

ARTICULO 2o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

El artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior prevé justamente, en concordancia con la anterior normatividad transcrita, que su objetivo se adecúa a lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior.¹¹

Los artículos y fracciones en que se fundamenta la Ley de Seguridad Interior establecen la terminología: *seguridad nacional*.

La Ley de Seguridad Nacional, en su artículo tercero, define la *seguridad nacional* como:

¹¹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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

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

Todas las anteriores fracciones de la Ley de Seguridad Nacional se refieren a las actividades tendientes a la protección del Estado y de sus instituciones; por su parte, el artículo 4 de la ley en referencia establece que se considerarán amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Los objetivos de la Ley de Seguridad Nacional, publicada el 26 de diciembre del 2005, claramente obedecen a los de la Asociación para la Seguridad y la Cooperación (Aspan), integrada por Estados Unidos, Canadá y México. México no tiene un historial de invasión y terrorismo, excepto en el caso del primero justamente por Estados Unidos en el siglo XIX (intervención de 1846 por la que México perdió gran parte de su territorio) y en el siglo XX (1914, intervención iniciada en Veracruz).

La mayoría de los estudiosos del derecho constitucional y administrativo aceptan como una de las atribuciones más importantes del Estado precisamente las de policía, mando y coacción (Serra Rojas, 2000), que comprende todas aquellas acciones encaminadas a la seguridad interna y externa del Estado en su comprensión política y territorial, pero también comprenden todas aquellas acciones tendientes a proteger la seguridad de las personas, el respeto irrestricto a sus derechos humanos, derechos de propiedad y, por último, aspectos de seguridad que tienen que ver con el medio ambiente y la protección a la flora y a la fauna, cuya vigilancia a partir del 2002 se encomienda a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Paralelamente, esta atribución estatal también se refiere el poder jurídico-coactivo del Gobierno sobre los gobernados.

Existen, entonces, dentro del orden jurídico mexicano tres conceptos: *seguridad interior*, que, como hemos visto, se acota en la Ley Orgánica del Ejército; la Ley de Seguridad Interior, que nos lleva al concepto de *seguridad*

nacional, que se ha tratado de acotar en las líneas de arriba; y el concepto de *seguridad pública*, al que ahora nos referiremos.

La seguridad pública, como ejercicio del poder público —entendiendo como poder público todas aquellas funciones, facultades y competencias que el poder soberano, el pueblo, delega en sus gobernantes, lo que implica, en todos los miembros de la sociedad, límites a su libertad y a su patrimonio—, en una acepción amplia, abarca todas aquellas cuestiones que pudieran amenazar la tranquilidad de la sociedad, que van desde la fuerza de la naturaleza hasta la defensa del territorio y del hombre contra el hombre mismo.

Las últimas acciones exigen un esfuerzo previo del Gobierno para educar al individuo dentro de los límites que el marco jurídico impone, suficientes para garantizar la libertad de todos, para permitir el desenvolvimiento natural de sus miembros. Cuando el Gobierno ha fallado en estas acciones, ya sea a través de la aplicación inexacta de la ley a sus transgresores o la imputabilidad de la responsabilidad, en la cual no debiera prevalecer el castigo como lo más importante, sino la introspección y la causa en el delito, resulta relevante la implementación de una educación civil y axiológica básica y duradera durante gran parte de la vida del individuo, no como adoctrinamiento dogmático, sino como praxis del bien común, tanto para los operadores de la seguridad como para los individuos de la sociedad.

Un esfuerzo para asegurar la seguridad pública debería consistir en una planeación estratégica tanto del cuerpo de policías en los tres órdenes de gobierno como del sistema educativo nacional, acciones que detonarían un aumento de la seguridad que tanta falta hace en México. El reforzamiento o abuso de la fuerza no es una estrategia, sino un ataque que lo único que lograra es reforzar a los grupos delincuenciales que operan dentro y fuera del territorio nacional.

La seguridad pública, al igual que la seguridad interior y la seguridad nacional, también encuentra su fundamento en la Constitución de México. El párrafo x del artículo 21 acota el carácter de las instituciones de seguridad pública y de policía, a las que textualmente considera de carácter civil. Se trata de una facultad concurrente, por lo que compete a la federación, a las entidades federativas y a los municipios actuar en materia de seguridad pública de manera coordinada.

La seguridad pública, principalmente, está a cargo de las Fiscalías, por lo que se debe tener por cierto que los temas que cubre la seguridad pública se

refieren precisamente a la prevención y, más exhaustivamente, a la persecución del delito.

El delito está perfectamente descrito en los códigos penales federales y estatales, hasta ahora. La investigación y persecución del delito entonces corresponde a las Fiscalías, a través de los Ministerios Públicos, y a las policías, que actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función y bajo el control legal más estricto.

Todas las facultades que engloba la seguridad pública son de tipo concurrente, porque en ellas deben actuar las instituciones policiales de los tres órdenes de Gobierno de manera coordinada, para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

Las facultades de policía, en el sistema jurídico, como un rasgo de ejercicio del poder, se ven concretizadas por mandato constitucional. En concordancia con la doctrina del derecho administrativo, las facultades son aquellas que la legislación otorga a los órganos y al capital humano de las dependencias y entidades de acuerdo con su ámbito competencial. Pero también por mandato constitucional establecido en los artículos 115 y 116, la Constitución federal considera a las entidades federativas libres y soberanas, y al municipio, como la base de nuestra organización política, y lo dota de autonomía, que incluye la organización de su seguridad en su ámbito de competencia.

Las razones por las cuales se cimienta esta organización política, administrativa y territorial tienen sus bases más importantes en las razones del federalismo, y no son menores. Por esta forma de organización, las entidades seden en favor del Gobierno central o la federación ciertas integridades autónomas y conservan otras en el texto constitucional. Con independencia de ser una forma de división horizontal del poder, es una forma de limitar y ejercer el poder, es una forma de reconocer las diferencias regionales, de respeto a la cultura. En el federalismo¹² se pacta por el respeto de la autonomía de esferas competenciales territoriales, acordes con el orden jurídico federal.

En materia de seguridad, la división de los mandos en la división horizontal y vertical del poder federal, estatal y municipal estaba plenamente justificada a través de estas esferas competenciales, que además, en caso de ser necesario, exigen coordinación de los tres niveles, para el caso, por ejemplo, de delincuencia organizada.

¹² Rabasa, Emilio O., *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, México, Porrúa, 2003, p. 49.

5. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

La definición clara del concepto de *seguridad*, en sus distintas vertientes —pública, nacional e interior, exterior o privada—, debería llevar a la correspondiente correlación de competencias y facultades en las distintas legislaciones con las que el país cuenta y, de ser necesario, modificarlas para establecer los límites, controles, pesos y contrapesos de cada una en el mandato normativo nacional, para que el uso de la fuerza sea lo más racional posible y lo más apegado al principio de legalidad.

Sobre el principio de legalidad, de forma simple podemos enunciar “que todo acto de autoridad competente deberá estar fundado y motivado, respetando las causas legales del procedimiento”.

Si, tal como hemos visto, la seguridad nacional e interior compete a las fuerzas armadas y éstas tienen su propia legislación y es lo mismo que para la seguridad pública, que encomienda a las fuerzas policiales de carácter civil su cumplimiento, entonces tenemos que el principio de legalidad no puede ser aplicado cuando la seguridad pública se encomienda a quien no es competente, como es el caso del Ejército. Ante sus actos en la persecución e investigación del delito, no tiene ninguna garantía de seguridad jurídica para el gobernado, sea éste delincuente o no.

El orden jurídico nacional mandata el uso racional de la fuerza a las instituciones de la policía, bajo un presupuesto ético de protección al ciudadano. El uso de la fuerza se concibe dentro del marco de protección de los derechos humanos como un extremo hasta donde sea posible evitable. El uso de la fuerza en el Ejército es inevitable. Bajo el nuevo esquema de derecho penal adversarial, si el Ejército persigue el delito, ¿quién se encarga de la vigilancia puntual de la cadena de custodia?, ¿quién realiza el informe policiaco homologado?, ¿quién le lee sus derechos al presunto inocente?

La intromisión del Ejército en las instituciones de seguridad pública y de policía, a las que textualmente considera de carácter civil, podría violar un principio pilar en los sistemas jurídicos constitucionales contemporáneos: el *habeas corpus*, que asegura los derechos básicos de la persona para conocer la causa por la que se le acusa y ser oído y vencido en un procedimiento en forma de juicio.

La persecución del delito es una función distinta de la de seguridad interior. ¿Para qué necesitamos entonces una fiscalía general de la república autónoma (aunque esté supeditada al Sistema Nacional de Seguridad Pública

y forme parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuya persona con mayor jerarquía será el presidente de la república) si supuestamente una de las razones más importantes para convertir la Procuraduría en Fiscalía y dotarla de autonomía fue, entre otras muchas, evitar que la política se mezclara con las facultades de investigación y persecución del delito y poder terminar con la impunidad?

Las policías en México están diseñadas tradicionalmente para el mantenimiento de la seguridad pública, y a pesar de que adolecen de capacitación, procesos, equipo y capital humano necesario para garantizar, en la persecución y detención de los delincuentes los criterios mínimos para el aseguramiento de los derechos humanos en las personas o grupos involucrados,¹³ tienen una perspectiva distinta a la del Ejército, que, en la mayoría de los casos, está entrenado para enfrentarse a grupos y no a delincuentes comunes.

Involucrar al Ejército y a la policía sin delimitar funciones y facultades en una especie de policía híbrida requeriría de una capacitación muy amplia para estar en condiciones de señalar claramente qué le compete a cada uno en materia de seguridad, para garantizar la integridad física de las personas, el respeto a sus derechos humanos y los niveles mínimos de bienestar en los procesos tanto de investigación y persecución del delito como en el mantenimiento de la paz pública. La persecución de las bandas, cárteles y frentes sigue siendo delincuencia, y en su ataque y erradicación se deben observar los preceptos constitucionales por tratarse de garantías de la más alta protección nacional e internacional.

La mezcla de la policía y el Ejército no abona para ello, sino que deja en estado de indefensión absoluta al gobernado, máxime que, al ser considerados los actos del Ejército temas de seguridad nacional, son considerados reservados, y no habrá entonces ningún acto impugnabile por el gobernado del que se pueda defender con un mínimo de transparencia e información.

No se puede considerar lo mismo seguridad interior que seguridad nacional o seguridad pública, porque la última abarca aspectos de seguridad humana y ciudadana. Desde luego, todos los términos se interrelacionan, sin embargo, abarcan, como se ha visto, aspectos jurídicos distintos a proteger; mientras que los primeros se dirigen a la protección del Estado, los segundos, a las personas. Ambas dimensiones son contempladas por el derecho internacional.

¹³ López Portillo Vargas, Ernesto, México: los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos. Disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/M%C3%A9xico-los-30-principales-problemas-de-la-polic%C3%ADa.pdf>.

Los derechos humanos han sido objeto de tutelaje en la época moderna desde la Declaración de los Derechos del Hombre y de Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa, en el paradigmático año de 1789, producto de las dos grandes revoluciones mundiales y de la filosofía imperante del pensamiento liberal de los siglos xvii y xviii, refrendándose, entre otros muchos cuerpos normativos, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que incluye ya derechos humanos de segunda generación, los cuales se concretizan en sendos pactos de la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas hasta muy pasada la mitad del siglo xx.

La *seguridad humana* es un concepto acuñado a finales del siglo xx en un informe realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹⁴ pero tiene como característica principal enfocarse en las personas y no en los Estados/Naciones, incluso abarca la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto o guerra. Este concepto se encuadra precisamente en lo que el artículo 20 de nuestra Constitución define como *seguridad pública*.

6. CONCLUSIONES

1. La Ley de Seguridad Interior, tal como es promulgada, viola preceptos constitucionales y transgrede principios constitucionales de primer orden como el derecho a la información, el de asociación, el de seguridad jurídica, el principio *pro persona* y el 129 en relación con el 89-VI y el 29.
2. No existe en esta ley un apartado de definiciones que delimite correctamente seguridad pública, nacional e interior y las respectivas competencias a las autoridades encargadas de vigilarlas.
3. La Ley de Seguridad Interior faculta a todo el Ejecutivo federal para aplicar la ley, sin embargo, no se modifican las leyes en las cuales se preceptúan sus facultades.
4. La seguridad en México es un asunto que requiere medidas reactivas, lo que no significa soslayar las medidas preventivas, restitutivas o sustitutivas; la Ley de Seguridad Interior sólo responde a las primeras.
5. No existen medios de control en la ley, que permitan satisfacer la debida inspección del uso de la fuerza y fincar responsabilidades.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana. PNUD, Nueva York, 1994.

6. La ley invade esferas competenciales de forma horizontal (funciones) y vertical (órdenes de gobierno).
7. No contempla ningún mecanismo coactivo para el caso de violación de derechos humanos por su aplicación, es ambigua en cuanto a las facultades que confiere a las autoridades, contradiciéndose con la Ley Federal Procedimiento Administrativo, los códigos de defensa social y fomenta la centralización del poder.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Marieclaire, “Ley de Seguridad Nacional: un paso en retroceso”, *Dfensor Revista de Derechos Humanos*, núm. 8. Disponible en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf.
- Dórs, Álvaro, *Elementos de derechos orivado romano*, Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1960.
- INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Encuesta_Nacional_de_Seguridad_P_blica_Urbana.shtml.
- IMCO, *Índice de Estado de Derecho 2017-2018* vía World Justice Project. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-estado-derecho-2017-2018-via-world-justice-project/>.
- Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, México, Gredos, 2007.
- Neuman, Ellias, *La ausencia del Estado*, México, Porrúa, 2007.
- OCDE, Estudios económicos de la OCDE México Enero 2017 *visión general*. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.
- Polaino-Orts, Miguel, *El derecho penal del enemigo ante el Estado de derecho*. México, Flores Editor y Distribuidor, 2013.
- Haba, Enrique P., “Racionalidad y método para el derecho, ¿eso es posible?”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=128477>.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Seguridad Interior

Ley de Seguridad Nacional

Código Nacional de Procedimientos Penales

Código Penal Federal

Ley Federal del Procedimiento Administrativo