

Temas estratégicos 39

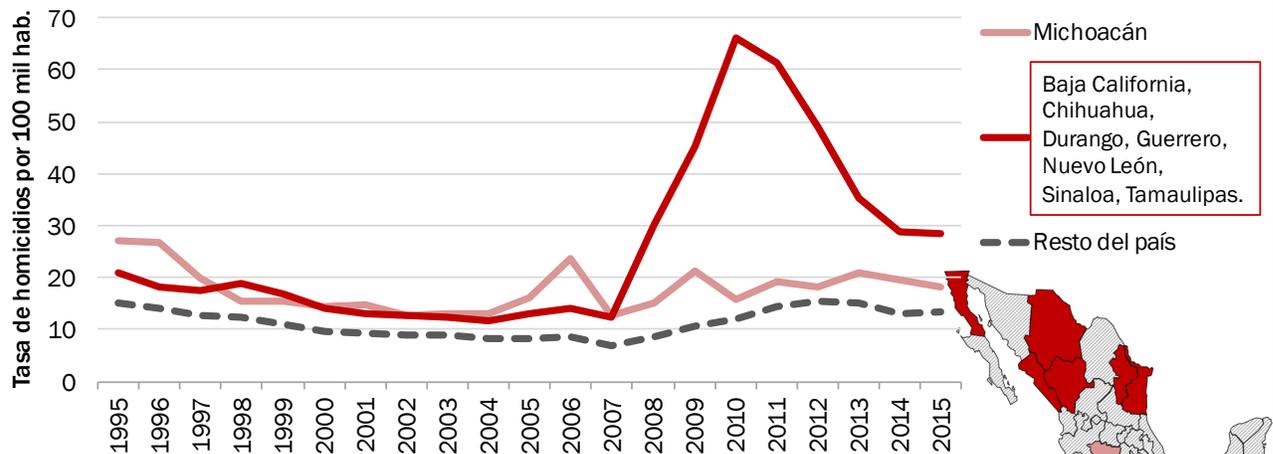
segunda
quincena
enero 2017

➤ Seguridad interior: elementos para el debate

Contenido

Con el objetivo de aportar insumos para el actual debate parlamentario, se analizan cinco aspectos relacionados con la *seguridad interior*: 1) Se revisa el aumento de la violencia en México ocurrido desde hace una década, y su relación con el despliegue de operativos permanentes de las Fuerzas Armadas en tareas de *seguridad pública*; 2) Se discute si las iniciativas de Ley de Seguridad Interior pueden regular efectivamente a las Fuerzas Armadas y si son efectivas para auxiliar a los gobiernos locales; 3) Se presenta un análisis constitucional de las tres iniciativas; 4) Se problematiza el concepto de *seguridad interior* y los traslapes en funciones de *seguridad pública*; finalmente, 5) Se ofrece una discusión general sobre los procedimientos, instituciones y mecanismos de supervisión y control que se proponen en las iniciativas.

Gráfica 1. Tasas de homicidios en los estados donde iniciaron (en diciembre de 2006) los operativos conjuntos permanentes con las Fuerzas Armadas, y en el resto del país.



Fuente: datos de Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Estimaciones y Proyecciones de Población, Consejo Nacional de Población (CONAPO).



1. ANTECEDENTES DEL CONTEXTO NACIONAL

Tres iniciativas de ley han reavivado, en los últimos meses, el debate público y parlamentario sobre la presencia militar en tareas de seguridad interior y/o pública. Raúl Benítez resume este debate de la siguiente manera:

“Como dicen los mandos militares, se necesitan clarificaciones conceptuales y legales [...] a los militares los regula, entre otros, el artículo 129 que dice que deben estar en tiempos de paz en los cuarteles. ¿Esto quiere decir que estuvieron 100 años fuera de la ley? Sí y no. Sí, por falta de regulación (apegándonos al artículo 129). No, porque la cadena de mando inicia en el presidente de la república y él gira las instrucciones sin que medie alguna otra regulación (artículo 89). En ausencia de leyes durante 100 años, el presidente interpreta y ordena. Una lectura precisa nos indica que los militares no violaron la ley, pues no había ley para ser violada. Pero sólo el presidente interpreta esos vacíos legales y ordena el despliegue de los efectivos castrenses.” (Benítez, 2017).

El General Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional, publicó un artículo donde señala la necesidad de contar con un marco normativo adecuado:

“La urgencia de estructurar el proceso y que sea aprobado por el Poder Legislativo deriva de la **necesidad de que se involucre o se responsabilice a todas las autoridades en la atención de los temas de seguridad interior**; asimismo, que el empleo de las Fuerzas Armadas en esta materia tenga un objeto claro, alcanzable y en el menor tiempo posible, en el que se delimiten legalmente las acciones preventivas que de forma permanente puedan o no realizar [...]

Esa urgencia del marco jurídico se hace más evidente al considerar que **se mantiene un promedio diario de 52 mil elementos desplegados** y durante el año 2016 se han realizado 54 operaciones regionales para reducir la violencia [...] **se cumplió con la ejecución de 50 operaciones de erradicación intensiva de plantíos ilícitos (de marihuana y amapola)**, destruyéndose en estos últimos cuatro años 21 mil 833 hectáreas de marihuana y 82 mil 29 de amapola, **así como el despliegue de 75 puestos militares de seguridad**” (énfasis añadido; Cienfuegos, 5/12/16).

¿Cómo llegó México a la situación que describe el General Cienfuegos? Si bien desde la Operación Cóndor de 1977 los gobiernos federales han involucrado a las Fuerzas Armadas en operativos de gran escala para combatir al narcotráfico, distintas series de tiempo con datos oficiales muestran un claro rompimiento de tendencias en 2006-2007 en indicadores relacionados con la seguridad pública, con las relaciones de convivencia entre el Ejército y la sociedad mexicana, y con presuntas violaciones a derechos humanos (gráficas 1, 2, 3 y 4).

Los datos oficiales indican que entre 2006 y 2007 ocurrió un parteaguas en la manera de concebir, administrar y atender el problema de la criminalidad en México. No es difícil identificar que este quiebre de tendencias coincide con el arranque de una política nacional de combate frontal al narcotráfico basada principalmente en el despliegue de las Fuerzas Armadas en operativos de carácter *permanente*. Antes de este cambio político los operativos militares contra el narcotráfico tuvieron, por regla general, plazos acotados y objetivos específicos –esencialmente erradicación de cultivos y bloqueo de alguna ruta de trasiego–. Incluso el Operativo México Seguro de 2005, anunciado con objetivos más amplios de *seguridad pública*, tuvo metas específicas y una duración acotada:

“El operativo [México Seguro] se integra a partir de acciones tácticas para combatir al narcotráfico, el narcomenudeo, el contrabando, el tráfico de indocumentados, el robo de vehículos y la portación de armas prohibidas” (anuncio del entonces vocero de Presidencia; Aguilar, 13/6/05).

“Este operativo, que se inició en Nuevo Laredo, **tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico** [...] Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, **y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal, debiendo retirarlas después**” (énfasis añadido; Benítez, 2008:205)

La nueva política de actuación *permanente* de las Fuerzas Armadas en un marco más amplio de *seguridad pública*, fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el Eje 1, Objetivo 8: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. En las dos primeras estrategias de este objetivo se señala:

“ESTRATEGIA 8.1 [...] El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar **la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país**, y específicamente en el combate al crimen organizado.

ESTRATEGIA 8.2 [...] **Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno**, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos” (énfasis añadido; Presidencia, 2007:59).

La Secretaría de la Defensa Nacional asumió esta participación activa y permanente en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, Objetivo 4: “Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho”. En éste se afirma que:

“[...] la Secretaría de la Defensa Nacional apoya irrestrictamente las políticas gubernamentales en materia de seguridad y **participa activamente en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública** [...]”

Es mediante este objetivo, que las Fuerzas Armadas establecen las acciones de su competencia, para actuar en apoyo de las autoridades civiles en **tareas diversas de seguridad pública, lo que implica su participación para efectos de restauración del orden público, así como para enfrentar el crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad interior de la nación**, que pon-

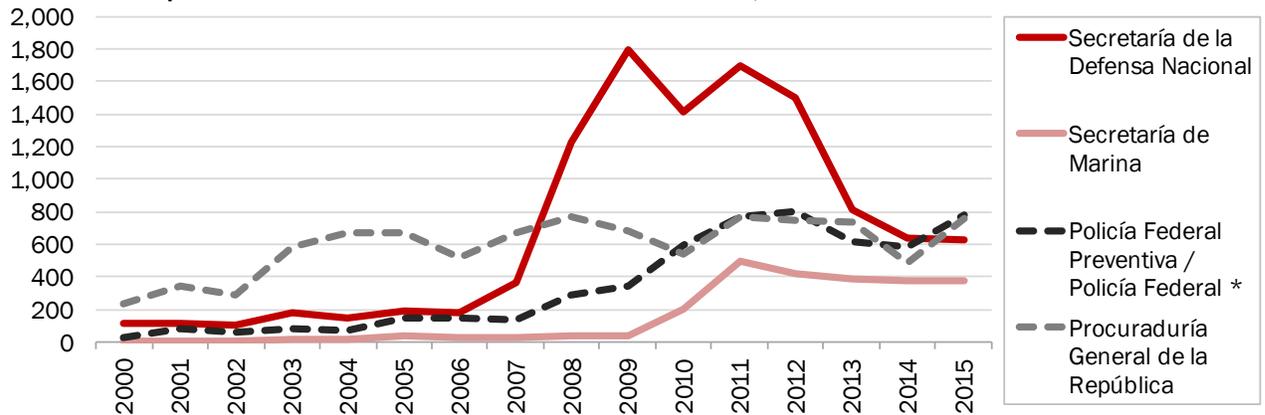
gan en riesgo el orden público, la integridad y la vida de los ciudadanos o la estabilidad de cualquier parte del país” (énfasis añadido; DOF, 24/1/2008)

Hasta el momento, no se ha puesto a disposición pública ningún diagnóstico oficial que justifique este cambio en la política nacional. Se han expresado diversas narrativas sobre los motivos que tuvo el Ejecutivo Federal para desplegar operativos simultáneos en varios estados de la República pero hasta ahora, no se han liberado datos oficiales que den sustento a estas narrativas. El PND 2007-2012, donde se debieron plasmar los motivos de esta decisión, no incluyó datos de diagnóstico, con niveles y tendencias, que justificaran la nueva política nacional (cfr. Presidencia, 2007:43-47).

En contraste, algunos datos oficiales muestran que este cambio político implicó cambios en las relaciones de convivencia entre el Ejército y las poblaciones donde se desplegaron los operativos. Por ejemplo, se tuvo un notable aumento de quejas formales en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) por presuntas violaciones a derechos humanos (gráfica 2): de 182 quejas recibidas en 2006 en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se pasó a 367 quejas en 2007 y a 1,230 en 2008. Desafortunadamente, no se tiene información oficial pública que permita evaluar a cabalidad el desempeño y los resultados de los operativos permanentes iniciados en 2006-2007.

Los datos oficiales disponibles, relacionados con la seguridad pública, muestran un cambio similar en las relaciones entre los cuerpos de seguridad, en general, y la sociedad mexicana (gráfica 3). Por ejemplo, de recibir 369 quejas en 2006 por detenciones y retenciones arbitrarias (sin orden correspondiente o ilegales), la CNDH recibió 1,162 en 2008 y 2,456 en 2011. Por tratos crueles y/o degradantes pasó de recibir 330 en 2006 a 1,642 en 2012. Las quejas por incumplir con alguna formalidad en los cateos y visitas domiciliarias aumentaron de 234 en 2006 a poco más de mil en 2008.

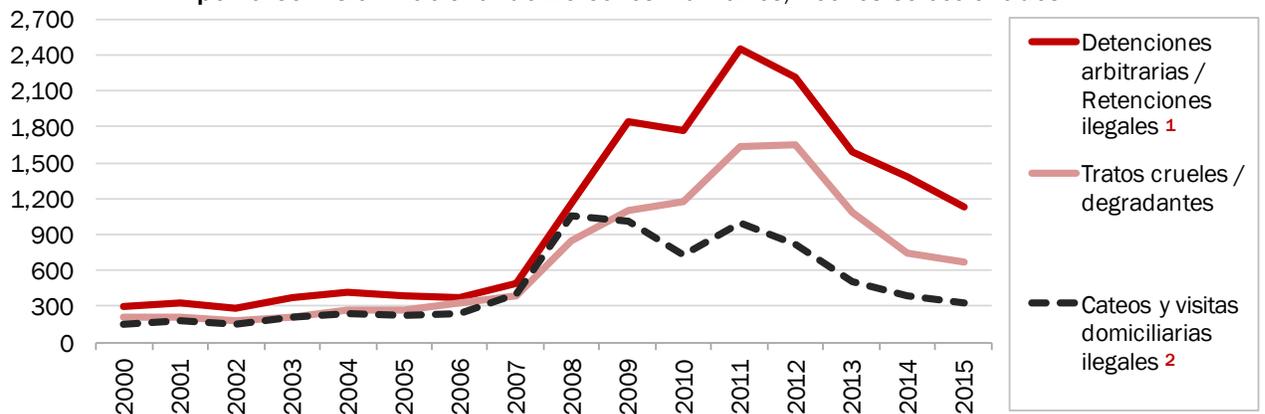
Gráfica 2. Quejas contra autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, autoridades seleccionadas.



* Quejas presentadas en contra de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

Gráfica 3. Quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hechos seleccionados.



Notas: ¹Incluye quejas por detenciones arbitrarias, detenciones sin la orden correspondiente pero no en casos de flagrancia y, retenciones ilegales. ²Quejas por incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

A pesar de que la CNDH no ofrece datos abiertos para realizar análisis desagregados, por ejemplo quejas contra de la SEDENA por tipo de hechos presuntamente violatorios, estos indicadores generales sí reflejan, por la magnitud del quiebre en sus tendencias, algunos efectos no deseados del cambio político en la forma de concebir, administrar y atender el problema de la criminalidad. Más aún, otros indicadores muestran un drástico aumento de la violencia en México después del despliegue de los operativos en 2006.

1.1 Homicidios en México

Los montos y tasas de homicidios son los indicadores más confiables, según estándares internacionales, de los niveles de delitos violentos, y violencia en general, que se viven en un país. En México, los datos de *defunciones por homicidio* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que representan la fuente oficial más confiable al respecto por sus características metodológicas, muestran que nuestro país atravesó por un periodo histórico de baja violencia

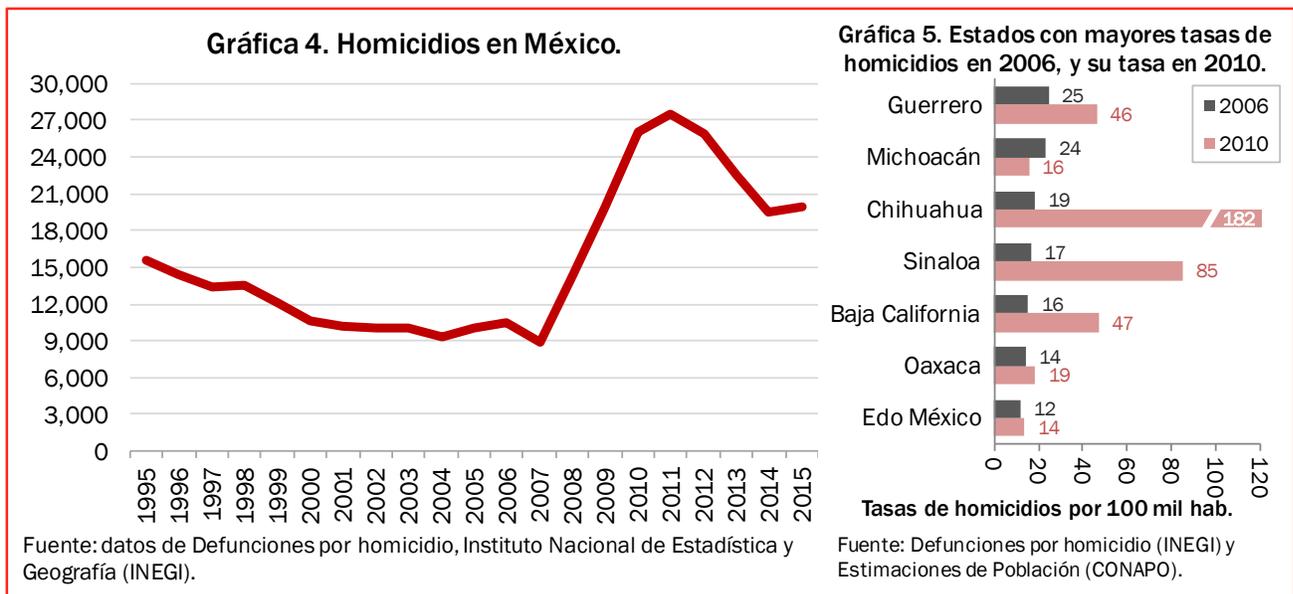
entre 2000 y 2007 (gráfica 4). De hecho, hasta ahora no se ha hecho público diagnóstico oficial alguno, ni con datos de homicidios ni con otros delitos, que muestre la ocurrencia *previa* de una ‘ola de violencia’ que justificara el despliegue de las Fuerzas Armadas en operativos simultáneos en varios estados del país.

Desde finales del siglo pasado los homicidios en México seguían una tendencia descendente, llegando a *niveles mínimos históricos* en la década pasada. Si acaso aumentaron ligeramente de 2004 a 2006 pero se mantuvieron en niveles históricamente bajos (cerca de 10 mil homicidios anuales). Fue *después* de iniciados los operativos permanentes que ocurrió una verdadera epidemia de violencia a nivel nacional, llegando a más de 27 mil homicidios en 2011; de hecho, entre 2007 y 2011 se triplicó su nivel (de 9 mil a 27 mil), y la tasa pasó de 8.1 a 23.7 homicidios por cada mil habitantes.

Los cinco estados más violentos en 2006, es decir aquellos con las mayores tasas de homicidios, fueron Guerrero, Michoacán, Chihuahua, Sinaloa y Baja California (gráfica 5). En este sentido puede decirse que se implementaron operativos en los estados más violentos en ese año. Sin embargo, algunas entidades como Oaxaca y el estado de México presentaron tasas de homicidios (14 y 12 por 100 mil habitantes,

respectivamente) más elevadas que otras entidades donde sí se desplegaron las Fuerzas Armadas, como Tamaulipas (11) y Nuevo León (4). En este sentido no puede decirse que la decisión de implementar operativos fuese una respuesta *directa* a los niveles de violencia observados en las entidades federativas –a falta de diagnósticos e informes oficiales sobre estos operativos, sólo se puede especular en torno a sus motivos–.

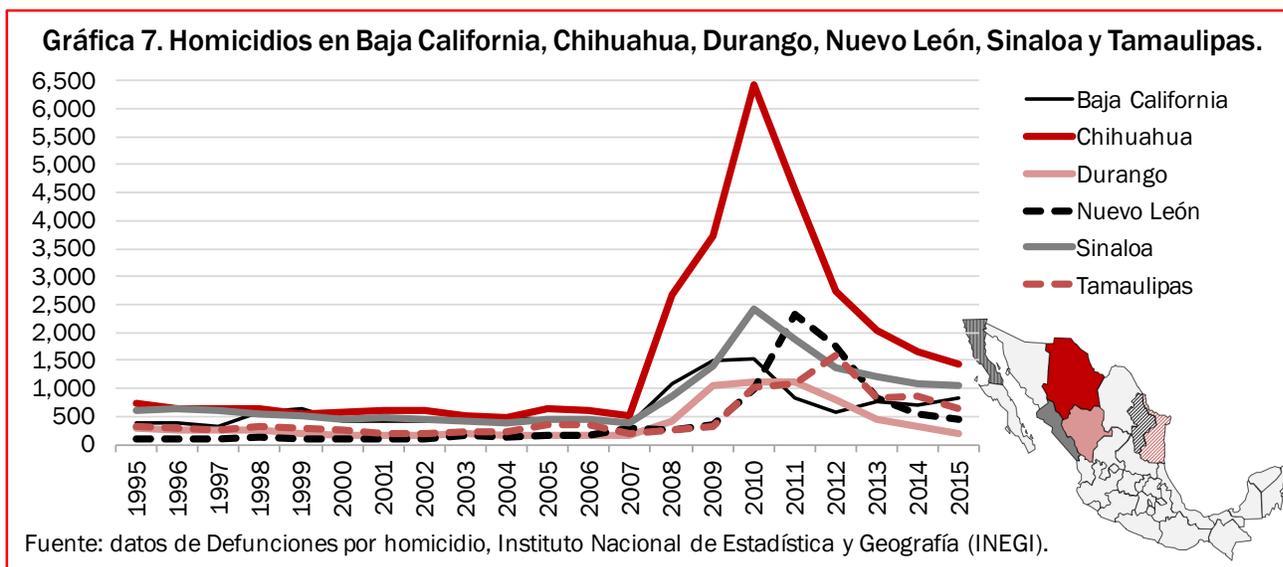
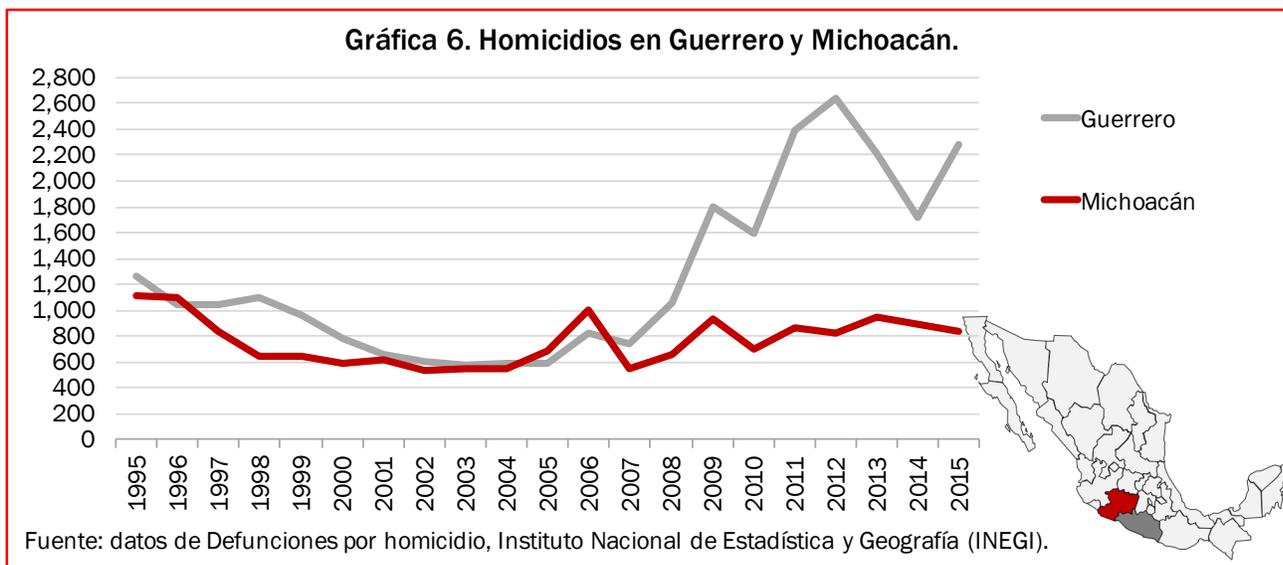
Al examinar los datos desagregados a nivel estatal se observa un patrón general, excepto en Michoacán, de marcados incrementos de homicidios en las entidades donde se implementaron los operativos conjuntos permanentes *después* de que estos fueron desplegados. En Michoacán sí se tuvo un aumento de homicidios de 2004 a 2006 (de 550 a 1,002; gráfica 6) *antes* del despliegue del operativo (al revisar los datos por mes de ocurrencia se tiene un pico máximo en agosto de 2006 y el operativo fue desplegado en diciembre de ese año). Después del inicio del operativo los homicidios se reducen a niveles anteriores pero poco después se nivelan en poco menos de mil anuales (839 en 2005). En Guerrero se tuvo un ligero aumento de 2004 a 2006 (de 588 a 821) pero se observa que los homicidios se dispararon *después* del despliegue de las Fuerzas Armadas: hasta 1,800 en 2009 y 2,633 en 2012.

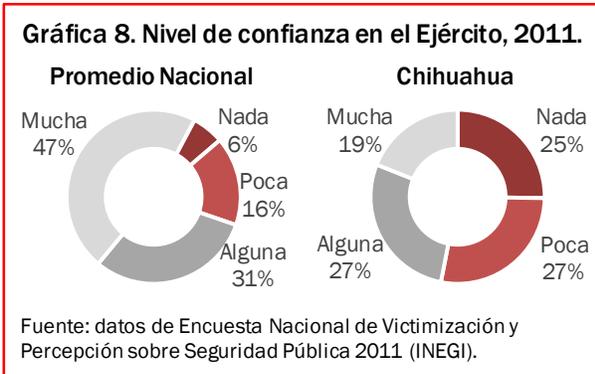


En los demás estados donde iniciaron operativos, Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, no ocurrieron aumentos de homicidios *antes* de su implementación (gráfica 7). En todos se tenían mínimos históricos estables de alrededor de 600 homicidios anuales, por lo que no puede decirse que el despliegue de las Fuerzas Armadas fuese indispensable o incluso necesario (hasta ahora no se ha liberado diagnóstico alguno con datos más sólidos y confiables que muestre lo contrario). Es *después* del despliegue de los operativos que se desata una 'ola de violencia' en estas entidades, siendo Chihuahua la más afectada con un pico

de 6,429 homicidios en 2010 (con una tasa de 182 por cada cien mil habitantes).

De hecho, los niveles más bajos de confianza en el Ejército, desde que se tienen datos comparables, se observaron en Chihuahua mientras se vivieron niveles máximos de violencia en la entidad (gráfica 8). Después del despliegue de los operativos permanentes con las Fuerzas Armadas, en 2011, se tenía que sólo 6% de la población a nivel nacional declaraba tener *nula* confianza en el Ejército, en contraste, 25% de la población de Chihuahua (1 de cada 4 personas) expresaba tenerle *nula* confianza ese mismo año.

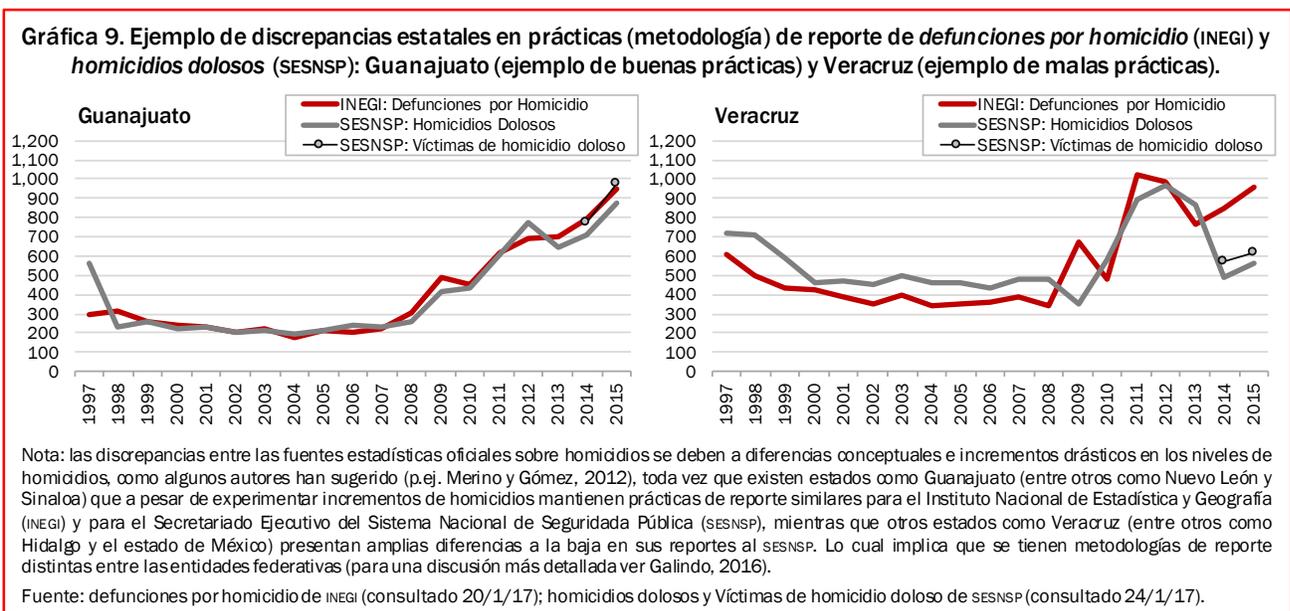




Los datos oficiales disponibles indican que la estrategia de desplegar operativos permanentes, sin objetivos precisos y plazos acotados, no redujo la violencia existente en el país (la cual se encontraba en niveles *mínimos históricos* salvo en el caso excepcional de Michoacán). Todo lo contrario, fue esta estrategia la que detonó una posterior ‘ola de violencia’, originada precisamente en las entidades donde se desplegaron los primeros operativos con las Fuerzas Armadas en diciembre de 2006, la cual, posteriormente, se expandió hacia otros estados (análisis detallados sobre este tema en Escalante, 2011a, 2011b; Merino, 2011; Espinosa y Rubin, 2015; Galindo, 2016).

En algunos foros se sigue sostenido que la decisión de implementar los operativos perma-

nes se debió a la ‘ola de violencia’ iniciada por organizaciones criminales. Incluso se afirma que existe un ‘debate académico’ en torno a este fenómeno. Sin embargo, los estudios que se citan para defender esta postura se basan en fuentes de datos menos confiables por sus características metodológicas (poco sólidas o incluso desconocidas); como los análisis basados en *homicidios dolosos* (p.ej., Poiré y Martínez, 2011; Sota y Messmacher, 2012; Valdés, 2015), en *homicidios por presunta rivalidad delincuencial* (p.ej., Poiré, 2011; Valdés, 2015; Vilalta, 2014), o incluso en datos que no se relacionan con delitos violentos como *muertes por sobredosis* (p.ej., Ríos, 2012). El conocimiento *público* de una metodología sólida y confiable de las fuentes de datos es de suma importancia en éste tema; en la gráfica 9 se muestra una comparación de los datos de *defunciones por homicidio* de INEGI *versus* los *homicidios dolosos* del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para los estados de Guanajuato y Veracruz, a fin de ejemplificar los errores de esta última fuente (una discusión más detallada en Galindo, 2016). Los *homicidios por presunta rivalidad delincuencial* incluso han dejado de estar disponibles, muy probablemente debido a las múltiples críticas que recibió esta fuente.



1.2 Violaciones graves a derechos humanos

La crisis de seguridad en México, en el marco del ‘combate frontal al narcotráfico’, también se ha expresado en aumento de violaciones graves a derechos humanos, así como en otros fenómenos relacionados con la violencia. Por ejemplo:

- > Violaciones graves a derechos humanos, tales como desaparición forzada de personas, desplazamiento forzado de comunidades, tortura y detenciones ilegales (HRW, 2011, 2013; Anaya, 2014; Atuesta, 2014; CMDPDH, 2015; Amnistía Internacional, 2015a, 2015b; Open Society, 2016).
- > Abuso de fuerza y ejecuciones extrajudiciales según la *letalidad* de las fuerzas federales (Pérez-Correa, Silva y Guitérrez, 2011, 2015).
- > Saturación del sistema de justicia penal, debilitamiento del debido proceso y sobreutilización del sistema penitenciario (TNI y WOLA, 2011; Guerrero, 2014; Pérez-Correa y Meneses, 2014; Drucker, 2014; CELS, 2015).

Por su parte, el gobierno mexicano ha respondido en varias ocasiones que los casos documentados son eventos aislados, que no reflejan la situación general del país (p. ej. Campa, 2/10/15). Aun así, diversos organismos internacionales han emitido recomendaciones específicas para el gobierno mexicano; el cuadro 1 muestra ejemplos de las emitidas por organismos de Naciones Unidas. Otro ejemplo relevante son las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015):

“Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas

partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos” (párr. 88).

“Frente la situación de militarización que atraviesa México [en] reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte [Interamericana] han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno [...]” (párr. 91).

“Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.” (Recomendación 1).

Cabe remarcar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) discute actualmente un caso de suma relevancia para este debate parlamentario: el caso 12.916 - *Nitza Paola y otros, respecto de México*. Lo anterior porque, según indica la CIDH y explica Adriana Muro:

“Este caso constituye el primero en cuanto a la desaparición forzada en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en México [...] **Los hechos del caso constituyen un ejemplo de los factores que contribuyen a que esta grave violación de derechos humanos tenga lugar en dicho contexto y que no sea debidamente investigada y sancionada** como consecuencia de múltiples mecanismos de encubrimiento y obstrucción [...] México debe además asegurar que las autoridades de la justicia penal militar se abstengan de obstaculizar investigaciones en casos de desaparición forzada” (énfasis, añadido; CIDH, 22/11/16).

“Si bien la *litis* del caso se centra en la falta de investigación y sanción de los responsables de la desaparición de las víctimas, será fundamental para la CorteIDH establecer una postura en cuanto al deber de prevención general por parte del Estado respecto a la creación del riesgo. **Es decir, la manera en que la militarización de tareas de seguridad pública propició la desaparición forzada** [...] y por ende, generó la responsabilidad internacional del Estado por la vulneración a los derechos a la libertad personal, la integridad personal y a la vida [...]” (énfasis añadido; Muro, 2015).

Cuadro 1. Ejemplos de recomendaciones recientes de organismos de Naciones Unidas sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (CDH, 2011)

- Considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas (párr. 90).
- Adoptar legislación, normas y protocolos para regular el uso de la fuerza por parte del ejército y todas las corporaciones policiales como una medida preventiva respecto a las desapariciones forzadas, conforme a los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, legalidad y total respeto a los derechos humanos (párr. 91).
- Garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas y las violaciones a los derechos humanos en general, independientemente de que el perpetrador sea personal militar (párr. 98).

Informe del Relator Especial sobre la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (CDH, 2014a)

- Retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles (párr. 83).

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (CDH, 2014b)

- Adoptar todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares (párr. 103).
- Enmendar el Código de Justicia Militar para que todas las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por militares sean objeto de investigación exhaustiva, procesamiento y juicio por autoridades civiles. Se deberían transferir de inmediato todas esas causas a la jurisdicción civil (párr. 105).
- Aumentar el número de efectivos de la policía civil. Según la información recibida, solo la mitad de los estados cuentan con una presencia policial que esté por encima del nivel mínimo recomendado por las Naciones Unidas (párr. 26).
- Para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles —como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial— para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos. Según la información recibida, desde finales de 2006, el presupuesto del ejército y de la marina se ha incrementado considerablemente. Sería conveniente que México previera las asignaciones presupuestarias necesarias para fortalecer la capacidad de las autoridades civiles responsables de mantener el orden y administrar la justicia (párr. 25).

Fuente: elaboración propia con base en los informes citados.



2. PRINCIPALES PROPÓSITOS DE LAS INICIATIVAS DE LEY

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior presentadas hasta el momento, son las siguientes: la primera fue suscrita por el Senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional (RGZ, 13/9/16); la segunda fue presentada por los Diputados Cesar Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Partido Revolucionario Institucional (CYT, 27/10/16); y la tercera fue suscrita por el Senador Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática (MBH, 11/1/17).

En términos generales, en las exposiciones de motivos de estas iniciativas se afirma que buscan regular la actuación gubernamental coordinada frente a amenazas hacia la *seguridad interior*, con particular atención a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública (cuadro 2). En sus primeros artículos, los proyectos de ley definen una amplia gama de amenazas o afectaciones a la *seguridad interior*: art. 5º en la iniciativa de CYT; art. 6º en la de RGZ; y art. 4º en la de MBH.

Cuadro 2. Propósitos y objetivos en las exposiciones de motivos de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Iniciativa	Ejemplos de propósitos y objetivos
Camacho y Tamayo (CYT, 27/10/16)	“[...] resulta necesario un ordenamiento legal específico que defina y regule las actividades que pueden realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la Seguridad Interior, con el propósito de responder a los cuestionamientos sobre el alcance de la Seguridad Interior e incluso evitar confusiones con las tareas de Seguridad Pública. ”
Gil (RGZ, 13/9/16)	“Ante la inflación cualitativa y cuantitativa de la violencia de tipo criminal durante las décadas de los noventas y dos miles [... los presidentes] tuvieron que ordenar el despliegue de la Fuerza Armada Permanente [...]. Sin embargo, el récord en materia de derechos humanos, así como interpretaciones divergentes del marco constitucional y la falta de un marco legal secundario han generado un clima de inseguridad jurídica sobre el cómo, cuándo y cuánto tiempo pueden operar las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles. ”
Barbosa (MBH, 11/1/17)	“La sociedad mexicana se encuentra actualmente atrapada entre el asedio de los grupos de la delincuencia organizada –que se dedican no sólo al narcotráfico sino también al secuestro y la extorsión, entre otros delitos–, la ineficacia y corrupción de muchas de sus corporaciones policiacas, la actuación sin un marco legal claro de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y la constante violación a derechos humanos por diversos cuerpos de seguridad, sean civiles o militares.”

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; énfasis añadido.

Las iniciativas no sólo establecen un marco regulatorio de la participación de las Fuerzas Armadas mediante *declaraciones* o *decretos de afectación a la seguridad interior*, también tratan temas como coordinación intergubernamental, infiltración de gobiernos locales e insuficiencia de los cuerpos de policía. Frente a estos grandes objetivos, que pueden resumirse en *i)* regulación de las Fuerzas Armadas, y *ii)* relación con las autoridades locales, en la presente sección se plantea de forma sintética que el abordaje general en los tres proyectos de ley puede ser debatible. Por ello se recomienda solicitar estudios detallados sobre estos dos grandes objetivos, a fin de sustentar adecuadamente las decisiones legislativas que en su momento se adopten.

2.1 Regulación de las Fuerzas Armadas

En las exposiciones de motivos se enfatiza que se pretende acotar la presencia militar en tareas de *seguridad pública*. No obstante algunos aspectos de las iniciativas permiten afirmar que éstas otorgan amplias facultades a las Fuerzas Armadas para realizar labores de *seguridad pública*, y posibilitan una presencia militar de *largo plazo*, si

no es que *permanente*, en estas tareas. Todo lo cual amerita un análisis cuidadoso por parte del Congreso de la Unión.

Por principio, la iniciativa de CYT faculta la participación *permanente* de las Fuerzas Armadas bajo un esquema de *acciones de orden interno*, para las cuales no se requiere declaratoria o decreto alguno. Entre estas acciones se incluyen, por ejemplo, “intercepción terrestre, aérea y marítima” y todas “las demás que se consideren necesarias”. Esta iniciativa divide la actuación de las Fuerzas Armadas en *acciones de seguridad interior*, para las cuales sí se requeriría de una declaratoria especial por parte del Ejecutivo Federal, y *acciones de orden interno*, las cuales se podrían implementar de forma *permanente* y sin ningún tipo de *declaratoria* (CYT, 13/9/16):

“Art. 3.- [...] se entenderá por:

I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con otras autoridades, orientadas a la normalización del orden interno institucional en un área o zona geográfica del país, **con la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior**, siendo, entre otras, las siguientes:

a. Operaciones de restauración del orden, y
b. Operaciones para auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas y desastres [...]

II. Acciones de Orden Interno: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a prevenir amenazas a la Seguridad Interior en un área o zona geográfica del país, siendo, entre otras, las siguientes:

a. Destacamentos de seguridad;
b. Escoltas de seguridad;
c. **Establecimiento de bases de operaciones móviles y fijas;**
d. **Establecimiento de puestos de seguridad;**
e. **Intercepción terrestre, aérea y marítima;**
f. **Patrullajes;**
g. **Puestos de vigilancia;**
h. Reconocimientos;
i. Seguridad en instalaciones estratégicas, y
j. **Las demás que se consideren necesarias [...]**”
(énfasis añadido).

En la iniciativa de RGZ también se faculta a las Fuerzas Armadas a realizar muy diversas actividades relacionadas con la seguridad pública, pero siempre bajo una *declaratoria de afectación a la seguridad interior* (RGZ, 13/9/16):

“Art. 29.- Exclusivamente bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, la Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente, tendrán las siguientes atribuciones: [...]

II. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, siempre que éstas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público [...]

III. Practicar detenciones en casos de flagrancia conforme a la ley [...]

IV. Participar, en auxilio del Ministerio Público y bajo su conducción y mando, **en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados** con la investigación de los delitos [...]

V. **Coadyuvar de manera subsidiaria con las autoridades ministeriales,** bajo solicitud, mando y conducción de éstas, en el cumplimiento de las órde-

nes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales;

VIII. Recabar datos generales y en su caso entrevista, de manera voluntaria, a las personas que pudieren aportar algún elemento para la investigación en caso de flagrancia o por instrucción del Ministerio Público [...]

XI. Recolectar, procesar, diseminar y explotar información para prevenir, disuadir, contener y neutralizar afectaciones a la seguridad interior [...]

XIII. Realizar inspección de bienes y personas en los puestos de revisión en la vía pública [...]

XIII. Emplear el uso legítimo de la fuerza [...]”
(énfasis añadido).

Por último, la iniciativa de MBH otorga facultades limitadas a las Fuerzas Armadas: apoyo a autoridades civiles en el cumplimiento de órdenes de aprehensión y detención en flagrancia. Esto siempre bajo un *decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior* (MBH, 11/1/17):

“Art. 42.- En el caso particular de las acciones de seguridad pública que se emprendan conforme al Decreto, los elementos de la Fuerza Armada permanente podrán realizar operaciones de prevención del delito y de respaldo de la autoridad civil responsable en aquellas acciones dirigidas a la detención, **mediante la ejecución de órdenes de aprehensión o en flagrancia,** de personas indicadas en investigaciones delictivas [...]” (énfasis añadido).

Bajo los esquemas de *declaratorias* o *decretos* especiales, las iniciativas establecen plazos semestrales o anuales para atender las afectaciones a la seguridad interior. No obstante, las iniciativas también permiten prórrogas indefinidas:

“Art. 14.- La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, previo análisis, podrá estar sujeta a modificaciones y **prórrogas las veces que sean necesarias** mientras subsistan las causas que le dieron origen” (énfasis añadido; CYT, 27/10/16).

“Art. 24.- [...] La vigencia de la declaratoria de afectación a la seguridad interior no podrá exceder de ciento ochenta días naturales, **pudiendo prorrogarse hasta por un periodo igual,** en cuyo caso deberá observarse el mismo procedimiento [...]” (énfasis añadido; RGZ, 13/9/16).

“Art. 24.- Toda prórroga al Decreto deberá sustentarse en los resultados que arrojen los mecanis-

mos de revisión y evaluación” (énfasis añadido; MBH, 11/1/17).

Como se señala en la sección de antecedentes de este reporte, la evidencia disponible indica que los operativos de las Fuerzas Armadas no disminuyeron la violencia durante el sexenio anterior, sino que su implementación la incrementó de forma drástica. Diversos autores consideran que la principal razón por la cual los operativos generaron una mayor violencia fue por el rompimiento de acuerdos informales que permitían pactos de gobernabilidad, esto provocó reacciones violentas en contra del Estado (discusiones más detalladas en Hernández y Narro, 2010; Escalante, 2011; Merino, 2011; Guerrero, 2012; Morales, 2012; Ríos, 2013; Osorio, 2015). Al respecto, cabe señalar que en las iniciativas de ley se especifican algunas obligaciones relacionadas con elaboración de diagnósticos y evaluaciones pero no se especifica ni mandata un plan de fortalecimiento de las autoridades locales.

2.2 Apoyo a gobiernos locales

Las iniciativas de ley establecen muy distintos tipos de relaciones entre el gobierno federal y las autoridades locales. No obstante, en las tres propuestas subyace una preocupación general por la debilidad y las posibilidades de infiltración de los gobiernos locales, así como por atender problemas de coordinación entre distintas fuerzas de seguridad. Algunos ejemplos son:

“Art. 24.- Las autoridades federales llevarán a cabo Acciones de Orden Interno para evitar el surgimiento de amenazas a la Seguridad Interior en aquellas zonas o áreas geográficas del país que lo requieran” (CYT, 27/10/16).

“Art. 6.- Para los efectos de esta Ley son afectaciones a la seguridad interior:

I. Actos tendientes a infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública, de los órdenes federal, local o municipal;” (RGZ, 13/9/16).

“Art. 35.- Se considera que la actividad de la delincuencia organizada constituye una afectación a la seguridad interior cuando [...]:

I. Ha infiltrado o cooptado total o parcialmente alguna corporación policiaca federal, de una entidad o de un municipio;” (MBH, 11/1/17).

Existe una discusión abierta sobre la falta de coordinación entre niveles de gobierno como catalizador del aumento de la violencia (Urristi, 2012). Como posible respuesta a este problema, las iniciativas parecen inclinarse por unificar el mando de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, aún no se ha probado que la unificación del mando sea efectiva contra infiltraciones del crimen organizado (Salgado, 2016). Aún más, Guillermo Trejo y Sandra Ley (2016) publicaron un cuestionamiento al supuesto de ‘falta de coordinación’ examinando cifras periodísticas y tres estudios de caso en Tijuana, Baja California, Apatzingán, Michoacán y Ciudad Juárez, Chihuahua –dados su hallazgos cualitativos, valdría la pena requerir un análisis similar con datos oficiales:

“Mediante estudios de caso mostramos que el uso partidista del ejército y las fuerzas federales, y la politización del aparato de seguridad y de justicia, no sólo contribuyeron a la intensificación de la violencia criminal en las regiones de izquierda, sino que también volvieron más vulnerables a los alcaldes y a los municipios de oposición ante ataques criminales. Fue en estos espacios donde el narcotráfico capturó gobiernos locales y a la sociedad mediante la violencia letal [...]

En contra del argumento de la coordinación, que ha llevado a estudiosos y legisladores a dudar de la eficacia del federalismo mexicano y a enfatizar un enfoque centralista de la aplicación de la ley (*law enforcement*), **nuestros hallazgos señalan la imperiosa necesidad de introducir contrapesos para restringir el uso político y faccioso de las fuerzas militares** y policiales y del poder judicial en México” (énfasis añadido; Trejo y Ley, 2016:50-52)

Por estos y otros motivos, es que los dos grandes propósitos de las iniciativas, aunque bien intencionados y dentro del sentido común, pueden resultar cuestionables. En general, los tres proyectos de ley requieren de un examen minucioso, con especial atención a posibles detalles problemáticos. A fin de contribuir en esta tarea, a continuación se ofrece un análisis jurídico.



3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior sostienen que su fundamento constitucional se encuentra en la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dice: “Art. 73.- El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-M. **Para expedir leyes en materia de seguridad nacional**, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes” (énfasis añadido). Además, en la iniciativa de RGZ se afirma lo siguiente:

“[La Suprema Corte en] la tesis P./J.38/2000 estableció que la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles es constitucional [...] sin que por ello se justifique la declaración de un estado de emergencia o excepción [...] Podemos denominar a esto la justificación formal.

[...] en la tesis P./J.37/2000 la SCJN establece una justificación de corte material. En ella la Corte, interpreta las facultades del Presidente de la República para salvaguardar la seguridad interior a la luz de los artículos 29 y 129 constitucionales [...]

Ambas justificaciones, formal y material, suponen la necesidad de imposterizable del Estado Mexicano de regular de forma clara un espacio de las funciones en materia de seguridad nacional conocida como seguridad interior” (PAN, 13/9/16).

Sin embargo, tras haberse presentado las iniciativas, han surgido algunas críticas públicas en relación con su constitucionalidad (entre otros, Guevara, 2017; Pérez-Correa, 10/1/17, 24/1/17; Anaya, 11/1/17; López-Portillo, 2017; OSCs, 10/1/17). Ello nos ha obligado a realizar un análisis que permita reflexionar y discutir sobre este punto, antes de que las iniciativas sean debatidas y en su caso, aprobadas.

3.1 Antecedentes constitucionales

En México, el concepto de *seguridad interior* es histórico, existe desde los orígenes de nuestro régimen constitucional y aparece de manera literal en las Siete Leyes Constitucionales de 1936, aunque nunca se plasmó una definición precisa

del concepto (cuadro 3). La Constitución Federal de 1824 ya señalaba que el presidente tenía facultades para aplicar las leyes y decretos dirigidos a conservar la independencia de la nación en lo exterior, así como “su unión y libertad en lo interior”. La preocupación del Constituyente de 1824 era dejar claro que el presidente debía aplicar las normas que garantizaran tanto la independencia de la naciente República, como la unión y la libertad de las entidades federativas que la componían. En otras palabras, se trataba de otorgarle facultades al ejecutivo para aplicar las leyes tendientes a proteger al Estado de invasiones de potencias extranjeras, y aquellas otras que mantuvieran la integridad de la Unión. Es relevante hacer notar que las menciones constitucionales a la *seguridad interior* (cuadro 3), no se hicieron en relación directa con los conceptos de *seguridad pública* ni *seguridad nacional*.

El concepto de *seguridad nacional* proviene de un Decreto del año 2004, el cual adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución (DOF, 5/4/2004). Por tanto, la introducción del término *seguridad nacional* a la legislación nacional es notablemente posterior a la inclusión en el marco jurídico del concepto de *seguridad interior*.

Ahora bien, pese al arraigo histórico en nuestro orden constitucional del concepto de *seguridad interior*, en ningún momento de nuestra historia constitucional (cuadro 3) se otorgó a este término un significado cercano a la noción de *seguridad pública* (que hoy se desprende de las iniciativas en comentario). Además en el proceso de reforma constitucional de 2004 no se tocó de ninguna forma el concepto de *seguridad interior*, no se abordó su significado, y tampoco se dijo que fuera parte de la *seguridad nacional*. Por el contrario, el proceso de reforma de 2004 partió de las diferencias entre *seguridad nacional* y *seguridad pública*, y por ende, de las diferentes capacidades que requiere el Estado para hacerles frente a una y otra.

Cuadro 3. El concepto de seguridad interior en los textos constitucionales de México.

Constitución	Disposición constitucional
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.	“Art. 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen: [...] III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior”.
Siete Leyes Constitucionales de 1836. Cuarta Ley.	“Art. 17.- Son atribuciones del Presidente de la Republica: [...] XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior”.
Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843.	“Art. 87.- Corresponde al Presidente de la República: [...] XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución”.
Constitución Política de la República Mexicana de 1857.	“Art. 85.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: [...] VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: [...] VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.*
Fracción VI, del Art. 89, en la Constitución vigente (reforma 5 de abril de 2004).	“Art. 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”.

* Esta disposición constitucional ha sido reformada en dos ocasiones: DOF (10/2/1944) y DOF (5/4/2004).
Fuente: Constituciones Históricas de México, reformas constitucionales y texto constitucional vigente.

Lo anterior permite advertir que ni el Constituyente Histórico, ni el de 1917, ni tampoco el Constituyente Permanente de 2004, tuvieron la intención de concederle facultades al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de *seguridad interior*, ni señalaron en momento alguno que se trataba de un vocablo inserto dentro del concepto de *seguridad nacional*.

3.3 Jurisprudencia de la SCJN

A fines del siglo pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) creó un marco jurisprudencial que le dio sustento a la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública. Este marco derivó de lo resuelto por la Corte el 5 de marzo de 1996, en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, promovida el 11 de diciembre de 1995 por el entonces diputado Leonel Godoy Rangel, junto con otros 166 diputados, en contra de las fracciones III y IV

del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹ Los rubros de los criterios jurisprudenciales a los que dio lugar esta ejecutoria de la Suprema Corte, son los siguientes:

“Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución)” (Tesis P./J. 38/2000, con núm. de Registro 192080).

“Ejército, Fuerza Aérea y armada. Pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegar-

¹ Las fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan que El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integra, entre otros miembros, por “III. El Secretario de la Defensa Nacional”, y “IV. El Secretario de Marina”.

se a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.” (Tesis P./J. 37/2000, con núm. de Registro 192081).

“Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la constitución y a las leyes.” (Tesis P./J. 36/2000, con núm. de Registro 192082).

“Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la constitución y, por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme el régimen jurídico vigente.” (Tesis P./J. 34/2000, con núm. de Registro 192084).

En conjunto, estas jurisprudencias son las que hasta ahora han servido como sustento para los operativos que han realizado las Fuerzas Armadas hasta la fecha, en especial, las tesis con número de registro 192080 y 19081.

3.4 La constitucionalidad de legislar en materia de seguridad interior

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior parecen incurrir en algunos problemas de constitucionalidad importantes que requieren ser analizados y discutidos antes de ser aprobadas. Los principales problemas de constitucionalidad que se detectan en las iniciativas, son los siguientes:

i) Artículo 73 constitucional

Para que el Congreso pueda emitir una ley, requiere de facultades expresas en la Constitución, no obstante, el artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso no le faculta *expresamente* para emitir una Ley en materia de seguridad interior.

De hecho, la única referencia constitucional a la *seguridad interior* se encuentra en el art. 89, a

propósito de las facultades del Presidente de la República. Sin embargo, como vimos antes, esta norma nunca estuvo relacionada con lo que ahora definimos como *seguridad nacional*, además de que, por sí sola, tampoco podría facultar al Congreso para emitir una ley en la materia, pues sólo regula las facultades del Presidente, no las del Congreso de la Unión.

De acuerdo con lo antes examinado, la *seguridad interior* no es parte del concepto de *seguridad nacional* al que se refiere la fracción XXIX-M del art. 73 constitucional. Y la regulación de la *seguridad pública* le corresponde tanto a las entidades federativas como a la Federación, en sus respectivas competencias.

Lo cierto es que, en las iniciativas se busca incluir, como parte del concepto de *seguridad interior*, supuestos ya regulados; en concreto: casos típicos de *seguridad pública* (investigación de delitos federales y locales); casos de *seguridad nacional* (actos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, amenazas a la gobernabilidad); casos que motivan un estado de excepción en términos del art. 29 constitucional (perturbaciones a la paz pública); e incluso riesgos sanitarios (fenómenos ambientales, amenazas sanitarias). Todos estos supuestos ya se encuentran regulados, y no requieren de la expedición de una nueva ley (esta discusión se amplía en la siguiente sección).

En estricto sentido, nuestra Constitución ya prevé los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia que tengan por objeto, por ejemplo, infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública; aquellos que impliquen actos violentos que busquen quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática; actos que generen la alteración de la paz pública, e incluso, actos que amenacen en forma grave la vigencia de los derechos humanos o que alteren el orden constitucional.

Incluso la Constitución mexicana establece mecanismos que permiten restringir la protección que otorgan los derechos fundamentales y que facultan al presidente de la República para que, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, emplee al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea para hacer frente y dar solución inmediata a una problemática grave que aqueje a nuestra nación, sea de la naturaleza que sea. Estos mecanismos son, principalmente, la suspensión de derechos humanos y sus garantías, prevista en el artículo 29 de la Constitución, y la desaparición de poderes, contemplada en la fracción V del artículo 76 constitucional. Estos procedimientos, en los que debe intervenir tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, son los que constitucionalmente resultan aplicables para hacer frente a situaciones de esta naturaleza.

ii) Primer párrafo del artículo 29 constitucional

Las iniciativas posibilitan la suspensión de derechos humanos por simple decreto del Presidente de la República.

El párrafo primero del artículo 29 constitucional establece lo siguiente:

“Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”.

Las iniciativas permiten suspender, por ejemplo, la libertad de tránsito, protegida por el art. 11 constitucional; o el derecho a no ser molestados en nuestra persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la

autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, tal y como lo preceptúa el art. 16 de la Constitución; e incluso, los derechos a no ser detenidos en cualquier caso, y a no ser objeto de violencia por parte de las autoridades, derechos que se encuentran protegidos tanto por el artículo 14, como por el artículo 16 constitucional.

Así se aprecia cuando en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior se plantea la posibilidad de instalar *puestos de revisión* en la vía pública; cuando se señala que estos puestos estarán facultados para inspeccionar tanto a las personas como a sus bienes sin que se trate de un caso de flagrancia, y sin que exista mandamiento judicial que lo autorice; cuando se otorgan atribuciones a las autoridades militares para hacer uso “legítimo” de la fuerza pública en contra de civiles con objeto de impedir la comisión de delitos, e incluso, cuando se faculta a estas mismas autoridades para detener personas y asegurar bienes relacionados con la posible investigación de delitos (cuadro 4).

Todos estos supuestos dan lugar a la suspensión de derechos humanos por simple Decreto del Presidente de la República. Sin embargo, la suspensión de derechos humanos y sus garantías requiere de la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 29 constitucional, que implica la aprobación expresa del Congreso de la Unión. Esto es, no puede llevarse a cabo mediante simple Decreto del Presidente de la República.

Sobre este particular, resulta especialmente delicado que dos de las iniciativas califiquen de “legítimo” el uso de la fuerza pública para controlar actos de *resistencia no agresiva* por parte de la población. Esto es cuestionable porque nuestro marco constitucional sólo faculta el uso de la fuerza pública en contra de civiles en casos sumamente restringidos, y nunca en contra de la población que realiza actos de *naturaleza pacífica* (cuadro 5).

Aún más, de acuerdo con los Principios Generales del Derecho, puede interpretarse que el uso de la fuerza pública se califica *después* de que ésta ha sido ejercida. Es decir, no debe calificarse en la ley y tampoco *antes* de que se ejerza; pues solamente hasta que se hizo uso de ella, puede determinarse si fue un uso correcto o no, esto es, si su uso fue legítimo o ilegítimo –un ejemplo similar es la calificación de “legítima” defensa–.

En suma, el hecho de que estas iniciativas posibiliten el uso de la fuerza pública en contra de civiles, incluso para repeler actos de naturaleza pacífica, y que permitan la suspensión de derechos humanos sin que lo autorice el Congreso de la Unión, parece ir en contra del texto expreso del artículo 29 constitucional.

Cuadro 4. Principales derechos humanos que podrían suspenderse por Decreto del Ejecutivo, de acuerdo con las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Derechos humanos	Fundamento constitucional
Libertad de tránsito .	Artículo 11
Derecho a no ser privados de nuestra libertad, propiedades, posesiones, o derechos , sino mediante juicio.	Artículo 14
Derecho a no ser molestados en nuestra persona, familia, domicilio, papeles o posesiones , sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.	Artículo 16
Derecho a no ser objeto de violencia por parte de ninguna autoridad pública.	Artículos 14 y 16

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Cuadro 5. Disposiciones de las iniciativas que facultan a las Fuerzas Armadas para hacer uso legítimo de la fuerza pública.

Iniciativa	Disposición
Camacho y Tamayo (CYT, 27/10/16)	“Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva , agresiva o agresiva grave”.
Gil (RGZ, 13/9/16)	“Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: la utilización de técnicas, tácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva , agresiva, agresiva grave bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos”. “Art. 22.- [...] la declaratoria de afectación a la seguridad interior se ajustará a los siguientes lineamientos: [...] c) La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con un deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; contrarrestar la resistencia no agresiva , agresiva o agresiva grave; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia.”
Barbosa (MBH, 11/1/17)	La iniciativa no contiene una disposición similar.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; énfasis añadido.

iii) Artículos 21 y 129 constitucionales

Las tres iniciativas parecen contravenir el primer párrafo del artículo 21 constitucional al otorgar atribuciones legales a las Fuerzas Armadas, esto es, a la Secretaría de la Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional, para investigar y perseguir los delitos. En el mismo sentido, contradicen el texto expreso del artículo 129 constitucional, que mandata que, en tiempo de paz, las autoridades militares no pueden ejercer las funciones que le corresponden a las autoridades civiles.

Los artículos 21 y 129 constitucionales establecen lo siguiente:

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

“Art. 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Contrario a lo establecido en las disposiciones constitucionales, las iniciativas de Ley de Seguridad Interior contienen disposiciones que facultan a las Fuerzas Armadas para investigar y perseguir delitos, es decir para ejercer funciones que, en tiempos de paz, corresponden a las autoridades civiles.

En el cuadro 6 se muestran los artículos de las iniciativas que *prohiben* la sustitución de atribuciones que le corresponden a autoridades civiles (policías y ministerios públicos), y frente a ellos, los artículos que, dentro de la misma iniciativa, *autorizan de manera expresa* esta sustitución.

No obsta lo dispuesto en las jurisprudencias de la SCJN con número de registro 192080 y 192081 a las que antes se hizo referencia, porque:

- > Ambas tesis fueron emitidas por la SCJN en 1996, es decir, hace más de 20 años, cuando el artículo 21 constitucional aún no tenía el contenido que hoy tiene, y en circunstancias muy diferentes a las actuales. Para estimar que este actuar tiene justificación constitu-

cional, sería necesario solicitar de nuevo a la Corte que se pronuncie sobre el tema.

- > La jurisprudencia núm. 192080 señala expresamente que el ejército, armada y fuerza aérea pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, pero “sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables”, lo que implica que este criterio jurisprudencial no justifica, de manera alguna, que no se cumpla con las disposiciones legales, ni mucho menos constitucionales que resulten aplicables al caso.
- > La jurisprudencia núm. 192081 señala que las autoridades civiles pueden solicitar el apoyo de las militares cuando se trate de circunstancias “que se prevea que podrán controlarse con rapidez”, lo que implica que deben ser supuestos temporales, a los que pueda hacerse frente *rápidamente*. Ello es contrario a las iniciativas que permiten plazos semestrales o anuales, prorrogables de forma indefinida.
- > Por último, el criterio jurisprudencial núm. 192081 precisa que en todos los casos, “se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales [hoy derechos humanos], estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado”. Esto quiere decir que la Ley de Seguridad Interior debería contemplar los mecanismos adecuados para que las comisiones de derechos humanos, tanto las locales como la nacional, puedan vigilar que no se violen derechos humanos (la iniciativa de CYT no contempla esta posibilidad).

“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” —artículo 129 constitucional.

Cuadro 6. Contradicciones en las iniciativas sobre la sustitución de atribuciones de autoridades civiles.

Prohibición	Autorización expresa (sustitución de atribuciones)
Iniciativa de Camacho y Tamayo (CYT, 27/10/16)	
<p>Art. 17.- En ningún caso las Acciones de Orden Interno y Seguridad Interior que lleve a cabo el Gobierno Federal conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto substituir en el cumplimiento de sus respectivas competencias y responsabilidades a las autoridades de los otros órdenes de gobierno.</p>	<p>Art. 25.- Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito ... [se limitarán a] preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía”.</p> <p>Art. 28.- [...] Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información.</p>
Iniciativa de Gil (RGZ, 13/9/16)	
<p>Art. 30.- En atención a las afectaciones a la seguridad interior, en los términos previstos en el artículo 29 de esta Ley, queda estrictamente prohibido a la Fuerza Especial de Apoyo Federal y a la Fuerza Armada Permanente, realizar funciones propias del Ministerio Público o Policías de investigación, tales como recibir declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia o retenerla en instalaciones distintas a los sitios de retención del Ministerio Público.</p>	<p>Art. 29.- Exclusivamente bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, la Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente, tendrán las siguientes atribuciones: [...]</p> <p>II. Recibir denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos [...]</p> <p>IV. Participar [...] en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos...</p> <p>V. Coadyuvar [...] en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales [...]</p> <p>VII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios.</p> <p>VIII. Recabar datos generales y en su caso entrevista, de manera voluntaria [sic], a las personas que pudieren aportar algún elemento para la investigación en caso de flagrancia o por instrucción del Ministerio Público [...]</p> <p>XII. Realizar inspección de bienes y personas en los puestos de revisión en la vía pública, en los términos previstos en la presente Ley.</p> <p>XIII. Emplear el uso legítimo de la fuerza en los términos previstos en la presente Ley.</p>
Iniciativa de Barbosa (MBH, 11/1/17)	
<p>Art. 43.- [...] Las acciones dirigidas a la investigación, persecución y sanción de los delitos quedan reservadas a la autoridad civil</p>	<p>Art. 43.- En el caso particular de las acciones de seguridad pública que se emprendan conforme al decreto, los elementos de la Fuerza Armada permanente podrán realizar operaciones de prevención del delito y de respaldo de la autoridad civil responsable en aquellas acciones dirigidas a la detención, mediante la ejecución de órdenes de aprehensión o en flagrancia, de personas indiciadas en investigaciones delictivas</p>

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Por último, debe llamarse la atención sobre dos iniciativas que fueron presentadas en fechas recientes y que guardan estrecha relación con el tema. Nos referimos, en primer término, a la iniciativa del Senador independiente Manuel Cárdenas Fonseca, presentada el 25 de enero de 2017, que busca reformar los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución, donde se propone:

- > añadir al artículo 73 de la Constitución, la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de seguridad interior;
- > reformar la fracción VI del artículo 89 constitucional para establecer controles en la ley a las facultades del Poder Ejecutivo en materia de seguridad interior;

- > adicionar al artículo 129 constitucional un segundo párrafo para definir a la seguridad interior como una función del Estado coordinada por el Ejecutivo Federal, con la participación de los tres órdenes de gobierno; y
- > reformar el artículo 129 constitucional para establecer que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas podrán participar de manera extraordinaria, por tiempo limitado y de acuerdo con lo que establezca la ley de la materia, en tareas de protección civil y de seguridad interior.

En segundo término, nos referimos a la iniciativa presentada el 11 de noviembre de 2015 por el Diputado Federal Jorge Ramos Hernández, del grupo parlamentario del PAN, que propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 2005. Entre otros puntos, esta segunda iniciativa incorpora expresamente el término de *seguridad interior* al de *seguridad nacional*, y establece los supuestos en los cuales el Presidente de la República, mediante decreto, podrá ordenar la participación de las Fuerzas Armadas por afectaciones a la *seguridad interior*. Según se explica

en su exposición de motivos, esta iniciativa pretende atender la siguiente problemática:

“Hoy, las Fuerzas Armadas sirven a los mexicanos realizando una serie de tareas que pudieran ser satisfechas por las autoridades civiles si éstas tuvieran las capacidades constitucionales y ordinarias para ello; sin embargo, dado que las cosas no siempre son así, el Presidente ha ejercido sus atribuciones constitucionales para que instancias federales, en particular las Fuerzas Armadas, sustituyan a esas instancias civiles disminuidas.

[... de lo anterior] la importancia de darle al país, a nuestras Fuerzas Armadas y al titular del Ejecutivo federal, **mecanismos de certidumbre jurídica para solicitar, evaluar, resolver, publicitar e informar sobre la disposición de la Fuerza Armada para la seguridad interior**, entre otras instancias que pueden ser requeridas en estos asuntos” (énfasis añadido; JRH, 11/11/15).

Lo cierto es que, si las iniciativas de Ley de Seguridad Interior tuviesen suficiente sustento constitucional, no sería necesario reformar la Constitución en esta materia. Además de que, la inclusión de la noción de *seguridad interior* en el concepto de *seguridad nacional*, propuesta en la última iniciativa mencionada, también parece presentar los vicios de constitucionalidad que aquí se hicieron notar.



4. ¿SEGURIDAD NACIONAL, INTERIOR O PÚBLICA?

Dado el énfasis reciente en el debate público, y en las propias iniciativas de ley, en torno a la necesidad de regular aspectos que pueden considerarse como parte de la *seguridad nacional*, *seguridad pública* o bien, *seguridad interior*, vale la pena avanzar un análisis político de este último concepto (diferenciado del análisis constitucional presentado en la sección anterior).

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior usan términos relacionados tanto con *seguridad nacional* como con *seguridad pública* (cuadro 7), de forma que otorgan facultades excepcionales al Poder Ejecutivo, en particular a las Fuerzas Armadas y a la Secretaría de Gobernación, para

aplicar el uso de la fuerza, así como medidas excepcionales en el sistema de justicia.

La interpretación política de estas facultades excepcionales parecería provenir del artículo 89 constitucional, pues éste le permite al titular del Poder Ejecutivo disponer de las Fuerzas Armadas para la *seguridad interior*:

“Art. 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.”

Cuadro 7. Ejemplos de las relaciones entre conceptos de seguridad plasmadas en las iniciativas.	
Iniciativa	Referencias a la <i>seguridad interior</i> como parte de la <i>seguridad nacional</i>
Camacho y Tamayo (CYT, 27/10/16)	“[...] toda vez que la Seguridad Interior , como vertiente de la Seguridad Nacional , implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución [...]”
Gil (RGZ, 13/9/16)	“[...] la necesidad impostergable del Estado Mexicano de regular de forma clara un espacio de las funciones en materia de seguridad nacional conocida como seguridad interior . Se trata de un esfuerzo regulatorio [...] a fin de dar soluciones a ese sinfín de situaciones que ponen en riesgo la paz y tranquilidad de los mexicanos, que rebasan las capacidades de las autoridades civiles de seguridad pública [...]”
Barbosa (MBH, 11/1/17)	“Art. 2.- La seguridad interior comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional .”

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; énfasis añadido.

La fracción VI del artículo 89 constitucional le otorga al presidente dos facultades diferentes: la de preservar la *seguridad nacional*; y la de disponer de las Fuerzas Armadas para *seguridad interior* y defensa exterior. No necesariamente se interpreta de lo anterior que *seguridad nacional* y *seguridad interior* equivalen a la misma función, se entendería que la *defensa exterior* corresponde al derecho internacional de guerra y humanitario, pero la redacción constitucional no es del todo precisa en el caso de la *seguridad interior*.

A partir de la lectura de las iniciativas en comento, podrían inferirse al menos tres interpretaciones políticas de la disyuntiva señalada en los párrafos anteriores. La primera es que el presidente, por acto de autoridad, puede interpretar la noción de *seguridad interior* para hacer uso de las Fuerzas Armadas, toda vez que se considera que el presidente tiene los elementos, la autoridad y la responsabilidad de preservarla. La segunda interpretación, que podría inferirse a partir de la iniciativa del Diputado Ramos (JRH, 11/11/15), es que la *seguridad interior* se refiere a las amenazas de *seguridad nacional* que no tratan del tema exterior (actos de guerra). La tercera interpretación, que parecería estar embebida en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior, es que la *seguridad interior* es un concepto diferente al de *seguridad nacional*.

No obstante, las iniciativas no parecen demostrar que *seguridad interior* es un concepto diferente y autónomo de otros y en realidad, amplían el concepto de *seguridad interior* al de *seguridad pública*, definida en el artículo 21 constitucional como la prevención, investigación y persecución de delitos (tareas asignadas a autoridades civiles). Esta ‘expansión’ del concepto sentaría las bases de un régimen extraordinario que permitiría a las Fuerzas Armadas participar en tales actividades. Más aún, la forma en que se define la *seguridad interior* en las iniciativas no sólo extiende este concepto al de *seguridad pública*, sino que lo hace concurrente con el de *seguridad nacional*, incluyendo aspectos como el estado de excepción y la suspensión de garantías por perturbaciones graves a la paz pública (contemplados en el artículo 29 constitucional), así como con temas de salubridad general y de protección civil.

La literatura especializada reconoce que, si bien la *seguridad nacional* se centra en la necesidad de proteger la permanencia del Estado y la integridad de la población, incluir en su definición la amenaza de ambos, Estado y población, podría estar sujeto a disputas políticas que no necesariamente tratan de temas de seguridad (Romm, 1993:1-8; Watson, 2008:31-40). Las amenazas clásicas a la *seguridad nacional* son las

rebeliones (guerrillas, revoluciones) y las amenazas externas (desde el intervencionismo hasta las guerras). Se puede afirmar entonces que, en términos políticos, la *seguridad nacional* tiene un componente interno y otro externo.

Sin embargo, ante la capacidad de violencia ejercida por algunas organizaciones criminales (Benítez, 2009), en años recientes se ha expandido el tipo y número de amenazas que se consideran afectan a la *seguridad nacional* en todo el mundo (Grizold, 1994). No obstante, se ha objetado que esta expansión puede conducir violaciones de derechos humanos, como ocurrió en Turquía contra la población kurda del sur del país en el contexto de la guerra contra el Estado Islámico (Cizre, 2003; HRW, 2016). Esta expansión también puede conducir al debilitamiento del mando civil sobre el militar, como ocurrió en República Checa al tratar de adoptar los estándares de seguridad de la Unión Europea (Weiss, 2012); además puede fomentar violaciones al derecho a la privacidad, como ocurrió en Estados Unidos con intervenciones a comunicaciones privadas en el contexto de los ataques terroristas del 9/11 (Gorham y Jaeger, 2008).

Los casos anteriores, aunque ocurridos en contextos diferentes, tienen en común que las amenazas violentas interiores pretendieron ser respondidas mediante expansiones conceptuales de la *seguridad nacional*. En el caso de República Checa esta expansión sucedió en respuesta a exigencias venidas del exterior, situación similar a lo observado en México con respecto al régimen internacional de control de drogas (más adelante se retoma este tema).

Aunque la Ley de Seguridad Nacional no adopta una concepción explícita de seguridad interior, en su lista de amenazas se puede distinguir que éstas pueden ser tanto internas como externas. El artículo 3º de esta Ley estipula acciones de seguridad nacional, las cuales pueden ser consideradas de carácter externo (relacionadas con territorio, soberanía, integridad física de los habitantes ante otras naciones), y otras acciones que por sus características pue-

den ser tanto internas como externas (relacionadas con el orden constitucional, continuidad de la democracia). El artículo 5º enlista las amenazas que corresponden a estas acciones y que tienen que ver con: delitos en contextos de guerra (sabotaje, rebelión, traición a la patria); interferencia con asuntos nacionales (atentados contra la aviación y la navegación, atentados contra el cuerpo diplomático, espionaje, tráfico de armas de destrucción masiva, ataques a infraestructura, contrainteligencia); delitos de *lesa humanidad* (genocidio); y obstrucción de la persecución del crimen organizado y terrorismo. Así, México ya ha adoptado un criterio por el cual se definen amenazas, tanto exteriores como interiores, así como las instancias facultadas para atenderlas (cuadro 8).

No obstante, la inclusión de crimen organizado y terrorismo han ampliado la incorporación de aspectos de *seguridad pública* en la dimensión interior del concepto de *seguridad nacional*. Aun así, la Ley de Seguridad Nacional no posibilita la actuación extraordinaria de las Fuerzas Armadas.

En situaciones de guerra, peligro público o emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado, que justifica un estado de excepción y la suspensión de garantías, los órdenes democráticos han adoptado un estatuto especial, sujeto al control constitucional y legislativo, para que esas circunstancias sean reconocidas y las acciones conducentes sean instrumentadas, con límites temporales y de respeto a los derechos humanos (como lo establece, por ejemplo, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Se trata de una situación excepcional en la cual se faculta al soberano (presidente o primer ministro) para suspender temporalmente el orden legal a fin de enfrentar una amenaza, como un golpe de Estado o una guerra, entendiendo que esa amenaza se encuentra fuera del orden constitucional democrático. En el caso mexicano, las condiciones que justifican un estado de excepción, entendido como perturbaciones graves a la paz

pública, puede ser invocado mediante el mecanismo de control parlamentario previsto en el artículo 29 constitucional.

En cuanto a la función de *seguridad pública*, la Constitución mexicana en su artículo 21 la define como la prevención, investigación y persecución de los delitos, y las sanciones administrativas a que tengan lugar. El mismo artículo asigna estas tareas a las policías y los ministerios públicos, autoridades de carácter civil que

están subordinadas a las autoridades electas y que, en principio, se forman profesionalmente para dichas tareas. De esto se deriva que la *seguridad pública* corresponda al derecho penal, con excepción de los delitos contra la disciplina militar. No obstante, como ya hemos discutido en las secciones 2 y 3, las iniciativas facultan, mediante autorizaciones expresas, a las Fuerzas Armadas a realizar actividades relacionadas con la *seguridad pública*.

Cuadro 8. Conceptos utilizados en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior que son concurrentes con los utilizados en la Ley de Seguridad Nacional vigente.

Concepto	Ley de Seguridad Nacional vigente	Iniciativas		
		CYT (27/10/16)	RGZ (13/9/16)	MBH (11/1/17)
Estado de excepción	No hay (artículo 29 constitucional)	· Seguridad o paz públicas · Amenaza a la continuidad de las instituciones · Amenaza a la gobernabilidad democrática	· Orden constitucional · Gobernabilidad democrática	· Seguridad o paz públicas
Seguridad nacional exterior	· Integridad del territorio · Soberanía nacional · Integridad física de los habitantes · Integridad de la federación	No hay	No hay	· Integridad, estabilidad y permanencia del Estado
Seguridad nacional interior	· Sabotaje · Rebelión · Traición a la patria · Espionaje · Atentados contra instalaciones y vehículos nacionales · Tráfico de armas de destrucción masiva · Genocidio	· Amenaza al orden interno (Ley de Seguridad Nacional es supletoria)	· Obstaculizar servicios públicos pertenecientes a áreas estratégicas.	· Los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional
Seguridad pública	· Obstrucción a la persecución del crimen organizado y el terrorismo	No hay	· Amenaza al Estado de Derecho · Obstaculizar la prestación del servicio de seguridad pública.	· Amenazas de grupos de delincuencia organizada · Delitos contra la salud · Secuestro · Homicidio
Protección civil y salubridad general	No hay (artículo 73 constitucional, fracc. XVI y XXIX-I).	· Pandemias · Desastres naturales · Ataques químicos, nucleares o biológicos	· Obstaculizar servicios de salubridad general · Obstaculizar acciones de protección civil	· Riesgos en materia de salubridad y protección civil

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional vigente y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

En Estados Unidos, con respecto a la creación del Departamento de Seguridad de la Patria [*Department of Homeland Security*], el Servicio de Investigación del Congreso [*Congressional Research Service*] ha afirmado que el establecimiento del concepto de *seguridad interior* más allá de la *seguridad pública*, junto con la creación de su respectivo departamento, obstaculiza el desarrollo coherente de tareas en los diferentes ámbitos de la seguridad y limita las capacidades parlamentarias para controlar y vigilar las actividades de las agencias de seguridad (Reese, 2013).

En el caso de la protección civil y la salubridad general, éstas también pueden caer en situaciones extraordinarias que pongan en peligro la vida de las personas por desastres naturales, antropogénicos o por epidemias altamente peligrosas. En estos casos se entiende que las autoridades deben sumarse a una agencia central para coordinar esfuerzos, el Consejo de Salubridad General (artículo 73 constitucional, fracc. XVI), así como a la Coordinación Nacional de Protección Nacional (conforme la Ley General de Protección Civil). Esto implica que cuando se presentan estas urgencias nacionales, es necesario centralizar la conducción de las actividades administrativas de todos los órdenes de gobierno, incluyendo el ejercicio del uso de la fuerza.

¿Cómo se utilizan estos conceptos en las iniciativas de Ley de Seguridad interior? En la propuesta de CYT (27/10/16), los legisladores integraron los tres conceptos en el artículo 1, donde indicaron que las disposiciones de *seguridad interior* serán consideradas de *seguridad nacional*. En el artículo 3 incluyeron términos como *normalización del orden interno*, *continuidad de las instituciones* y *governabilidad democrática*, que sin una definición precisa podrían ser comparables al concepto de *perturbación de la paz pública* (comprendido en el artículo 29 de la Constitución).

Esta idea se refuerza con la redacción del artículo 7 de la misma iniciativa, fracción III, que

incluye como *amenaza a la seguridad interior* a “Cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país”. Esta fracción equipara a la *seguridad interior* con la paz y la *seguridad pública* como posibles causas que justifiquen el uso de las Fuerzas Armadas, a pesar de que constitucionalmente esto no se permite en el ámbito de la seguridad pública y más aún, requiere de autorización legislativa en tiempos de paz. El artículo 7, fracción II, también incluye como *amenazas de seguridad interior* a fenómenos naturales (salubridad, desastres) o antropogénicos (químicas, biológico, nuclear). Todo esto hace que, en los hechos, esta iniciativa equipare los conceptos aquí discutidos para otorgar al Presidente facultades extraordinarias de uso de las Fuerzas Armadas.

La iniciativa de RGZ incluye la *seguridad interior* dentro de la *seguridad nacional*, integrando conceptos tales como *orden constitucional*, *Estado de derecho* y *governabilidad democrática*, los cuales podrían ser interpretados como constitutivos de la *paz pública* o de la *seguridad pública*. Esto se verifica en su artículo 6, fracción II, en donde se integran como *amenazas a la seguridad interior* los “actos tendientes a obstaculizar o impedir la prestación del servicio de seguridad pública [... o de los] servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias”. De esta manera, la iniciativa considera indistintamente temas de *seguridad pública*, de *seguridad nacional* o de *estado de excepción* (incluso define como *afectaciones de seguridad interior* los “actos tendientes a obstaculizar la administración o ejecución de programas de apoyo federal” (artículo 6, fracción III).

La iniciativa de MBH refiere en su artículo 4 los actos que pueden provocar *afectaciones a la seguridad interior* como aquellos “definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.” Entre otros, la *alteración de la paz pública que amenaza en forma grave la vigencia de los derechos*

humanos (también incluye asuntos de protección civil y salubridad general). Cabe remarcar que esta iniciativa, a diferencia de las otras dos, establece la siguiente delimitación:

“Art. 4.- [...] No se considerará bajo ninguna circunstancia como actos que pueden provocar afectaciones a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-electoral.”

El traslape de conceptos en las iniciativas puede facilitar que el Ejecutivo Federal use supuestos de *seguridad pública*, *seguridad nacional*, *protección civil* y *salubridad general* para ampliar y reinterpretar la *seguridad interior*, y con ello haga uso de las Fuerzas Armadas de manera discrecional. Esto incrementaría la posibilidad de que se cometieran violaciones a derechos humanos y se diluyera el control civil sobre el sector militar (Feaver, 1996).

A esto se añade a la falta de precisión en varios conceptos clave utilizados en las tres iniciativas de ley, tales como *estabilidad*, *continuidad institucional*, *debilidad institucional*, etc. Ello es cuestionable desde la perspectiva de la seguridad jurídica, según la cual, los conceptos contemplados en las normas, aunque generales y abstractos, deben ser comprensibles, claros, delimitados y explícitos en cuanto al bien jurídico que regulan o buscan proteger (Carbonell, 2016:587-589). Diversos conceptos incluidos en estas iniciativas pueden ser utilizados de manera discrecional por la autoridad, y por tanto no garantizan con claridad el principio de seguridad jurídica esperable en toda norma.

Todo lo anterior parecería implicar que las iniciativas de ley no logran responder cabalmente a las inquietudes expresadas por miembros de las Fuerzas Armadas, como las comparadas por el General Salvador Cienfuegos en torno al traslape de funciones en materia de *seguridad interior* y *seguridad pública*:

“**Pretender regular a las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública desnaturaliza su función primordial**, que es defender la integridad,

independencia y soberanía de la nación, así como garantizar la seguridad interior [...]

No se trata de conceder atribuciones de policía a las Fuerzas Armadas, sino de definir cuándo, cómo, y para qué debe recurrirse a su empleo [...conforme al] adiestramiento, equipo y poder de fuerza con el que cuentan” (énfasis añadido; Cienfuegos, 5/12/16).

Por último, cabe destacar que los cambios conceptuales que provocan traslapes o confusiones en materia de *seguridad nacional*, *seguridad pública* y *seguridad interior* son parte de la expansión de un régimen de restricción de derechos, establecido en la Constitución (art. 16) para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada. El cuadro 9 enlista reformas legislativas relacionadas con la expansión y consolidación de este régimen de excepción, y por ende, con los traslapes de conceptos y funciones. Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional y su inclusión de la delincuencia organizada como *amenaza a la seguridad nacional*. Sobre la Ley de Seguridad Nacional y las confusiones de facultades, Alejandro Madrazo explica que:

“[...] en torno al concepto de la delincuencia organizada, que sigue siendo el ámbito del Procurador General, la Ley de Seguridad Nacional estableció una ‘zona de penumbra’ mal diferenciada del núcleo, que permitió a las fuerzas armadas ser desplegadas en la lucha contra el crimen [...] Esta es la confusión fundamental que permitió al presidente Calderón desplegar al Ejército y a la Marina en forma masiva para llevar a cabo el trabajo de la policía [...] La Ley de Seguridad Nacional también incluye amplias cláusulas que le dan poder a las fuerzas armadas para colaborar y apoyar las investigaciones penales realizadas por la Procuraduría General de la República [...]

El resultado de estos colapsos y confusiones –entre la seguridad nacional, la seguridad pública y la investigación penal– ha generado una situación de enorme incertidumbre en la que no está claro lo que hace cada uno de los organismos involucrados –el Ejército, la Marina, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República– ni quién es responsable de qué: ¿quién puede detener, investigar, cuestionar y presentar cargos en contra de quién?” (Madrazo, 2014a:15-17)

Cuadro 9. Mapa de reformas legislativas federales relacionadas con la expansión o consolidación del régimen de excepción contra la delincuencia organizada.

Reformas legislativas (incluye reformas constitucionales)	Año	Seguridad Nacional / Seg. Pública	Procuración / Administración de Justicia	Salud	Otras
Aseguramiento de Bienes	2002				X
Ley de Seguridad Nacional	2005	X			
Reforma constitucional de materias concurrentes	2005		X		
Reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal	2008	X	X	X	
Reforma procesal penal	2009		X		
Ley Federal de Telecomunicaciones	2009	X			
Reforma a la PGR	2009		X		
Reforma al Art. 16 constitucional	2009		X		
Ley de la Policía Federal	2009	X			
Ley de Narcomenudeo	2009		X	X	
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	2010	X			
Ley de Migración	2011				X
Robo de petróleo	2011		X		
Justicia Militar	2011		X		
Intervención telefónica	2012		X		
Ley Federal de Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal	2012		X		
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas	2012	X			
Ley contra el Lavado de Dinero	2012		X		
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	2012	X	X		
Código Nacional de Procedimientos Penales	2014		X		
Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de hidrocarburos	2016	X	X		
Código Militar de Procedimientos Penales	2016	X	X		
Ley Nacional de Ejecución Penal	2016		X		

Fuente: Madrazo (2014b), con leyes recientes añadidas (de 2014 a 2016).



5. ASPECTOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

De ocurrir reformas legislativas que expandan todavía más las atribuciones de las Fuerzas Armadas, así como el régimen de excepción para el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada –como pudiera suceder al regular labores de *seguridad interior*–, debe cuidarse en todo momento que las Fuerzas Armadas no sean utilizadas para reprimir protestas pacíficas de la sociedad civil. Esto es una preocupación realista en vista de que dos de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior pretenden calificar *a priori* el “uso legítimo de la fuerza” en contra de “actos de resistencia no agresiva” (cuadro 5). Esto también se revela como una preocupación legítima frente algunas opiniones expresadas en los medios de comunicación, por ejemplo:

“México debe estar preparado para enfrentar retos de seguridad interior.

El escenario es grave. Los efectos del aumento en el precio de la gasolina ya se sienten; la inversión extranjera está detenida hasta esperar cuáles serán las políticas que adopte contra México el hombre más poderoso del mundo. Los procesos electorales tanto de este año como el federal de 2018, dividen al país en varias fracciones, aun y a pesar de que oficialmente todavía no comienzan.

[...] La promulgación de la ley de seguridad interior dará certeza y fortaleza a todos los mexicanos, ya que un ambiente económico por mucho peor al que vivimos actualmente producirá un mayor deterioro al tejido social” (Ibarrola, 14/1/17).

Por éste y otros motivos, es relevante tomar en cuenta las recomendaciones del representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab (26/1/17). Este funcionario externó, primero, la preocupación de que con las iniciativas actuales se “corre el riesgo de petrificar un rol impropio de las Fuerzas Armadas”. No obstante, frente al ímpetu con que se ha impulsado este tema en el Congreso, Jarab expresó las siguientes 17 recomendaciones “en caso de que el Estado mexicano decidiera adoptar una legislación sobre seguridad interior que

reconozca la participación de las fuerzas armadas en estas tareas y que con efecto de aminorar sus consecuencias negativas en materia de derechos humanos” se garantice que esta ley:

- 1) no implique una suspensión de derechos y que evite los cheques en blanco;
- 2) sea compatible con todas las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos;
- 3) parta de supuestos claros, precisos y taxativos de instrumentación;
- 4) obligue a especificar causas y objetivos;
- 5) defina medidas estrictamente necesarias, adecuadas y proporcionales a la situación que se pretende enfrentar;
- 6) establezca que el llamado a las fuerzas militares sea el último recurso;
- 7) defina de manera clara que las Fuerzas Armadas no pueden participar en tareas relacionadas con la investigación de los delitos, la regulación de las migraciones o actividades de inteligencia civil;
- 8) sí establezca el retiro gradual, medible y con plazos definidos de las Fuerzas Armadas;
- 9) prevea que cualquier involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, deberá tener una vigencia temporal breve y precisa;
- 10) tutele que los despliegues militares se desarrollen bajo la coordinación y control efectivo de las autoridades civiles;
- 11) contemple las obligaciones a cargo de los tres órdenes de Gobierno;
- 12) establezca mecanismos de rendición de cuentas, reforzadas tanto en lo interno como en lo externo, que aseguren una supervisión rápida, independiente, imparcial y exhaustiva de las violaciones a los derechos humanos;

- 13) defina estrategias especiales de supervisión por parte de la CNDH;
- 14) precise la adopción de medidas específicas para garantizar el trabajo de las y los periodistas y de las y los defensores de derechos humanos;
- 15) que informe a la población de las medidas adoptadas y de las posibilidades y vitrinas para denunciar, de forma segura y sin temores, cualquier abuso;
- 16) instrumente políticas especiales para la atención y garantía de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en este contexto; y
- 17) transparente e informe de manera constante el resultado de las acciones desplegadas y de los operativos implementados.

Frente a este conjunto de recomendaciones, las iniciativas de Ley de Seguridad Interior presentan varias carencias, por ejemplo, ninguna sienta las bases para instrumentar políticas especiales para la atención y garantía de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto de las acciones contra amenazas a la seguridad interior.

De hecho, las iniciativas no establecen esquemas que garanticen el retiro gradual y medible de las Fuerzas Armadas; sólo la propuesta de MBH incluye dos artículos *transitorios* que indican la elaboración de diagnósticos y el inicio de procedimientos, conforme a los resultados de los mismos, para mantener la participación de las Fuerzas Armadas (y el retiro de subsidios después de dos evaluaciones negativas). Pero cabe señalar que el Congreso podría solicitar estos diagnósticos generales (sin información confidencial) *antes* de aprobar una Ley de Seguridad Interior.

Las iniciativas no precisan la adopción de medidas específicas para garantizar el trabajo de periodistas y defensores de derechos humanos; sólo la iniciativa de RGZ establece que los retenes en la vía pública deberán contar con la pre-

sencia de representantes de la CNDH y de los organismos locales de derechos humanos. Pero esto no configura un esquema de garantías al trabajo de periodistas y defensores.

Aun y con sus múltiples carencias, vale la pena revisar aspectos básicos del diseño institucional que proponen las iniciativas.

5.1 Instituciones y procedimientos

Las instituciones son el conjunto de reglas y normas que regulan las interacciones entre las personas y las organizaciones, y su fin fundamental es darle certidumbre y estabilidad a esa interacción, incluso en procesos de cambio y especialmente en circunstancias excepcionales (North, 1991, 1993; Ostrom, 2000). Si se diseñan de forma clara, se desempeñan de manera consistente y son conocidas por todos los actores involucrados, las instituciones pueden dar certeza a la vida colectiva y estabilidad a una comunidad política. Esto es especialmente deseable en situaciones de excepción, cuando las causas y consecuencias de las decisiones y los comportamientos pueden ser determinantes para la permanencia y bienestar de un grupo o incluso de una institución.

¿Cómo decide el gobierno federal las intervenciones con las Fuerzas Armadas? ¿Qué procedimientos deben seguirse y qué información debe considerarse para tomar esta decisión? La dificultad para responder con claridad y consistencia a estas preguntas en los años recientes, muestra uno de los aspectos institucionales más frágiles de la respuesta que el Estado mexicano ha dado a los problemas de seguridad pública, especialmente los vinculados con el crimen organizado.

Las iniciativas en comento darían lugar a nuevas instituciones, aunque con características muy distintas. Las iniciativas de RGZ y de MBH crean nuevas *instancias de decisión* en materia de seguridad interior, mientras que la iniciativa del CYT sólo contempla la conformación de grupos

interinstitucionales para coordinar operaciones (cuadro 10). La principal diferencia entre las propuestas de RGZ y de MBH consiste en que, el *Comité de Seguridad Interior* (RGZ) se crea dentro del Consejo de Seguridad Nacional y tiene un mandato de apoyo al Ejecutivo Federal, mientras que el *Consejo de Seguridad Interior* (MBH) parecería tener (o se esperaría que tuviera) mayor autonomía y poder de decisión.

La participación del presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (Congreso de la Unión), en las propuestas de RGZ y de MBH, así como de gobernadores y presidentes municipales de las zonas afectadas, en la propuesta de MBH, es importante porque les permite incidir en las deliberaciones y en la toma de

decisiones sobre la intervención gubernamental, incluyendo el uso de las Fuerzas Armadas.

Los tres proyectos de ley establecen procedimientos que concluyen en una *declaratoria* o *decreto* que reúne y hace públicos los componentes fundamentales que deberá tener la intervención pública, incluyendo la participación de las Fuerzas Armadas, su temporalidad y los mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno. Pero cada uno plantea facultades, actores, relaciones y responsabilidades diferentes, incluso su denominación varía en cada iniciativa: *Declaratoria de Amenaza a la Seguridad Interior* (CYT); *Declaratoria de Afectación a la Seguridad Interior* (RGZ) y *Decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior* (MBH).

Cuadro 10. Propuestas de nuevas instituciones en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Nuevas instituciones	Iniciativas		
	Gil (RGZ, 13/9/16)	Barbosa (MBH, 11/1/17)	Camacho y Tam. (CYT 27/10/16)
Facultades	Instancia de decisión y coordinación	Instancia de decisión y coordinación	Sólo operativo (coordinación)
Nombre	Comité de Seguridad Interior (dentro del Consejo de Seguridad Nacional)	Consejo de Seguridad Interior	'Grupos interinstitucionales'
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> Secretario de Gobernación (presidente del Comité) Fiscal General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Secretario de Relaciones Exteriores Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Comisionado Nacional de Seguridad Comisario General de Policía Federal Director General del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (Congreso) 	<ul style="list-style-type: none"> Titular del Ejecutivo Federal (presidente del Comité) Secretario de Gobernación Fiscal General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Secretario de Relaciones Exteriores Director General del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional Secretario de Salud Secretario de Hacienda y Crédito Público Secretario de la Función Pública Secretario de Comunicaciones y Transportes Secretario de Energía Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (Congreso) Gobernadores y presidentes municipales de las zonas afectadas 	<p>“Art. 19.- [...si participan las Fuerzas Armadas]:</p> <p>I. El Presidente de la República a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren;</p> <p>II. El comandante elaborará el protocolo de actuación [...]</p> <p>III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales [...]</p> <p>“Art. 20.- La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes [...]</p>

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Antes de revisar los procedimientos, es de suma importancia recordar que la iniciativa de CYT permite la presencia *permanente* de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sin necesidad de *declaratoria* o *decreto* alguno, bajo un esquema de *acciones de orden interno* (ver sección 2). En estas acciones se incluyen todas “las demás que se consideren necesarias” (art. 3)

La *facultad para iniciar el procedimiento* que permita decidir la intervención gubernamental ante una amenaza a la seguridad es clave porque representa el poder ‘de arranque’ del proceso decisorio. En las tres iniciativas, el presidente de la República tiene la facultad de iniciar este proceso, pero mientras que en las iniciativas de CYT y de MBH esta facultad es exclusiva del presidente, en la iniciativa de RGZ la facultad se amplía a los gobernadores y al jefe de gobierno de la Ciudad de México, a las legislaturas locales (mediante voto de mayoría relativa) y también al Senado de la República (también mediante voto de mayoría relativa). En el caso de las iniciativas de CYT y de MBH, los gobernadores y legislaturas locales pueden solicitar al presidente que inicie el procedimiento decisorio (en la propuesta de MBH las legislaturas locales requieren del voto de las dos terceras partes de sus integrantes para presentar la solicitud; la iniciativa de CYT no detalla un requisito de votación).

Una vez que las autoridades facultadas hacen una solicitud para iniciar el *procedimiento para la declaratoria* y se emite el decreto correspondiente, las rutas que se siguen varían en cada una de las tres iniciativas. La de CYT no plantea mayor procedimiento que simplemente *tomar opinión* del Consejo de Seguridad Nacional a la solicitud presentada. Por los términos en los que está planteada, esta iniciativa contiene la propuesta más sencilla y por lo mismo la más expedita, pero también la que podría tener mayores oportunidades de discrecionalidad. Un aspecto adicional de esta iniciativa, que la distingue de las otras, es que faculta al presidente de la República para ordenar la intervención del gobierno sin mediar una *declaratoria*, en los

casos en que haya una circunstancia de “grave peligro [a] la integridad colectiva de las personas y/o del funcionamiento de las instituciones”. Más allá de la exigencia de publicar, a la brevedad, la *declaratoria* correspondiente, esta excepción luce suficientemente amplia como para que, a juzgar por la experiencia nacional reciente, se presentará un amplio número de casos que podrían justificarse como de “grave peligro” y por lo tanto obviar, al menos en un primer momento, la ‘exigencia’ de publicar una *declaratoria*.

En el caso de las otras iniciativas, el procedimiento es similar entre ellas, aunque con una diferencia importante: la deliberación y la toma de decisiones basadas en evidencia. Tanto en la iniciativa de RGZ como en la de MBH, una vez que se recibe la solicitud para la *declaratoria*, el secretario de Gobernación debe convocar a la instancia colegiada correspondiente (cuadro 10) para deliberar y tomar una decisión. En la propuesta de RGZ, el Comité debe analizar la solicitud y una vez tomada la decisión, es decir en un momento *posterior*, el Centro de Investigación en Seguridad Nacional (CISEN) formula el proyecto de *Declaratoria* con la ‘fundamentación’ y las acciones a instrumentar. En la iniciativa de MBH, el Consejo debe contar con un *diagnóstico previo*, que incluya una propuesta de *programa de acciones* a implementar, para su deliberación y toma de decisiones. Una vez que el Consejo discute la solicitud y el *diagnóstico previo*, el presidente de la República emite el decreto correspondiente. Al exigir un *diagnóstico* y un *programa previos* a la deliberación, la iniciativa de MBH promueve la toma de decisiones informadas (y basadas en evidencia). Dada la experiencia histórica de hace un década (ver sección 1), donde no es posible encontrar evidencia que sustentara la decisión de desplegar operativos simultáneos en varios estados del país entre 2006 y 2007, esta cuestión se revela de suma importancia.

5.2 Mecanismos de control y supervisión

La experiencia de la última década respecto de las intervenciones federales en crisis de seguridad pública, ha hecho evidente la necesidad de contar con mecanismos de supervisión y control de las acciones y programas que las autoridades realizan para enfrentar estas crisis. Se trata no solo de evitar abusos o acciones improvisadas, sino de someter toda actuación de gobierno, sobre todo la de carácter excepcional, a la rendición de cuentas y evaluación, es decir, al escrutinio propio de un orden democrático.

Como puede observarse en el cuadro 11, el mecanismo de supervisión más acotado de las tres iniciativas analizadas es el que incorpora la iniciativa de CYT. Esta iniciativa señala que la “autoridad coordinadora” (sin precisar en la ley) deberá entregar un informe al Secretario de Gobernación. A su vez, este último deberá *enviar un informe* a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión (CBSN). Sin embargo, la iniciativa no indica la regularidad

con la que se deben presentar los informes, sus características, ni sus efectos en el contexto de las mismas acciones instrumentadas. Aún más, estos informes no se requieren en el esquema de *acciones de orden interno*, el cual posibilita la presencia militar *permanente* en las actividades de seguridad “que se consideren necesarias”.

La iniciativa de RGZ propone un fuerte mecanismo fuerte de control parlamentario, toda vez que en su artículo 24 se establece que la *declaratoria de afectación a la seguridad interior* podrá terminar su vigencia por decreto del Senado de la República (cuadro 11). Para que este mecanismo opere, la CBSN deberá dictaminar la pertinencia de poner fin a la *declaratoria*, y someter el dictamen al pleno del Senado para su aprobación (art. 43). Esta iniciativa incluye otros mecanismos de supervisión tales como la obligación del Secretario de Gobernación de presentar informes generales a la CBSN sobre las actividades realizadas en materia de seguridad interna. Y la CBSN tendría la facultad de requerir informes sobre *declaratorias* específicas.

Cuadro 11. Mecanismos de supervisión y control en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Camacho y Tamayo (CYT 27/10/16)	Gil (RGZ, 13/9/16)	Barbosa (MBH, 11/1/17)
<ul style="list-style-type: none"> Informe de la “autoridad coordinadora” (sin precisar en la ley) al Secretario de Gobernación. Informe del Secretario de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN). 	<ul style="list-style-type: none"> Puestos de revisión en el vía pública deberán operar con representantes de la CNDH y de los organismos locales de derechos humanos. Informes generales del Secretario de Gobernación a la CBSN, al inicio de los periodos ordinarios. CBSN puede ordenar la comparecencia del Secretario de Gobernación durante una declaratoria de afectación a la seguridad interior. CBSN puede requerir un informe del Secretario de Gobernación de resultados de la declaratoria. Senado puede decretar el término de la declaratoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos <i>internos</i> de revisión trimestrales y de evaluación semestral, para los cuales pueden firmarse convenios con organizaciones de la sociedad civil. CBSN puede ordenar la comparecencia de todos los integrantes del Consejo de Seguridad Interior. CBSN puede requerir informes de todos los integrantes del Consejo de Seguridad Interior. En casos de probable colusión de servidores públicos, la Fiscalía General de la República y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción remitirán informes trimestrales a la CBSN. Auditoría Superior de la Federación fiscaliza recursos. Senado puede objetar la participación de las Fuerzas Armadas en todo momento.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

La iniciativa de MBH introduce el mayor número de mecanismos de control y supervisión. En esta propuesta, el Senado puede objetar la participación de las Fuerzas Armadas en cualquier momento de la vigencia del *decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior* (art. 45). Así, aunque el Senado no tendría la atribución de finalizar la vigencia del *decreto*, sí podría vetar la presencia militar en todas las actividades que el mismo establezca. Esta iniciativa es la única que obliga mecanismos de evaluación (donde incluso podría participar la sociedad civil organizada), así como de fiscalización de los recursos utilizados.

5.3 Información pública y reserva

En un tema tan sensible y delicado como el despliegue de operativos con las Fuerzas Armadas, donde entran en tensión aspectos tales como el combate militarizado al crimen organizado, los abusos de autoridad y las violaciones graves a derechos humanos, el uso y acceso a la información por parte de diversas autoridades y de la sociedad mexicana deben ser adecuadamente regulados. A este respecto, las tres iniciativas de ley hacen referencia a la información en materia

de seguridad interior, pero la conceptualizan y regulan de formas diferentes (cuadro 12).

El criterio más general es el que aplica la iniciativa de CYT, que considera *toda* la información de *seguridad interior* como equivalente a la de *seguridad nacional* para efectos de su clasificación y reserva (art. 6). La iniciativa de RGZ señala que toda la información discutida en el *Comité de Seguridad Interior* se podrá clasificar como reservada conforme la prueba de daño en los términos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.² Cabe hacer notar que esta iniciativa impone secrecía absoluta a los miembros de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (art. 45).

La iniciativa de MBH señala que toda la información que se discuta o genere en las sesiones del *Consejo de Seguridad Interior* será reservada. Pero también establece, y esto marca una enorme diferencia con las otras iniciativas, que todas las evaluaciones a las acciones implementadas bajo el *decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior* deberán ser publicadas de manera proactiva por el Ejecutivo Federal y por las organizaciones de la sociedad civil que hubiesen ayudado en su elaboración (art. 20).

Cuadro 14. Transparencia y acceso a la información en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Camacho y Tamayo (CYT 27/10/16)	Gil (RGZ, 13/9/16)	Barbosa (MBH, 11/1/17)
<ul style="list-style-type: none"> Toda la información se considera de seguridad nacional y se reserva como tal. 	<ul style="list-style-type: none"> La información podrá ser clasificada como reservada mediante la aplicación de la prueba del daño. En todo caso, los integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional estarán obligados a guardar secrecía de la información conforme la Ley de Seguridad Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> La información que se discuta y genere en las reuniones del Consejo se reserva. Los resultados de las evaluaciones serán de acceso público y deberán ser publicados por el Ejecutivo Federal y por las organizaciones de la sociedad civil que hayan participado en su elaboración.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

² El art. 104 de la LGTAPI establece que: “en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.”



REFLEXIONES FINALES

Es de llamar la atención diez años después del drástico aumento en los homicidios ocurrido en México, que todavía no se tengan diagnósticos oficiales públicos, detallados y frecuentes, que le permitan a la sociedad monitorear y evaluar las situaciones de violencia que se viven en el país. Tampoco se tienen evaluaciones públicas del desempeño y de los resultados íntegros de los operativos conjuntos con las Fuerzas Armadas. No se dispone de un diagnóstico detallado de la situación en la que se encuentran los cuerpos de policía de todo el país. Particularmente, no se tienen evaluaciones públicas del desempeño de la Policía Federal, y de su División de Gendarmería, que permitan dilucidar por qué ahora se estima que estos modelos de operación policial son insuficientes para enfrentar al crimen organizado. Todo esto implica que los debates públicos y parlamentarios en torno a estos temas ocurran más en el ámbito de las intuiciones, ideología y convicciones personales, y menos en un marco de recopilación de evidencias y toma de decisiones informadas.

Esta falta de información revela no sólo la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, sino también la falta de normatividad adecuada que *obligue a la publicación proactiva* de los datos necesarios para la toma de decisiones certeras y sustentadas. Dada la relevancia de estos temas para la agenda nacional, subsanar la carencia de información debe ser una prioridad del Estado mexicano. Sin diagnósticos precisos de las situaciones de violencia en el país y del desempeño integral de nuestras fuerzas de seguridad, las decisiones que se tomen serán, muy probablemente, poco acertadas.

La carencia de información oportuna, precisa, detallada y confiable, representa un área de oportunidad para el Congreso de la Unión pues implica la necesidad de revisar el marco normativo del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), así como las reglas

específicas para la generación de la Información de Interés Nacional (esto es, revisar el artículo 26 constitucional, la Ley del SNIEG y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras acciones).

La información oficial disponible muestra que no existió una crisis de seguridad, ni una 'ola de violencia' (salvo en el estado de Michoacán), que justificara el despliegue simultáneo de operativos con las Fuerzas Armadas, de carácter permanente, en diversos estados del país entre 2006 y 2007. Los datos oficiales revelan que la implementación de estos operativos, lejos de disminuir la violencia existente (que se encontraba en mínimos históricos), la incrementó de forma drástica. De tal manera que, la evidencia empírica disponible nos advierte de la necesidad de imponer controles estrictos, así como amplias medidas de supervisión y evaluación públicas, sobre este tipo de operativos.

En razón de lo analizado, es posible considerar que las iniciativas de Ley de Seguridad Interior no necesariamente resuelven la carencia de un marco legal que regule y limite la participación de las Fuerzas Armadas, sino que parecen expandir sus facultades en temas de seguridad pública, estado de excepción, protección civil y salubridad general. Igualmente, las iniciativas parecen presentar problemas de constitucionalidad con respecto a los artículos 21, 29, 73 y 129 de nuestra Carta Magna. Los conceptos ofrecidos en las iniciativas para describir afectaciones y amenazas a la seguridad interior son ambiguos, lo que podría dar lugar a un amplio margen de discrecionalidad. Finalmente, aunque las iniciativas sí incluyen algunos mecanismos de control y supervisión, no siempre apuntalan la cultura de rendición de cuentas propia de un orden democrático constitucional. En especial, sería recomendable considerar un control parlamentario *ex-ante* se requiera la participación de las Fuerzas Armadas.

Alternativas a la seguridad militarizada

Frente a los problemas detectados, sería recomendable que el Congreso de la Unión abriera una discusión general sobre alternativas para enfrentar problemas de violencia y criminalidad. Aunque ocurran crisis futuras de violencia o de otra índole que requieran de atención excepcional de la autoridad, sigue siendo necesario un plan para el retiro gradual y permanente de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública. Esto requiere discutir las consecuencias no intencionadas del combate frontal y militarizado al narcotráfico y a la delincuencia organizada, originadas en el marco de la política internacional de control de drogas y de combate a la delincuencia organizada transnacional.

En varios países se están implementando esquemas alternativos de regulación del mercado de drogas, incluyendo aspectos como la despenalización del auto-cultivo y de la posesión para el consumo personal. También ha comenzado un debate internacional sobre las propias reglas de producción de analgésicos y de medicamentos derivados de la planta de la cannabis, del arbusto de coca y de la flor de amapola. Se sugiere discutir con mayor apertura los diferentes esquemas de regulación que ya se aplican en Bélgica, Ecuador, España, Jamaica, Nueva Zelanda, Portugal, República Checa y Uruguay (así como en algunos estados de Estados Unidos).

Una reforma regulatoria del mercado de drogas permitiría, entre otros beneficios, redirigir las estrategias y acciones de las fuerzas de seguridad en México en contra de los delitos que mayores daños causan a nuestra sociedad, tales como homicidio, feminicidio, secuestro, tráfico de armas, trata de personas y asaltos en casa-habitación. Redirigir los esfuerzos de nuestras fuerzas de seguridad configura una segunda alternativa de corto plazo a la militarización progresiva de la seguridad pública, cuyo éxito no sólo depende de la regulación del mercado de drogas, sino fundamentalmente, de la volun-

tad política de impulsar, a nivel federal primero y estatal después, una reforma policial integral y una verdadera autonomía del Ministerio Público. En palabras del propio Guillermo Valdés:

“El narcotráfico es un negocio muy rentable que produce organizaciones criminales. Es cierto que mientras exista la demanda, difícilmente desaparecerá, siempre habrá quienes decidan correr el riesgo de participar en ese mercado ilegal de la producción, trasiego y venta de drogas. **En ese sentido puede argumentarse, con razón, que la delincuencia organizada que se dedica al narcotráfico no se terminará mientras se mantenga el régimen de prohibición de estupefacientes.** Ése es el gran nudo económico del problema: la criminalidad asociada a un negocio con utilidades muy elevadas. Sin embargo [...] Que las organizaciones del narcotráfico sean muy poderosas no depende únicamente del nudo económico [...] Lo que permite que éste se expanda, sus utilidades se multipliquen y sus capacidades de generar violencia, corromper y capturar instituciones de seguridad y de justicia crezcan, al grado de poner en jaque al Estado mismo, es, fundamentalmente, la debilidad de éste. Tal es el nudo político del problema. Y ambos nudos son necesarios para fortalecer la criminalidad asociada al narcotráfico” (énfasis añadido; Valdés, 2015:356-357).

En el marco del debate público sobre la Ley de Seguridad Interior, algunos académicos ya se han pronunciado por recuperar la discusión de una reforma policial integral. En palabras de Raúl Benítez:

“Durante ese periodo [1929-2000] el país se urbanizó, industrializó y creció, pero las instituciones encargadas de regular el llamado primer contacto entre ciudadanos y Estado, entre ellas las policías, ni se modernizaron, ni se profesionalizaron. Lo mismo es válido para los cuerpos municipales existentes como para las instituciones federales que se configuraron de forma descentralizada, como la Policía Federal de Caminos. Y qué decir de lo sucedido en el área de las policías de investigación del delito (judiciales). **Por ello, una verdadera Ley de Seguridad Interior debería centrarse en fortalecer a las policías, en vez de referirse a las fuerzas armadas [...]**

Por ello, es preciso que el poder legislativo no trabaje al vapor, que tenga en cuenta que el proyecto de Ley de Seguridad Interior en realidad

concierno a lo policiaco, más que a lo militar, que es la defensa del país, y que no haya debates improvisados. Sólo así se retomaré la urgencia de los militares de no seguir haciendo labores policiacas *ad infinitum*, cobijadas en la ambigua palabra de ‘coadyuvancia’” (énfasis añadido; Benítez, 2017).

Al igual que en 2006, México vuelve a atravesar por la disyuntiva de mejorar su sistema de justicia o incrementar las facultades de las autoridades militares en el país.

Lo primero, mejorar el sistema de justicia, involucra acciones complejas. Entre otras, es indispensable profesionalizar las policías municipales, estatales y federal; así como dotar de autonomía real a las procuradurías y fiscalías, especialmente a la Fiscalía General de la República, enfatizando la renovación de sus capacidades en materia de investigación y persecución de los delitos.

De igual manera, mejorar el sistema de justicia implica el empoderamiento de los jueces locales y federales en cuanto a sus atribuciones para controlar judicialmente la actuación de las policías y ministerios públicos, y proteger los derechos humanos de la población. Se trata de un proceso que, si bien puede complejo, podría proporcionar beneficios muy importantes para la institucionalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestro país. Aún más, este proceso ya inició con la reforma constitucional a la justicia penal de 2008, por lo que ahora no es necesario comenzar a escribir sobre una *tabula rasa*, sino que ya contamos con diagnósticos y evaluaciones para orientar con mayor precisión nuestros pasos futuros.

La segunda opción, esto es, incrementar las atribuciones de las Fuerzas Armadas para atender cuestiones de seguridad pública, significa dar sustento legal a acciones que, *de facto*, ya suceden todos los días en el territorio nacional. Estas es una medida considerablemente más sencilla de implementar, dado que tal y como se ha planteado, sólo requiere de la aprobación de una nueva ley por parte del Congreso de la

Unión. Pero esta opción mantendría los problemas que ahora nos aquejan: elevados niveles de violencia e impunidad; falta de capacidades por parte de policías y autoridades civiles; poca o nula información para la toma de decisiones; ocurrencia de violaciones graves a derechos humanos; etcétera.

Mejorar el sistema de justicia de forma integral llevará tiempo pero es la opción con el mayor potencial para aminorar la impunidad, disminuir los delitos más violentos, reducir la frecuencia y la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, e incluso ayudar a resolver conflictos sociales agudos. En palabras de Cristian Riego:

“[...] existe un espacio importante donde la reforma a la justicia criminal desempeñaría un papel como elemento que contribuya a mejorar la respuesta del Estado en el control de la criminalidad. **Este espacio es el de la legitimación del sistema judicial como forma civilizada de resolver los conflictos sociales más agudos** [...]”

Para generar estrategias productivas en el área de la prevención de la criminalidad es necesario establecer distinciones claras entre los distintos tipos de situaciones que constituyen las actividades delictivas [...] Para ejemplificar lo anterior baste pensar en las diferencias que hay entre un atentado sexual y el tráfico de estupefacientes, o entre las lesiones producidas en una riña y un fraude tributario [...]

[...] Desde este punto de vista, el nuevo Ministerio Público debe desarrollar la capacidad de trascender los casos específicos y lograr una visión general de las situaciones conflictivas que se producen en el área en que trabaja [...] y de vincularse con otras agencias para desarrollar estrategias destinadas a resolverlos o, al menos, a controlar sus efectos más extremos.

Esta perspectiva requiere que parte de los esfuerzos del Ministerio Público se destine a analizar las situaciones que se enfrentan en esta materia, así como a dar seguimiento y a evaluar las estrategias escogidas; proceso que a su vez permite acumular experiencia e información y la posibilidad de perfeccionar y replicar los métodos utilizados [...]” (énfasis añadido; Riego, 1999:52-59).

REFERENCIAS

Fuentes de datos

- CNDH. *Informes Anuales de Actividades* [2000 a 2015]. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CONAPO. *Indicadores Demográficos 1990/2030. Estimaciones y Proyecciones de Población*. Consejo Nacional de Población. Consultado el 5/12/2016.
- INEGI. *Defunciones por homicidio*. Estadística de Defunciones. Mortalidad. Registros Administrativos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 20/1/2017.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 20/1/2017.
- SESNSP. *Datos abiertos de Incidencia Delictiva*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24/1/2017.

Bibliografía

- Aguilar, R. (13/6/2005) *Conferencia de Prensa*. Oficina de la Presidencia de la República.
- Anaya, A. (11/1/2017) “¿Ley de seguridad interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles” *La Silla Rota*, Disponible en: <http://lasillarota.com/ley-de-seguridad-interna/Pluma-Invitada#.Wlll8IN96M8>;
- Anaya, A. (2014) *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de la lucha contra el tráfico en México 2007-2012*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Amnistía Internacional (2015a) “Un trato de indolencia” *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. Amnesty International Publications.
- Amnistía Internacional (2015b) *México. Información para el Comité contra las desapariciones forzadas de la ONU. Octavo período de sesiones, 2 - 13 de febrero de 2015*. Amnesty International Publications.
- Atuesta, L. (2014) “Internally Displaced Populations in Colombia and Mexico” en Collins, J. (ed.) *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. CMDPDH, 2015.
- Benítez, R. (2017) “Seguridad interior: otro dilema del 2017”, *Nexos*.
- Benítez, R. (2009) “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, (220): 173-189.
- Benítez, R. (2008) “La Seguridad Nacional en la Indefinida Transición: Mitos y Realidades de Sexenio de Vicente Fox”. *Foro Internacional XLVII* (1-2): 184-208.
- Cámara de Diputados (2016) *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2017*, Tomo I.
- Campa, R. (2/10/15) *Mensaje del Subsecretario de Derechos Humanos*. Gobierno Federal. México.
- Carbonell, M. (2016) *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-III.
- Cárdenas, M. (25/01/2017) Iniciativa con Proyecto de Decreto “Que reforma y adiciona los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el Senador Manuel Cárdenas Fonseca”, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- CDH (2014a). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2014b). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. A/HRC/26/36/Add.1, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México*. A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CELS (2015) *El impacto de las políticas de drogas en derechos humanos*. Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CIDH (2016). *CIDH envía caso sobre México a la Corte IDH*. Comunicado de Prensa 173. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/173.asp>
- CIDH (2015). *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Nueva York, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Cienfuegos, S. (5/12/16) “Cienfuegos: No confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*.
- Cizre, Ü. (2003) “Demythologizing The National Security Concept: The Case of Turkey”, *The Middle East Journal* 57(2): 213-229.
- CMDPDH (2015) *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- CYT (27/10/2016) Iniciativa con Proyecto de Decreto “Que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI”, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- DOF (24/1/2008) “Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012”. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (5/4/2004), “Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación.
- DOF (10/2/1944) “Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación.
- Drucker, E. (2014) “Mass Incarceration as a Global Policy Dilemma” en Collins, J. (ed.) *Ending the Drug Wars*. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.
- Escalante, F. (2011a) “Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso”. *Nexos*.
- Escalante, F. (2011b) “Respuesta a José Merino”. *Animal Político* (carta a editores, 2 de febrero).
- Espinosa, V. y Rubin, D. (2015) “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?” *The American Statistician*, 69(1): 17-27.
- Feaver, P. (1996) “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces & Society* 23 (2): 149-178.
- Galindo, C. (2016) “Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico”. *Temas Estratégicos*. No. 37. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Gorham, O. y Jaeger, P. (2008) “National Security Letters, The USA PATRIOT Act, and the Constitution: The tensions between national security and civil rights”, *Government Information Quarterly*, 25(4):625-644.
- Grizold, A. (1994), “The Concept of National Security in the Contemporary World”, *International Journal on World Peace*, 11(3):37-53.
- Guerrero, A. (2014) “Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el

- narcomenudeo en México (2007-2012)". Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guerrero, E. (2012) "Epidemias de violencia", *Nexos*.
- Guevara, J. (2017) "Militares, derechos humanos y seguridad interior", *Nexos*.
- Hernández, B., y Narro, J. (2010) "El homicidio en México, 2000-2008", *Papeles de población*, 16(63):243-271.
- HRW (2016) *World Report 2016: Turkey, Events of 2015*. Human Rights Watch.
- HRW (2013) *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. Human Rights Watch.
- HRW (2011) *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el tráfico" de México*. Human Rights Watch.
- Ibarrola, J. (14/1/17), "¿Y la ley de seguridad interior?", *Milenio*.
- Jarab, J. (26/1/17). Ponencia presentada en "La Seguridad Interior desde la Perspectiva de los Derechos Humanos". Senado de la República. México.
- JRH (11/11/2015) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que reforma y adiciona diversas Disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo del Diputado Jorge Ramos Hernández del Grupo Parlamentario del PAN", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- López-Portillo, E. (2017) "Sherlock Holmes no es popular: 10 años de guerra", *Nexos*.
- Madrazo, A. (2014a) *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Madrazo, A. (2014b) *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MBH (11/1/2017) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Merino, J. (2011) "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición". *Nexos*.
- Morales, M. (2012) *La lucha por la seguridad en México: Operativos, homicidios y crimen organizado entre 2007 y 2010*. Tesis de Maestría en Demografía, El Colegio de México.
- Muro, A. (2017) *La guerra contra las drogas en México a juicio ante la CorteIDH*, *Nexos*.
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1991) "Institutions", *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97-112.
- Open Society (2016) *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations.
- OSCs, (10/1/2017) "Ley de seguridad interior amenaza derechos humanos y Estado de derecho: ONG", *Aristegui Noticias*.
- Osorio, J. (2015) "The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamic of the Mexican War on Drugs", *Journal of Conflict Resolution* 59 (8): 1403-1432.
- Ostrom, E. (2000) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Correa, C. (24/1/2017) "Los militarismos se alinean" *El Universal*.
- Pérez-Correa, C. (10/1/2017) "Un barniz de legalidad a costa de la Constitución", *El Universal*.
- Pérez-Correa, C., y Meneses, R. (2014) *La guerra contra las drogas y el procesamiento penal de los delitos de drogas (2006-2012)*. Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pérez-Correa, C., Silva, C., y Guitérrez, R. (2015) "Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad". *Nexos*.
- Pérez-Correa, C., Silva, C., y Guitérrez, R. (2011) "Índice letal: Los operativos y los muertos". *Nexos*.
- Poiré, A. (2011) "Los homicidios y la violencia del crimen organizado". *Nexos*.
- Poiré, A., y Martínez, M.T (2011) "La caída de los capos no multiplica la violencia. El caso de Nacho Coronel". *Nexos*.
- Presidencia (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República.
- Reese, S. (2013), "Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations", *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., enero 8: 1-15.
- RGZ (13/9/2016) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth del Grupo Parlamentario del PAN, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Riego, C. (1999), "Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana", *Perspectivas en economía, política y gestión*, 1:43-61.
- Ríos, V. (2012) *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War*. Tesis doctoral. The Department of Government. Harvard University.
- Romm, J. (1993) *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press.
- Salgado, J. (2016) "Mandos Únicos a Debate", presentación, 24 de febrero, Ciudad de México.
- Sota, A., y Messmacher, M. (2012) "Operativos y violencia". *Nexos*.
- TNI y WOLA. (2011) *Systems overload. Drug Laws and prisons in Latin America*. Transnational Institute, Washington Office on Latin America.
- Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2016), "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y Gobierno*, 23(1): 11-56.
- Urrusti, S. (2012) "La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política", en Aguilar Rivera, José Antonio (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, Secretaría de Seguridad Pública: 337-370.
- Valdés, G. (2015) *Historia del narcotráfico en México*. Grijalbo.
- Vilalta, C. (2014), "How Did Things Get So Bad Quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War Against Organized Crime in Mexico", *European Journal Criminal Policy Research*, (20): pp. 137-161.
- Watson, C. (2008) *U.S. National Security: a reference handbook*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO.
- Weiss, T. (2012) "Fighting Wars or Controlling Crowds? The Vase of Czech Military Forces and the Possible Blurring of Police and Military Functions", *Armed Forces & Society* 39 (3): 450-466.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Carlos Galindo, Mara Gómez, Raúl Zepeda y Roberto Castellanos. Los autores agradecen la colaboración de Susana Ramírez y las sugerencias de Alberto Serdán, Concepción Torres, Rodolfo Ramírez y Alejandro Encinas Nájera.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Galindo, C., Gómez, M. Zepeda, R. y Castellanos, R. (2017). "Seguridad interior: elementos para el debate". *Temas estratégicos*, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Números anteriores:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de
Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.



@IBDSenado



IBDSenado

www.ibd.senado.gob.mx

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 39
Seguridad interior: elementos para el debate
Enero de 2017

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D.F.

Distribución gratuita. Impreso en México