

# FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD: AMBIVALENCIA CRÍTICA EN EL MÉXICO DEMOCRÁTICO

## ARMED FORCES AND SECURITY: CRITICAL AMBIVALENCE IN THE DEMOCRATIC MEXICO

Alan Jair García Flores y Arturo Miguel Chípuli Castillo\*

Fecha de recepción: 11 de noviembre del 2015 • Fecha de aprobación: 23 de mayo del 2016.

**Resumen:** La obligación estatal de brindar seguridad a los gobernados resulta pieza toral dentro de los postulados de un Estado Democrático de Derecho, el cual debe atender a un respeto irrestricto de los derechos fundamentales de quienes deben ser su principal objeto de resguardo, ello implica el diseño de una política criminal alineada a estándares garantistas adoptados a través de las reformas constitucionales del 2008 y 2011. Asimismo, las autoridades legitimadas para participar en funciones de seguridad pública deben ser quienes, para tal efecto, posean por imperio de ley facultades para intervenir operativamente, pues participar *de facto* ocasionaría vulneraciones al plano normativo y a la esfera jurídica de los gobernados.

**Palabras clave:** Seguridad, derechos humanos, seguridad pública, fuerzas armadas.

**Abstract:** The State's obligation to provide security for the governed is a fundamental piece within the principles of a democratic constitutional state, which must serve to a full respect of the fundamental rights of those who should be its primary backup object. This involves the designing of a criminal policy aligned to protectionist standards adopted by the constitutional reforms of 2008 and 2011. However, only the government ministers authorized to participate in public security functions shall have by law the faculty to intervene operationally, because if not, there could exist violations to the legal sphere of the governed.

**Keywords:** Security, human rights, public security, armed forces.

\* Institución de autores: Universidad de Xalapa.

**Résumé:** L'obligation de l'État d'assurer la sécurité de ses citoyens figure comme fer de lance parmi les postulats d'un État Démocratique de Droit, lequel se doit de respecter inflexiblement les droits fondamentaux des individus de qui il doit assurer en priorité la protection. Ceci implique la constitution d'une politique criminelle s'alignant sur les standards *garantistes* adoptés lors des réformes constitutionnelles de 2008 et de 2011. Par ailleurs, les autorités habilitées à participer au maintien de la sécurité publique doivent être les mêmes qui, à cet effet, possèdent par autorité de la loi des facultés pour intervenir efficacement, car participer *de facto* entraînerait des violations sur le plan normatif et dans la sphère juridique des citoyens.

**Mots-clés:** Sécurité, droits de l'homme, sécurité publique, forces armées.

La seguridad ha sido desde antaño un problema público de vital relevancia para el ser humano, en cuya virtud forja vínculos de protección que permiten congregar esfuerzos para la consecución de las metas.

En esta tesitura, ante la preeminencia de satisfacer sus objetivos para prevenir, controlar y reprimir la criminalidad a través de la política criminal, el Estado mexicano en las figuras del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa y el actual presidente Enrique Peña Nieto, ha apostado por una política de seguridad centrada en el uso de la fuerza contra el narcotráfico que vislumbra la participación de las Fuerzas Armadas en una función de seguridad pública para la que no se encuentran legitimadas para intervenir operativamente, vulnerando derechos fundamentales de los gobernados justificándolos como daños colaterales, todo gracias al empleo de sus acciones en esta modalidad de la seguridad genérica.

La política criminal centrada en el uso de la fuerza contra el narcotráfico ha producido un elevado número de homicidios y quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) relacionadas a vulneraciones a derechos fundamentales, esgrimidas por las acciones de las Fuerzas Armadas que participan operativamente en funciones de seguridad pública, circunstancia que se contrapone con el tránsito conceptual a nivel normativo adoptado por el Estado mexicano a través de las reformas constitucionales que datan del 2008 y 2011.

### **Preludio de la inconstitucionalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública en México**

Es posible advertir que la organización política creada por la sociedad, esta última entendida como la “agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida” (RAE, 2015), ha presentado dos importantes momentos de su evolución, la primera y la segunda modernidad. Bajo el esquema de la primera, el Estado sostenía como sus principales directrices las esferas constitucional y penal, en virtud de ello, la seguridad era concebida como uno de los principales derechos de las personas que se subordinaban al imperio de una entidad jurídica creada para tal efecto, lo cual originaba que se estructurara una relación directamente proporcional a la obligación que tenía el Estado como garante estelar de los derechos de sus gobernados, situación que en su momento Rousseau adujo en su obra *El Contrato Social*, al advertir que los seres humanos, al percatarse de su imperiosa necesidad de organización y dirección decidieron

“ceder” parte de sus derechos a un ente (Estado) que sirviera como depositario de su libertad y a su vez fungiera como principal rector de su actuar.

El esquema clásico de organización se vio superado debido a las nuevas necesidades del hombre, tal es el caso de la llamada globalización, determinada como un proceso complejo que “parte de la integración de mercados y la expansión tecnológica, en el que la regulación política y jurídica se comparte entre actores nacionales y supranacionales, transformándose el tiempo y el espacio de las relaciones sociales, modificando el ejercicio del poder del Estado-Nación” (Contreras, 2007: 29).

El fenómeno de la globalización marcó en 1990 el inicio de la llamada segunda modernidad, misma que comprende la teoría de la *sociedad del riesgo*, según la cual, la sociedad se ha tornado catastrófica, pues se encuentra asechada por un sinfín de amenazas que la azoran incansablemente colocándola en una encrucijada causada por los terribles riesgos que debe sortear, es por ello que su fin estriba en alcanzar la seguridad. “Aparece el sistema axiológico de la sociedad insegura, [...] o comunidad del miedo [...] dónde no se trata de alcanzar algo bueno sino evitar algo peor [...] es entonces que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política” (Beck, 2006: 69-70).

Es en razón de la presencia de una *sociedad del riesgo* que se ocasiona un cambio de organización política de Estados-Nación a Comunidades Objetivas de Amenaza, el cual sólo puede alcanzarse en el marco de una sociedad mundial, en virtud de ello la idea clásica de cumplimiento irrestricto de las obligaciones del Estado para con sus gobernados se ve difuminada, a tal grado que en ocasiones es difícil de cumplir y se recurre al empleo de medidas extremas; es el caso del *estado de excepción*, el cual peligra con convertirse en el estado de normalidad (Beck, 2006).

Es prudente señalar que ante el difícil panorama que enfrentan los Estados debido a las amenazas contra su seguridad, éstos recurren al empleo de lo que Baratta definió como Derecho Penal Simbólico, mismo que se centra en el establecimiento de medidas y preceptos penales para simular que se están llevando a cabo acciones en contra de dichas amenazas, aunque en el plano real, los efectos obtenidos no sean del todo positivos (Contreras, 2009). Sin embargo, los resultados-consecuencias del empleo de estrategias tan extremas, como el uso del Ejército en funciones de seguridad pública, constituyen un precio sumamente alto que debe pagar la sociedad, la cual ahora tiende a sentirse insegura por las amenazas originales y por los daños colaterales a corto y mediano plazo que ocasionan las acciones utilizadas para combatir tales peligros.

El Gobierno Federal, encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, ha mantenido la línea marcada por el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa sobre

la intervención operativa de elementos castrenses para emprender una dura batalla contra el narcotráfico, situación que pone de manifiesto que la política de seguridad del Estado mexicano es definitivamente ineficiente y a su vez, que la violencia ejercida por el Estado mediante la intromisión de las Fuerzas Armadas encargadas de velar por la “seguridad” en el marco de una flamante política de combate a la delincuencia organizada, ha generado resultados alarmantes que evidencian un incremento en la comisión de delitos.

En concordancia con lo anterior, resulta prudente precisar que desde su diseño la política criminal del presidente Enrique Peña Nieto presenta delicadas imprecisiones que abonan a la consecución de los resultados poco alentadores para garantizar la seguridad de los gobernados, a saber: El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y las Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial, prevén no sólo un retroceso en el diseño normativo de la seguridad ciudadana a la seguridad pública como base de la política de seguridad establecida por los Lineamientos de la Política Nacional de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (LPNPSVDPC) generados en 2011 en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, sino además, la tergiversación del concepto de seguridad nacional con seguridad humana.

El precitado plan nacional reconoce el pacto social entre gobierno y sociedad, estableciendo la obligación estatal de hacer cumplir la ley observando los principios de “legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (PND, 2013: 29). Sin embargo, afirma que, ante la realidad de México, se requiere ampliar el concepto de seguridad nacional en el diseño de políticas públicas para:

Atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional (PND, 2013: 57).

Conviene aducir que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la actuación estatal en materia de seguridad posee un trasfondo de seguridad pública, toda vez que los principios en referencia corresponden a esta modalidad de la seguridad, en virtud de lo establecido por el numeral 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza: “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

El PND 2013-2018 adopta como amenaza de seguridad nacional todo aquél factor que sin importar su procedencia humana o natural pueda causar un daño al gobernado en materia económica, política, jurídica, sanitaria, social, entre otras que propiamente, corresponde al ámbito de la seguridad humana y no a la nacional. En este sentido, el gobierno federal del presidente Peña Nieto no distingue correctamente los alcances de estas modalidades de seguridad, optando por un esquema de seguridad nacional bajo parámetros de seguridad humana, pero regido por principios de seguridad pública.

En este tenor, el PND 2013-2018 no continúa con el enfoque de seguridad ciudadana proclamada por los LPNPSVDP (2011), la cual se advierte como especie de la seguridad humana encaminada a la protección de las personas frente a la violencia ejercida por acciones humanas excluyendo los daños provenientes de la naturaleza y en su lugar, elige una política pública de seguridad nacional con contenido de seguridad humana que adolece de mecanismos que promuevan la participación de los gobernados en el ciclo de vida de las políticas públicas, así como de metas y acciones concretas basadas en el respeto a los derechos humanos encauzadas a afrontar la violencia y delincuencia en México, circunstancia que representa un grave problema, pues la incorrecta definición de un problema conlleva a la adopción de medidas correctivas que resultan perjudiciales para los gobernados y surgen daños colaterales para los mismos (Aguilar, 1993; Montecinos, 2007).

En este sentido argumentativo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sostiene que en 2014 se perpetraron 33.7 millones de delitos, de lo cual debe resaltarse que del 2010 al 2014 las víctimas de delitos se elevaron de 18.1 millones a 22.8 millones; los casos de secuestro aumentaron de 94.438 en 2012 a 102.883 en 2014; el sentimiento de inseguridad alcanzó al 58% de la población; el nivel de confianza en la Marina mostró un retroceso de 84.4% en 2014 a 81.6% para el 2015, mientras que la confianza en el Ejército contempló un retroceso en su nivel de confianza de 80.7% en el 2014 a 77.6% en

el 2015 (INEGI, 2015). Por lo antes expuesto, es advertible que la actual situación de inseguridad se erige en detrimento de la consolidación de la democracia, a través del respeto a la norma fundamental y el establecimiento de un gobierno que enaltece el estado de derecho, entendido éste como un Estado en el que las autoridades observan, acatan y respetan el orden jurídico vigente (García, 2004).

Conviene recordar que en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, se registraron altos índices de violación a derechos civiles y políticos de los ciudadanos. De tales hechos dan cuenta diversos informes de organismos internacionales como *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, así como nacionales, la CNDH; quienes en diversos estudios calculan que en el “periodo que va del 2006 al 2012 el número de desaparecidos fue de aproximadamente 26 000 personas” (Human Rights Watch, 2013: 136; Amnistía Internacional, 2013: 2) en tanto que los homicidios y las ejecuciones ligadas al combate al narcotráfico “se calculan en 116 100 personas” para el mismo lapso (Libera, 2012: 7). En este mismo sentido, del 2007 al 2010 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró un total de “4 803 quejas por violaciones a derechos humanos presuntamente cometidos por miembros del ejército en contra de la población civil” (Human Rights Watch, 2011: 7).

Al respecto conviene precisar los datos que ofrece la CNDH sobre el número de expedientes de queja formados contra la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina por su presunta violación a derechos humanos (3 185); y, el número de recomendaciones emitidas a las mismas Secretarías de Estado (15), durante el periodo del 2013 al 2015:

Durante el 2013, se formaron 9 008 expedientes de autoridades presuntamente responsables, de los cuales la Secretaría de la Defensa Nacional fue objeto de 811 quejas por violaciones a derechos humanos, mientras que la Secretaría de Marina enfrentó 385, obteniendo como resultado que durante el año 2013 se emitieran tres recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (2/13, 19/13 y 57/13) y siete a la Secretaría de Marina (15/13, 16/13, 37/13, 41/13, 52/13, 53/13 y 68/13) (CNDH, 2013). En lo concerniente al año 2014, se formaron 7 022 expedientes de autoridades presuntamente responsables, de los cuales la Secretaría de la Defensa Nacional fue objeto de 642 quejas por violaciones a derechos humanos, mientras que la Secretaría de Marina enfrentó 347 quejas, obteniendo como resultado que durante ese año se emitiera una recomendación tanto a la Secretaría de la Defensa Nacional como a la Marina (51/2014)<sup>1</sup> y, finalmente, en el año 2015, se formaron 10 157 expedientes de autoridades presuntamente responsables, de los cuales la Secretaría de la Defensa Nacional fue objeto de 622 quejas por violaciones a derechos humanos, mientras que la Secretaría

de Marina enfrentó 378 quejas, obteniendo como resultado que durante ese año se emitieran 2 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (33/2015 y 3VG<sup>2</sup>) y 1 recomendación a la Secretaría de Marina (3/2015) (cndh, 2015b; cndh, 2015c).

En este punto, es de interés destacar que el número de arraigos, figura duramente criticada por su diseño e implementación en el país, creció de “542 en el 2006 a 1896 en el 2010” (Amnistía Internacional, 2012: 17) de igual forma, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2013) en su informe 2013, lo consideró como la principal causa de violación de derechos fundamentales.

En tal contexto de violencia, los ciudadanos en México iniciaron manifestaciones clamando por seguridad en el país. Campañas como la de “No más sangre”, las dos Marchas Nacionales por la Paz, la Caravana por la Paz encabezada por el poeta Javier Sicilia y el surgimiento de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil dirigidas por víctimas de la violencia como la señora Wallace y el señor Martí, dieron cuenta del grado de desaprobación y frustración social frente a los resultados de la guerra contra el narcotráfico. A ello se sumó la presión que se generó en órganos y en prensa internacional sobre la necesidad de poner atención al clima de violencia que se vivía en el país (Booth, 2012) y obligaron al gobierno de Calderón a replantear la estrategia contra la criminalidad que había implementado.

Eduardo Buscaglia (2002) sostiene que una estrategia de combate contra el crimen organizado centrada en el uso de la fuerza se encuentra condenada al fracaso, toda vez que contraviene lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo, Italia, en el año 2000, la cual aconseja evitar el uso de la fuerza por parte de los Estados y a su vez, buscar un pacto con los diversos actores sociales involucrados (partidos políticos).

Lo anterior, se desprende de una decisión unilateral por parte del Ejecutivo Federal avalada erróneamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) quien emitió una tesis jurisprudencial bajo el rubro: “Seguridad pública. La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el consejo nacional de seguridad pública, no viola el artículo 21 constitucional”, que data del 2000, según la cual, se muestra a favor de la participación de los miembros del gremio castrense en funciones de seguridad pública, al esgrimir un sorprendente análisis que dista en demasía de un verdadero estudio jurídico al basarse en simples cuestiones ortográficas, situación que implica no sólo un duro golpe a la legalidad y armonía que constituye el respeto al texto constitucional, sino una pauta para desencadenar una lucha que a simple vista nos coloca dentro de los parámetros de una verdadera *sociedad del riesgo*.

## Aproximación al concepto seguridad

En aras de comprender en mayor grado las implicaciones y alcances que el vocablo seguridad implica, es necesario remitirse a la voz latina *securitas* o *securitatis* que significa seguro o a salvo, es decir, libre de todo riesgo, situación que García (2002) no pasa desapercibida al aseverar que existe un verdadero estado de seguridad cuando se carece de amenazas que socaven, inhiban o supriman los derechos de los gobernados, sin olvidar la indiscutible presencia de condiciones que favorezcan el desarrollo de su propia existencia.

La seguridad es un indiscutible valor fundante del Estado democrático, lo que dicha figura jurídica comprende es un deslinde de las potestades de los gobernantes emanados de la voluntad popular, así como las libertades de los propios gobernados que expresan sus decisiones a través de la ley, por lo que ésta comprende un elemento de seguridad (García, 2002).

El llamado Estado democrático encuentra su base en dos importantes sucesos de finales del siglo XVIII: la Revolución Americana y la Revolución Francesa, sin embargo, fue precisamente en la Declaración Francesa de 1789 que se estableció concretamente a la seguridad como un derecho natural que el hombre posee por su simple esencia.

La seguridad ha sido consagrada como un valor fundamental en el catálogo supremo de derechos humanos, es decir, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, misma que en el artículo 3 establece que “todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona”, postulado que se complementa a la perfección con los numerales 9.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el primero de ellos implica que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal”, mientras que el segundo precepto afirma que los Estados miembros de dicho instrumento internacional, se comprometen a garantizar la seguridad y los derechos políticos y civiles.

## Modalidades de la seguridad

La seguridad como aspiración cardinal del hombre, prevé un sinnúmero de acciones para resguardar los valores de máxima importancia a través de acciones estatales o normas jurídicas cuyo contenido tienda a satisfacer dichas necesidades, siempre bajo un irrestricto apego a los derechos fundamentales de los gobernados y sobre los que debe versar un esquema diversificado.

*La primera modalidad* de la seguridad es la llamada seguridad jurídica, la cual prevé a la seguridad como una verdadera piedra angular de la convivencia social, así como parte esencial del Estado moderno a través del Derecho, con lo cual se puede afirmar que tanto el Derecho como el Estado comparten como supuesto inseparable a la seguridad jurídica, misma que Delos citado por Fur define como: “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y si éstos llegasen a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación” (1967: 47).

*La segunda modalidad* de la seguridad se presenta a través de la llamada seguridad individual, la cual ha constituido una antiquísima aspiración del ser humano, anhelo que estriba en la plena convicción de la protección del hombre siempre que éste respete los derechos de su prójimo, situación que se traduce en una obediencia irrestricta a la esfera jurídica individual de sus semejantes (Fernández, 2007). De tal suerte, el Estado en un esquema protecciónista debe asegurar que las autoridades respeten los derechos y garantías de los gobernados, pero de igual forma, debe velar por que los mismos se respeten entre ellos, circunstancia que constituye una verdadera odisea en su actuar.

*La tercera modalidad* de la seguridad es la denominada seguridad pública, la cual se contempla primeramente como un derecho de los gobernados que se encuentran bajo el imperio de un Estado, sin embargo, dicha modalidad se identifica como una obligación propia del Estado, a través de la cual, el derecho de los gobernados antes señalado podrá cristalizarse. Al respecto Díez citado por Fernández (2007) señala que existe un problema respecto a la seguridad pública, toda vez que es presentada tanto como una función del Estado como un servicio público, situación que en palabras del autor, debe ser aclarado, pues la seguridad pública se atribuye al modo originario de manifestación de la soberanía de un Estado, de la cual se desprenden los tres Poderes de la Unión así como sus respectivas características y atribuciones.

*La cuarta modalidad* es la denominada seguridad nacional, misma que comprende las acciones encausadas por el Estado en función de la salvaguarda de sus órganos e instituciones, frente a los peligros y daños que constituyen las agresiones o movimientos subversivos de naturaleza interna, panorama que implica la intervención de la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes, es decir, del Ejército, Marina y Fuerza Aérea (Brito, 2007).

Por lo antes expuesto, se advierte que la seguridad nacional y la seguridad pública constituyen dos funciones de índole pública del Estado, pero el hecho de ser afines no implica que su contenido base de acción y objeto de protección también lo sean. La seguridad nacional contempla actividades diversas más allá de

las estrictamente vinculadas con las tácticas militares, tal es el caso de las acciones concernientes a la construcción e instalación de vías de comunicación, registros públicos, entre otros, razón por la cual Cabanellas (1988) afirma que dicha modalidad de la seguridad constituye el nivel de garantía que el Estado ofrece —mediante la puesta en marcha de actividades políticas, económicas, culturales, sociales y militares— para la protección y cumplimiento de los objetivos nacionales.

La *quinta modalidad* es la seguridad ciudadana, su objetivo reside en lograr condiciones sociales de civilidad que propicien relaciones pacíficas entre las personas, en razón de ello, es indispensable que el Estado en su conjunto promueva la vigencia de los derechos humanos de los gobernados por una parte, y por la otra, que existan medios adecuados para concretar la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana (Rico, 2002). Conviene señalar que por parte del Estado mexicano también se ofreció una definición de seguridad ciudadana como vía para el combate de la violencia y la delincuencia, bajo la siguiente consideración “el Estado debe garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquéllos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (LPNPSVDP, 2011: 2).

La *sexta modalidad* es la denominada seguridad humana, concebida como aquella cuyo objetivo prioritario tiende a resguardar el pleno goce de los derechos humanos, observados como guía y límite para la intervención del Estado y en particular, de aquéllos principios que garantizan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la no discriminación, así como la salvaguarda de un Estado Constitucional de Derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingreso, etcétera (Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012; Carranza, 2005).

La protección integral de la persona implica resguardarla de toda amenaza ya sea de carácter jurídico, económico, social, entre otros, en razón de ello no debe asimilarse con la seguridad ciudadana, puesto que ésta es la especie y aquélla es el género. Así las cosas, un rubro importante de la seguridad humana es la protección contra la violencia a través de la seguridad ciudadana.

Es menester reflexionar sobre el caso del Estado mexicano, sin lugar a dudas delicado, que en su proceso democrático tiene en contra el hecho de que el pueblo, ávido de un cambio de esquema político, determinó apoyar a un partido político distinto al que había gobernado durante más de 70 años, no obstante el desencanto que sufrió la sociedad mexicana fue significativo en virtud de que actualmente no sólo existe una crisis económica, sino también escasas oportunidades laborales

que originan una mayor inestabilidad política (Fernández, 2007), panorama al que se une un contexto de inseguridad y violencia que fue provocado por el gobierno federal de Felipe Calderón Hinojosa, para combatir las amenazas a través de la adopción de una política criminal en exceso represiva que implica vulnerar los derechos humanos de los gobernados, lo cual repercutió en la consecución de un Estado Democrático de Derecho en México. De acuerdo con el Informe Latino-barómetro (2013) emitido por la Corporación Latinobarómetro, el porcentaje de aprobación de las políticas de seguridad en México en 2013 fue apenas de 42%, hecho que permite formar una idea de la magnitud del precitado problema que como gobernados es menester afrontar.

En esta misma línea argumentativa, resulta prudente invocar casos particulares como el de Belice y Honduras, toda vez que el primero apuesta a la prevención y a la vinculación autoridad-comunidad como elemento esencial de su política criminal, a través de diversos programas, tales como:

- El Programa Policial de Educación en Prevención del Delito *Police Crime Prevention Educational Program* (PCPEP), que se implementa en las escuelas y cuyo objetivo es dar a conocer a la población joven los riesgos y consecuencias de la violencia y el delito.
- Programa para primeros delincuentes (*Police First Offenders Program*), que ofrece alternativas a la prisión a jóvenes que quebrantan la ley por primera vez con delitos de poca importancia.
- Comités de Enlace Ciudadano, que sirven de enlace y punto de encuentro entre la comunidad y la policía.
- Patrullas ciudadanas (cops). Introducida a finales del 2005, esta iniciativa permite que civiles ejerzan labores de vigilancia en sus barrios (Carballido Gómez, 2016).

Como es posible advertir, Belice considera que la educación de sus gobernados constituye un rasgo fundamental dentro de un esquema preventivo sin dejar de lado la capacitación que hiciere de su población para que coadyuven como entes activos de su seguridad.

En Honduras, se advierte que adoptó una política criminal reactiva antes de preventiva, ya que:

El proceso de reforma de la policía y de las instituciones del Estado encargadas de manejar los temas de seguridad coincidió con el crecimiento de los índices delictivos

desde inicios de la década de 1990, aumento que ha ido acompañado de un incremento de la sensación de inseguridad por parte de la ciudadanía y un cambio de hábitos. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, el 46% de los hondureños asegura haber dejado de caminar en las calles por temor a ser víctima de una acción violenta; el 40% ha limitado los lugares a donde va de compras; un 39% las actividades recreativas que realiza; y el 31% ha dejado de ver a alguien que apreciaba mucho (Carballido Gómez, 2007).

De tal suerte, Honduras erige su política criminal bajo tres ejes: “Estrategias represivas de control, en especial aquellas dirigidas a la población juvenil; más legislación y aumento de penas; y crecimiento del presupuesto de la Secretaría de Seguridad”, circunstancia que repercute en la consecución de brindar seguridad a sus gobernados.

En esta tesisura, el estudio LAPOP refiere que “los porcentajes de victimización en Honduras se habrían incrementado en un 5.5% en dos años, al pasar de 13.7% en el 2004 a 19.2% en el 2006 [sin dejar de lado el incremento de la población carcelaria que pasó de] 4579 personas privadas de libertad en 1990 a 10 931 en el 2004, esto es, un incremento de más de 130%” (Carballido Gómez, 2007).

El empleo de una política reactiva constituye una delicada decisión por parte de un Estado, toda vez que se encuentra en juego la posible vulneración de derechos fundamentales de sus gobernados como daños colaterales. En este sentido, cabe apuntalar que, en diversos episodios de la vida del Estado mexicano, éste ha recurrido al uso de la fuerza como medio inequívoco para mantener su posición y estabilidad, situación que implica no sólo claras violaciones a derechos fundamentales sino determinaciones contrarias a las directrices democráticas que intentan seguir. Por esta razón, en aras de reforzar el proceso democrático se ha intentado por diversos medios disminuir el potencial de los aparatos de seguridad en su modalidad pública, ello en pos de frenar el alto índice de violaciones a los derechos fundamentales y también la corrupción que impera en dicha entidad jurídica, intentando así emplear políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (Chomsky, 2002).

Lo anterior se complementa con el hecho crucial que dentro de los rasgos fundamentales de la democracia moderna, no cabe implantar unilateralmente una redefinición de la naturaleza del problema público y su ámbito de resolución, ya que:

No se puede asumir que el pueblo pague los costos como hacía antes. La gente está dispuesta a ceder el monopolio de la fuerza pero los aparatos de seguridad deben

explicar qué hacen y cómo hacen su trabajo. [...] Lo importante es que [...] el Estado no es el único actor que puede decidir en qué ámbito se resuelve la amenaza (Salazar, 2002: 8).

Dentro de la seguridad ciudadana es inadmisible la unilateralidad de decisión del Estado frente a los daños que pueden ocasionarse a los gobernados mediante la implementación de estrategias que combatan a los problemas públicos, pues en el plano actual de la realidad, es posible afirmar que la seguridad ha dejado de ser un tema reservado únicamente al poder ejecutivo, a las personalidades de los aparatos estatales y a las fuerzas armadas (Salazar, 2002); se debe dar paso a la sociedad civil como elemento principal de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, toda vez que ésta es la que sufre constantes daños colaterales y repercusiones por la vulneración a sus derechos humanos esgrimida por la política criminal del ex presidente Calderón y continuada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en razón de lo cual se ha visto en la imperiosa necesidad de participar más activamente en el plano político de toma de decisiones.

### **Crítica al análisis constitucional de la jurisprudencia P.J. 39/2000<sup>3</sup>**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Máximo Tribunal Constitucional del Estado Mexicano, resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada en el sexenio del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por el Diputado Federal de la LVI Legislatura Federal, Leonel Godoy (PRD), quien posteriormente fuera gobernador de Michoacán, misma que versaba sobre la siguiente controversia:

¿Violan el artículo 21 constitucional las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que establecen la participación de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública? ¿Pueden las Fuerzas Armadas auxiliar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública en tiempos de paz? ¿Cuáles son las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz? (Corcuera, 1999: 103)

Una vez elaborado el análisis constitucional sobre los artículos vulnerados por las normas de referencia, este Máximo Tribunal Constitucional, resolvió que es consti-

tucionalmente admisible que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada actúen durante tiempos de paz en tareas de seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles. Pero que ello no puede ser por sí y ante sí, toda vez que se requiere como indispensable una solicitud expresa, fundada y motivada por parte de aquéllas, a quienes deberán subordinar su actuar y en especial, al orden jurídico comprendido en la Constitución, en las leyes que emanen y en tratados internacionales, de acuerdo con lo sentenciado por el artículo 133 de la Ley Fundamental (Borjón, 2010).

Del análisis esbozado por el Supremo Tribunal de Justicia en México, se desprenden dos argumentos torales que proclamaron infundada la acción de inconstitucionalidad planteada por el Diputado Federal de la LVI Legislatura Federal, Leonel Godoy del PRD:

- El artículo 21 constitucional consagra a la seguridad pública como función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiales.
- En ningún momento el precepto 21 constitucional señala dependencia u organismo alguno para su inclusión o exclusión, labor que queda a consideración del propio legislador ordinario (Borjón, 2010).

Los argumentos señalados con anterioridad son reforzados por la exposición de motivos de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales en su parte nuclear establecen lo siguiente:

[La exposición de motivos del artículo 21 constitucional, de fecha 31 de diciembre de 1994, sostiene que] ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común, garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Íntimamente vinculado con las ideas reproducidas en la parte de la exposición transcrita, se halla el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución, que previene, en forma coherente con lo anterior, que el Congreso tiene entre sus facultades la de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los

Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (SCJN, 1999).

La SCJN asevera que las Fuerzas Armadas pueden desempeñar funciones de seguridad pública, sin embargo, lejos de aproximarse a tal afirmación, las anteriores transcripciones orientan a la determinación de que la seguridad pública es una función a cargo del Estado mexicano en su conjunto, situación que en ningún momento implica que dichas autoridades puedan llevar a cabo labores propias de esta modalidad de la seguridad genérica.

Corcuera (1999) coincide con la SCJN en lo tocante a la determinación que la propia Ley Fundamental faculta al legislador para señalar las autoridades de los tres niveles de gobierno que deben coordinarse para atender las acciones propias de la seguridad pública, sin embargo, dicho autor considera que éstas deben estar legitimadas para ejecutar tales funciones. Situación que se agrava cuando el propio Tribunal Constitucional omite conceptualizar a la seguridad pública, término que dicho sea de paso, no se encuentra determinado por la propia Ley Fundante, razón por la cual ésta asevera que la seguridad pública como función no es exclusiva de los cuerpos policiacos.

La SCJN aseguró en su excenso análisis jurídico que el último párrafo del precepto 21 del Código Supremo, se encuentra “separado por un punto y aparte del que se refiere a los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales, por lo que bajo esa circunstancia no cabe identificar a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, exclusivamente con autoridades policiacas” (Corcuera, 1999: 105).

El argumento anterior, resulta particularmente familiar al que formulara en el mismo sentido Antonio Lozano Gracia, Procurador General de la República:

- I. Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada.
- II. El artículo 21 constitucional comprende dos hipótesis normativas: una referida a la seguridad pública como una función a cargo del Estado y otra que establece los principios a que debe sujetarse la actuación policial. Esta diferencia se plantea cuando el quinto párrafo del artículo 21 constitucional señala, en primer lugar, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, es decir, declara que la seguridad pública es una función del Estado mexicano en todos sus órganos de gobierno. Hasta aquí debe distinguirse esta disposición constitucional. Después de un punto y

seguido, agrega en otro contenido normativo, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (Borjón, 2010).

Resulta por demás cuestionable y a todas luces alejado de un verdadero análisis jurídico, puesto que si bien el propio artículo 21 constitucional no señala explícitamente a alguna autoridad en específico, sí incorpora a los cuerpos policiales de manera inmediata posterior al establecimiento de la seguridad pública como función a cargo de los tres niveles de gobierno, ello a través de la explicación de los principios rectores de las instituciones policiales, lo que debe interpretarse como una función a cargo de estas corporaciones.

A decir de Borjón (2010), la seguridad pública como función implica la incidencia de diversas autoridades, sin embargo, tal situación no establece que éstas posean funciones específicas de seguridad pública, lo anterior se complementa con la exposición de motivos de la SCJN, al señalar que la coordinación que se busca incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen facultades constitucionales y legales relacionadas con la seguridad pública.

Corcuera (1999) sostiene que el concepto de seguridad pública y en sí, la explicación de sus rasgos esenciales no es localizado dentro del numeral 21 constitucional, ni tampoco, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, razón por la cual debe auxiliarse en otros ordenamientos, tal es el caso del Código Penal Federal, mismo que consagra a la seguridad pública como bien jurídico tutelado, a través de su Libro Segundo, Título Cuarto, conformado por los delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas.

La SCJN omitió establecer el concepto de seguridad pública, del cual adolece el propio artículo 21 de la Constitución Federal, situación que produce confusión y brinda la pauta para afirmar de forma equivocada que esta modalidad de la seguridad puede ser llevada a cabo por autoridades militares.

La seguridad pública es catalogada por el precepto 21 constitucional como una función a cargo de los tres niveles de gobierno, sin embargo, dicho artículo no explica en qué consiste, circunstancia que tampoco aclara el Máximo Tribunal Constitucional en México, razón por la cual Borjón (2010) recurre a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, misma que en sus artículos 2 y 3 proporciona bases importantes para disipar esta complicación.

La seguridad pública según el ordenamiento antes señalado, es una función exclusiva del Estado mexicano y tiene por objeto:

- III. Mantener el orden público;
- IV. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- V. Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- VI. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- VII. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal).

Se puede aseverar que todas y cada una de las tareas que se señalan para la seguridad pública son propias para salvaguardar a las personas, sus bienes, las instituciones políticas y democráticas y en sí, para el respeto a la ley, las cuales se encuentran conferidas por disposición del propio numeral citado, al departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ello mediante los llamados cuerpos de seguridad pública, mismos que son definidos por el artículo 3 del citado cuerpo legal:

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

- I. Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;
- VI. Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y
- VII. Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo (Art. 3 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal).

Este esquema de organización encuadra dentro de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, el cual invoca a los cuerpos policiacos dentro de su estructura, circunstancia que permite reflexionar acerca de la titularidad de estos respecto a las labores de seguridad pública, no así a los miembros castrenses como equivocadamente sostiene la SCJN.

Corcuera plantea que los argumentos esgrimidos por el Diputado Leonel Godoy de la LVI Legislatura Federal, están en sí equivocados, toda vez que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no contraviene a la Carta Magna, en virtud de que su objeto

estriba en coordinar a las dependencias que cuentan con cuerpos policiacos, y con otras autoridades cuyas funciones inciden en el servicio de seguridad pública, tales como las Secretarías de la Marina y de la Defensa Nacional, sin embargo, ello no implica que las referidas autoridades posean facultades para llevar a cabo funciones de seguridad pública, esto con excepción de los cuerpos policiales, en razón de lo cual, la Suprema Corte acierta en su análisis al señalar que “el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique la competencia constitucional” (1999: 107).

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública debió haber sido interpretada en sentido estricto para las autoridades que poseen, por disposición constitucional, facultades para llevar a cabo funciones de seguridad pública, es decir, a los cuerpos policiales, y aquéllas que de forma indirecta inciden en la seguridad pública, más no a otra clase de funcionarios. Por tal razón, cuando la ley en referencia se representa a las autoridades competentes o aquéllas que en razón de sus atribuciones contribuyen con el objeto de seguridad pública, se aboca en primer lugar, a la policía; mientras que en segundo plano, considera a las autoridades que inciden en labores de la seguridad pública, más no que en sí lleven a cabo funciones de esta modalidad (Corcuera, 1999; Borjón, 2010).

El principio de legalidad es el postulado nuclear del sistema jurídico mexicano, en virtud del cual, las autoridades no pueden ir más allá de las facultades que por ministerio de ley les fueron conferidas, de tal suerte, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la Secretaría de Marina y la Armada de México pueden participar en las labores de coordinación de la función de seguridad pública, pero de ninguna forma, tienen legitimación para realizar operativos que le competen a los cuerpos policiacos, por ser éstos titulares de las misiones de seguridad pública en México.

El Diputado Federal Leonel Godoy no estructuró bien el análisis de su acción de inconstitucionalidad, toda vez que las fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no son violatorias del artículo 129 de la Ley Fundamental, pues a decir de Borjón (2010), las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina poseen funciones que van más allá de las militares, pero esto bajo ninguna circunstancia implica que posean *de jure* facultades para llevar a cabo atribuciones propias de la seguridad pública. Los despachos en referencia, comprenden autoridades militares y no militares, las primeras —de acuerdo al artículo 129 constitucional— no pueden inmiscuirse en labores que no tengan exacta conexión con la disciplina militar; mientras que las segundas, sí pueden incidir en actividades de la seguridad pública.

El artículo 129 del ordenamiento supremo establece claramente que:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas (Art. 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para entender los alcances del numeral, basta con abocarse a la interpretación literal del texto, el cual es en sumo grado claro, toda vez que las autoridades militares no podrán en tiempo de paz, realizar más funciones que las que posean exacta vinculación con la llamada disciplina militar, misma que a decir de Corcuera (1999) debe entenderse primeramente, como la sujeción de los elementos de los institutos armados a los lineamientos para mantener el orden y la subordinación de éstos; en segundo lugar, debe considerarse la profesión del arte de las armas con la finalidad de conservar a los militares competentes para llevar a cabo su principal misión: el combate.

En relación con lo antes aseverado, cabe puntualizar lo concerniente a los militares de armas, los cuales son definidos por la propia Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como aquéllos que “técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de Unidades de Combate; su carrera es profesional y permanente. Para los efectos de esta Ley, en la Fuerza Aérea, los pilotos aviadores pertenecen a esta clase” (Art. 134 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos).

Considerando el texto citado, se puede vislumbrar una prohibición expresa para los militares de armas, puesto que si la carrera de éstos es una formación para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate de naturaleza permanente, ello implica que dichos elementos armados no pueden en ningún momento, atender otras funciones que no posean dentro de su estructura, una vinculación exacta con la propia disciplina militar.

La SCJN otorgó dentro de su análisis constitucional, una interpretación completamente diferente y por demás desvinculada a la realidad jurídica que dicho precepto fundamental consagra, al señalar tajantemente que:

Las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que se refiere el artículo 129, van más allá de las labores internas de la vida militar [...] dentro de

las cuales se encuentra auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en actividades relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública (Pelayo Moller, 2016).

Respecto al argumento esgrimido por este Máximo Tribunal Constitucional, Corcuera (1999) afirma que la labor de la SCJN, respecto a su tergiversación del precepto 129 constitucional es por demás sorprendente, puesto que no sólo interpretó más allá del propio texto constitucional, sino que formuló una contradicción excelsa al concluir que las funciones que tienen exacta vinculación con la disciplina militar no tienen por ello una exacta trabazón con la misma disciplina marcial.

El resultado anterior se produjo del análisis del artículo 89 fracción VI de la Ley Fundamental, según el cual, el presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas puede disponer de la totalidad de éstas para la protección de la seguridad interior, situación que se refuerza con el texto del mismo artículo 119 constitucional, el cual determina que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior” (Art. 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Hasta este preciso momento, la SCJN no se ha pronunciado respecto a la homologación o diferenciación de los conceptos seguridad pública y seguridad interior, sin embargo, a decir de Borjón (2010), este Máximo Tribunal ha optado por considerarlos como sinónimos, cuando en realidad no lo son, toda vez que la paz interior es un bien jurídico; mientras que la seguridad pública, es en un sentido, un bien jurídico y, en otro, una función.

Dentro de los apartados del segundo capítulo de la presente investigación, se determinó que el concepto de seguridad interior, no era establecido por el propio artículo 89 fracción VI de la Ley Fundamental, sin embargo, para tal cometido, se recurre a diversos ordenamientos jurídicos que sirven de complemento para otorgar una definición del mismo, o al menos, una aproximación a éste. Es particularmente el caso del Código de Justicia Militar, el cual comprende en su Libro Segundo, Título Séptimo, un apartado contra la seguridad interior, dónde se distinguen dos importantes delitos: la sedición y la rebelión.

Al tenor de las anteriores consideraciones, el presidente de la República podrá hacer uso de la totalidad de las Fuerzas Armadas, tal y como lo establece el propio numeral 89 fracción VI de la Constitución Federal, es decir, sólo en los casos de sedición y rebelión, situación que se complementará con lo estipulado por el precepto 119 constitucional (Corcuera, 1999).

El segundo ordenamiento en recurrirse para determinar las particularidades de la seguridad, es el Código Penal Federal, mismo que en su Libro Segundo consagra los llamados *delitos contra la nación*, dentro de los cuales se encuentran los siguientes tipos penales: Traición a la Patria, Espionaje, Motín, Terrorismo, Sabotaje y Conspiración. Situación ante la cual se infiere que la seguridad interior es en sí, un género de los delitos contra la seguridad nacional, toda vez que el propio Código de Justicia Militar coincide con el Código Sustantivo Federal en materia Penal, en los delitos de rebelión y sedición, sólo que para este último ordenamiento, ambos delitos se consolidan como tipos penales contra la seguridad interior, razón por la cual se concluye que estos dos son en sí, un género de los delitos contra la seguridad nacional (Borjón, 2010).

Por cuanto hace al narcotráfico, éste no ha sido catalogado como un delito contra la seguridad nacional, razón por la cual, aun cuando sea *de facto* una amenaza contra la referida modalidad de la seguridad, *de jure* no lo es, situación que implica que el decreto por el cual el Presidente de la República hace uso de las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico es por demás, contrario a las disposiciones constitucionales consagradas por los artículos 21 y 129 de la Carta Magna. En tal virtud, a la Suprema Corte no le asiste la razón cuando afirma que el narcotráfico “no es sólo un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior” (Corcuera, 1999: 112).

## Reflexiones finales

Al ceñir de este sencillo análisis jurídico respecto a los argumentos que sirvieron de base para la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede determinarse que, si bien es cierto, los argumentos esgrimidos por el Diputado Federal Leonel Godoy no fueron planteados correctamente, ello no representa justificación alguna para que el Máximo Tribunal Constitucional haya creado una resolución basada en un análisis jurídico falto de apreciaciones fundamentales e interpretaciones adecuadas respecto de preceptos constitucionales que son claros bajo una interpretación literal, provocando ambigüedad para la determinación de las funciones de una institución tan importante para México como lo son las Fuerzas Armadas, ocasionándole descrédito frente a la población por su participación en funciones de seguridad pública para las cuales *de jure* no están legitimados.

La magnitud del poder que ostenta la SCJN es excelsa y, por lo tanto, delicada, toda vez que una determinación errónea basada en argumentos infundados y

oscuros permitió la emisión de un decreto inconstitucional que albergó el diseño de una política criminal, centrada en la represión y sobre todo, la aproximación a la generación de un estado de excepción en pos de combatir al narcotráfico. Asimismo, las autoridades federales en su afán de demostrar su poderío ordenaron la inmediata participación de las fuerzas marciales en labores propias de la seguridad pública, ocasionando la transformación de México en un verdadero campo de batalla, el cual forjó sus cimientos en flagrantes vulneraciones a derechos fundamentales e incalculables muertes.

En esta tesitura, es menester reflexionar si las determinaciones esgrimidas a través del diseño de política criminal del presidente Enrique Peña Nieto, heredada por su antecesor, basadas en el uso de la fuerza para combatir al narcotráfico resultan pertinentes para satisfacer el delicado problema público que aqueja al Estado mexicano sin incurrir en vulneraciones a derechos fundamentales que coloquen al gobernado dentro de los postulados de una *sociedad del riesgo*. \*

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.F., 1993, “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, L.F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- Amnistía Internacional, 2013, *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*, Reino Unido, Autor.
- Beck, U., 2006, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Paidós.
- Booth, W., 2012, “Mexico’s crime wave has left about 25,000 missing, government documents show”, *Washington post*, en [http://articles.washingtonpost.com/2012-11-29/world/35584943\\_1\\_mexico-city-mexican-government-human-rights](http://articles.washingtonpost.com/2012-11-29/world/35584943_1_mexico-city-mexican-government-human-rights), consulta el 29 de septiembre del 2015.
- Borjón Nieto, J.J., 2010, “Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización”, *Letras jurídicas*, vol. 11 (21), México.
- Brito Checchi, M.R., 2007, “Del régimen jurídico de la seguridad jurídica o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública ¿Cuestión de compromiso?”, en Cisneros Farías, G., J. Fernández Ruiz y M.A. López Olvera (coords.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM.
- Buscaglia, E., Samuel González Ruiz, Stefano Fumarulo y César Prieto Palma, 2002, “Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo”, *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile*, México.
- Cabanellas de Torres, G., 1988, *Diccionario jurídico militar*, Buenos Aires, Heliasta.
- Carballido Gómez, Armando, 2007, “Seguridad pública en Belice”, en <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seguridad%20Publica-Belice.pdf>, consulta el 20 de abril del 2016.

- Carballido Gómez, Armando, 2007, “Seguridad pública y privada en Honduras”, en <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Priv-%20Honduras.pdf>, consulta el 20 de abril del 2016.
- Carranza, E., 2005, “Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina”, en Carranza, E., (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, 2<sup>a</sup> ed., México, Siglo XXI Editores.
- Chomsky, N., 2002, *El nuevo humanismo militar. Lecciones de Kosovo*, México, Siglo XXI Editores.
- Código de Justicia Militar, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4\\_160516.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_160516.pdf), consulta el 20 de abril del 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH), 2015a, “Informe anual de actividades”, en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=280>, consulta el 3 de abril del 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH), 2015b, “Expedientes de queja”, en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=118>, consulta el 3 de abril del 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH), 2015c, “Anexo”, en [http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/369/content/files/Anexo\\_2\\_1\\_F\\_2\\_Autoridades\\_quejas.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/369/content/files/Anexo_2_1_F_2_Autoridades_quejas.pdf), consulta el 20 de abril del 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH), 2014, “Informe de actividades”, en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014\\_Sintesis.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014_Sintesis.pdf), consulta el 20 de abril de 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2013, “Informe de actividades”, en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2013\\_I.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2013_I.pdf), consulta el 20 de abril del 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf), consulta el 20 de abril del 2016.
- Contreras López, R.E., 2009, *Derecho Penal: Parte General*, México, Universidad Veracruzana, Códice.
- Contreras López, R.E. (coord.), 2007, *Derecho Penal y globalización. ¿Un cambio de paradigma?*, México, Universidad Veracruzana/Conacyt/Arana Editores.
- Corcuera Cabezut, S., 1999, “Propuesta de una iniciativa para retirar a las fuerzas armadas de las funciones de seguridad pública”, en Sierra Guzmán, J.L., (coord.), *El Ejército y la constitución mexicana – Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, 2<sup>a</sup> ed., México, Plaza y Valdés.
- Corporación Latinobarómetro, 2013, *Informe Latinobarómetro 2013, Chile*, Autor, en [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf), consulta el 29 de septiembre del 2015.
- Cruz Santiago, Claudia, Carlos Alberto Cruz Santiago, Stefano Fumarulo, Peppe Ruggiero, Giulia Poscetti y Tonio Dell’Olio, 2012, “México: la guerra invisible. Historias, cifras y negocios de los carteles criminales y la impunidad de las mafias mexicanas”, *Libera* en [http://cauceciudadano.org.mx/wp-content/uploads/2013/11/Dossier\\_LIBERA\\_Mexico\\_La-Guerra\\_Invisible.pdf](http://cauceciudadano.org.mx/wp-content/uploads/2013/11/Dossier_LIBERA_Mexico_La-Guerra_Invisible.pdf), consulta el 29 de septiembre del 2015.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consulta el 20 de abril del 2016.
- Fernández Ruiz, J., 2007, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en Cisneros Farías, G., J. Fernández Ruiz y M.A. López Olvera (coords.), Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, México, UNAM.
- Fur, L.L., 1967, *Los fines del Derecho*, 4<sup>a</sup> ed., (trad. D. Kuri Breña), México, UNAM.
- García Maynez, E., 2004, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57 ed., México, Porrúa.
- García Ramírez, S., 2002, “En torno a la seguridad pública –Desarrollo penal y evolución del delito–”, en Peñaloza, P.J. y M.A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Procuraduría General de la República/Universidad Iberoamericana.
- Human Rights Watch, 2013, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, EUA, Autor.
- Human Rights Watch, 2011, *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, EUA, Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”, en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf), consulta el 20 de abril del 2016.
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/592.htm>, consulta el 3 de abril del 2016.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en [http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley\\_organica.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf), consulta el 3 de abril del 2016.
- Lineamientos de la Política Nacional de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana, 2011.
- Montecinos, E.E., 2007, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, *Cuadernos de Administración*, vol. 20 (33), Colombia.
- Olvera Rivera, A., A. Zavaleta Betancourt y V. Andrade Guevara, 2010, *Veracruz en crisis. La sociedad civil realmente existente: corporativismo sindical y campesino, movimientos indígenas y actores civiles*, vol. IV., México, Universidad Veracruzana/Editora del Gobierno del Estado de Veracruz/Conacyt/Fomix.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2013, “Examen Periódico Universal”, Ginebra, Autor.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, consulta el 20 de abril del 2016.
- Pelayo Moller, Carlos María, 2016, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato” en Guerrero Galván, Luis René y Carlos María, Pelayo Moller, *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-IIJ, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/9/4093/20.pdf>, consulta el 20 de abril del 2016.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2013-2018.

- Real Academia Española (RAE), 2015, Sociedad, en <http://www.rae.es/>
- Rico, J.M. y L. Chinchilla, 2002, *Seguridad ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*, México, Siglo XXI Editores.
- Salazar, A.M., 2002, *Seguridad nacional hoy. Reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo.
- Suprema Corte de Justicia Nacional (SCJN), 1999, en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6195&Clase=DetalleTesisEjecutorias>, consulta el 20 de abril del 2016.

## Notas

- <sup>1</sup> Se formularon al general Secretario de la Defensa Nacional las siguientes recomendaciones: se giren instrucciones a quien corresponda, a efectos de que se proceda a la reparación del daño ocasionado a las víctimas indirectas, familiares de las personas que fueron privadas arbitrariamente de la vida el 30 de junio de 2014, en la que se incluya la indemnización respectiva, la atención médica y psicológica necesaria, y se considere el caso particular de cada una de las víctimas, con el fin de asegurarles otros servicios sociales o de asistencia requeridos; se proporcione a v23, v24 y v25, víctimas sobrevivientes de los hechos, la atención médica y psicológica que sea necesaria para restablecer su salud física y mental; se giren instrucciones a efectos de que los elementos de la secretaría de la defensa nacional den cumplimiento estricto al manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas, absteniéndose de privar de la vida o atentar en contra de la integridad de personas rendidas, debiéndose informar a esta Institución sobre el cumplimiento de la misma; se refuerce la capacitación que reciben los elementos de la secretaría de la defensa nacional, a efectos de que se intensifique el Programa Integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, y que el mismo se dirija tanto a los mandos medios y superiores como a los elementos de tropa; se giren instrucciones a efectos de que se dé cumplimiento estricto al numeral 18.e del manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas, y los elementos de la secretaría de la defensa nacional empleen de manera intensiva las cámaras fotográficas y de videograbación y de grabación de audio, para documentar los incidentes e interacciones con la población civil, y sea posible contar con las evidencias de que la actuación del personal de las fuerzas armadas es respetuosa de los derechos humanos, debiéndose informar a esta Institución sobre el cumplimiento de la misma; se giren instrucciones a quien corresponda para que el personal de esa institución se abstenga de participar en la alteración de las escenas de los hechos y/o se tergiverse la verdad histórica y jurídica de los mismos y sean capacitados respecto de la preservación de los indicios del delito; se colabore ampliamente con esta comisión nacional en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que este organismo nacional formule ante la Procuraduría General de la República y ante la Procuraduría General de Justicia militar para que, en el ámbito de su competencia, se inicie la averiguación previa que en derecho corresponda, por las responsabilidades que se pudieran desprender de la conducta que motivó este pronunciamiento, que incluya al personal presente en el lugar de los hechos; se colabore ampliamente con la comisión nacional de los derechos humanos en el trámite de la queja que promueva ante la unidad de Inspección y contraloría General del ejército y fuerza Área mexicana, contra los militares que intervinieron en los hechos, y, por último, se colabore ampliamente con este organismo constitucional Autónomo en el seguimiento e inscripción que se solicite al registro nacional de víctimas, a efectos de que tengan acceso al fondo de Ayuda,

Asistencia y reparación Integral, previsto en la ley General de víctimas, remitiendo, para cada punto recomendatorio, las constancias que acrediten su cumplimiento (CNDH, 2014).

<sup>2</sup> La recomendación 3VG versa sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de V44, V45, V46, V47 y V52, así como la ejecución extrajudicial de V49, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán (CNDH, 2015b).

<sup>3</sup> A manera de complemento, se presenta el texto íntegro del criterio jurisprudencial:

No. Registro: 192,079 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000. Tesis: P.J. 39/2000. Página: 556.

**SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL:** La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

