

Ley de Seguridad Interior y autonomía municipal en materia de seguridad pública en México*

Internal Security Law and Municipal Autonomy in regards to Public Security Issues in Mexico

JORGE REYES NEGRETE**

RESUMEN

La racionalización en el ejercicio del poder público conlleva a su descentralización. En México existen diversos mecanismos institucionalizados tendientes a racionalizar el ejercicio del poder público soslayando su centralización, uno de ellos es el federalismo, razón por la cual se analiza si el contenido de la Ley de Seguridad Interior vulnera los principios aludidos al quebrantar la autonomía municipal y, en consecuencia, el texto constitucional nacional en materia de seguridad pública. Para ello, se determinan y precisan los alcances y las diferencias entre seguridad pública y seguridad interior.

Palabras clave: seguridad pública, seguridad interior, racionalización del poder, federalismo, autonomía municipal, México.

ABSTRACT

Rationalization in the exercise of public power leads to its decentralization. In Mexico, there are several institutionalized mechanisms aimed to rationalize the exercise of public power while avoiding its centralization. Federalism is one of them; therefore, an in-depth analysis is made in order to understand whether the content of Internal Security Law violates the aforementioned principles by infringing on municipal autonomy and, consequently, the national constitution verbiage on the subject of public security. For this, the scope and differences between public security and internal security are determined and specified.

Key words: public security, internal security, rationalization of power, federalism, municipal autonomy, Mexico.

*Artículo de Investigación recibido el 05-06-2018 y aceptado el 13-08-2018

**Profesor en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. (jornnegrete@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-2140-8868>

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Centralización y racionalización en el ejercicio del poder público / 3. Federalismo en México / 4. Ley de Seguridad Interior y la autonomía municipal en materia de seguridad pública / 5. Conclusiones / 6. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Seguridad Interior ha sido uno de los cuerpos normativos que más se ha comentado, analizado y criticado por los diversos sectores de la sociedad mexicana. Los matices de análisis son variados y de distinto calado, sin embargo, en este artículo sólo se abordará —sucintamente— desde la perspectiva de la racionalización en el ejercicio del poder público y el federalismo, este último como un mecanismo para soslayar la centralización en el ejercicio del poder; ello, encuadrado en el contexto de la autonomía municipal establecida constitucionalmente.

Para ello, lo primero que se abordará será una interesante dicotomía constituida por la centralización y la racionalización en el ejercicio del poder público, como uno de los ejes fundamentales de la forma de organización político-social denominada Estado de Derecho; posteriormente, se explicará sucintamente lo que es el federalismo en el constitucionalismo mexicano, establecido como uno de los mecanismos institucionalizados para soslayar la centralización en el ejercicio del poder público; para que, finalmente, se analice el contenido de la Ley de Seguridad Interior con respecto a la autonomía municipal en materia de seguridad pública civil.

El principal objetivo, derivado del análisis hecho, es determinar si lo consagrado en la ley en estudio vulnera el texto constitucional por lo que hace a la autonomía municipal en el rubro de la función que tiene a cargo determinada como seguridad pública.

Lo anterior tendrá un soporte metodológico-epistemológico deductivo, ya que se partirá de lo general para radicar el estudio en lo particular, que representa la autonomía municipal en el constitucionalismo mexicano; un soporte exegetico, dado que se estudiarán porciones normativas específicas de la Ley de Seguridad Interior como objeto de estudio; un soporte analítico, en virtud de reflexionar en lo particular sobre los elementos que giran en torno a la seguridad interior, seguridad pública, seguridad nacional, autonomía municipal, federalismo y régimen constitucional mexicano; un soporte

hermenéutico, en razón de que se utilizarán métodos interpretativos para determinar los alcances de la teoría normativa que contiene la Ley de Seguridad Interior; y un soporte teórico, derivado de la utilización de corrientes de pensamiento que permitirán construir un marco teórico tendiente a darle precisión al manuscrito y documental, en función de las fuentes consultadas para su realización.

2. CENTRALIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

Para iniciar este capítulo es menester traer a colación —de manera sucinta— la coyuntura y las implicaciones teóricas, desde la dimensión de la ciencia política, que trajo consigo la creación del Estado de Derecho como mecanismo de organización política de la sociedad.

En la historia de la humanidad, así como en el decurso histórico de sus formas de organización socio-política, no ha existido figura o institución que prevalezca pétreamente y que no requiera cambios o mecanismos diferentes para llevar a cabo los ideales que se plantea.

La humanidad ha pasado por diversas maneras de organización; el Estado Territorial, el Estado Feudal y el Estado Absoluto, para finalmente darle paso al Estado (Constitucional) de Derecho. Es precisamente en esta última transición en la que se pretende hacer énfasis.

El Estado Absoluto se caracterizó por ser un régimen político cuyo máximo representante, denominado monarca, tomaba decisiones por encima de las leyes —cuando las había—, dado que, en algunos casos, había pocas, por lo que la legitimidad en el ejercicio del poder era dada por un orden divino o místico. Ahora bien, en cualquier modalidad en que operara este régimen una característica inapelable era que la toma de decisiones estuviera reservada a una sola persona que bajo ningún contrapeso podía ser cuestionada.

Derivado de ello, en una coyuntura donde la burguesía exigía ser reconocida y escuchada por el gremio estamental, se generaron movimientos —como las revoluciones inglesa, americana y francesa— tendientes a reformular la forma de organización político-social. De esta manera surgió el Estado de Derecho, que emergió a partir de un contexto social complejo. Es fruto de una pugna de la nueva clase capitalista contra los privilegios feudales o estamentales y las restricciones comerciales, así como contra el régimen absolutista. Además, se inspira en una coyuntura especial donde el teocentrismo

deja de ser la lógica en la que va a funcionar el tejido social, dando paso a la razón, a la ilustración, al individualismo y al antropocentrismo.

Como consecuencia, surgió a la vida pública el denominado Estado (Constitucional) de Derecho, cuyos principales pilares son el reconocimiento de los derechos humanos y la división de poderes.¹ Bajo este contexto, la división de poderes² conlleva a buscar que la centralización en la toma de decisiones de lo público se evite.

Desde la perspectiva de la ciencia política, la centralización del poder público es un fenómeno jurídico-político tendiente a reservar todas las decisiones públicas en una misma persona o en un mismo ente institucionalizado, es decir, se trata de una organización política centralizada donde un solo ente conserva el máximo control de la toma de decisiones de lo público. Esta forma de organización política, regularmente, opera en un régimen político presidencialista donde el titular del Ejecutivo es el superior exponente en la toma de decisiones de naturaleza administrativa y política —ya sea interior o de naturaleza exterior—.

Por otro lado, el concepto opuesto a la centralización política en el ejercicio del poder público es su racionalización, componiendo ambos conceptos una interesante dicotomía en términos de la ciencia política. En otras palabras, la racionalización en la toma de decisiones implica una descentralización en el ejercicio del poder público; por consiguiente, entre más agentes institucionales intervengan en una sola de las decisiones, más racionalizado es el ejercicio del poder público, ya que esto conlleva a materializar el principio de doble o triple conformidad en la ejecución de actos de interés público.

Como ya se refirió, la división de poderes ha sido un mecanismo para racionalizar políticamente el ejercicio del poder; sin embargo, este principio sólo racionaliza y, a su vez, divide al poder desde una perspectiva horizontal, aunque existen más maneras de hacerlo.

El jurista alemán Winfried Steffani apuntó cinco formas de evitar la centralización del poder, las cuales dotan de racionalidad la toma de decisiones de lo público: a) división horizontal, cuyo contenido ya se mencionó, es la tripartición clásica; b) división temporal, es decir, la duración limitada y la

¹ Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, de 1789.

² El principio de división de poderes, que también es una institución política, ha estado presente desde el surgimiento del Estado Constitucional y, en ese sentido, marca su nacimiento. Esto es así porque la división de poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran, y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado Constitucional de Derecho en términos modernos.

rotación periódica en la titularidad de los puestos de elección popular y algunos puestos electos por facultad discrecional; c) división vertical, también denominada federalismo, la cual alude a la distribución del poder entre dos o más ordenes normativos que subsisten armónicamente entre sí; d) división decisoria, esto es, la participación de varios órganos en las mismas funciones, y e) división social de poderes entre los distintos sectores, estratos y grupos de una sociedad racionalmente organizada.³

Como queda de manifiesto, existen maneras para racionalizar el ejercicio del poder público en la lógica del Estado de Derecho. Es importante no perder de vista lo aquí expuesto, dado que servirá para darle claridad a las subsecuentes líneas del trabajo.

3. FEDERALISMO EN MÉXICO

El federalismo representa una forma política de organización estatal cuyo principal distintivo es que un ente esté constituido por organismos que pueden ser denominados de distintas maneras y que se asocian entre sí y entre el ente político organizador. Este federalismo confiere a dicho ente algunas potestades propias, pero conservando cierto grado de autonomía y soberanía, determinadas por el instrumento normativo que regule la organización política del ente.

En la república mexicana, como otro mecanismo para soslayar la centralización o concentración del poder del Estado, se adopta un sistema federal, es decir, la existencia de una duplicidad de ordenamientos jurídicos: el federal y el local; este último le da origen a las entidades federativas que componen el territorio nacional, cuya organización y funcionamiento del poder estarán reglamentadas por la Constitución federal y sus constituciones locales.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Esto —sustancialmente— comprende que la propia Constitución dotará y restringirá el campo de acción de los diversos órdenes

³ Winfried, S., *Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat*, en Rauschl, H., *Zur Heutigen Problematik der Gewaltenteilung*, Darmstadt, 1969, pp. 329 y ss.

de gobierno. Bajo esta tesitura, tanto el artículo 21 como el 115 señalan claramente que la seguridad pública, como función del Estado, es una facultad de los gobiernos municipales, en coordinación con los gobiernos estatales y el gobierno federal; lo anterior, bajo la lógica del principio de competencias, que se refiere a que la relación entre los mencionados órdenes de gobierno no es de subordinación, sino de coordinación, a través de competencias establecidas en el texto primario de nuestro país.

Ilustra de manera magistral el siguiente criterio jurisprudencial:

ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un “orden jurídico municipal” independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, “órganos de gobierno”, o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla “reglamentos” que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

De esta manera, se puede decir que el federalismo, basado en un régimen constitucional, consiste en una duplicidad de ordenamientos jurídicos que coexisten de manera armónica, dado que el texto constitucional determina las atribuciones, las facultades, las limitaciones y el campo de acción de los distintos órdenes de gobierno, que no operan en un esquema de subordinación —a menos que el propio texto constitucional así lo disponga—, sino de coordinación, con la finalidad de optimizar la prestación de los servicios públicos y, en general, el cumplimiento de los objetivos propuestos por la misma teleología de la creación del Estado desde la perspectiva del contractualismo.⁴

4. LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Definido que el objeto de estudio de este manuscrito es la Ley de Seguridad Interior, a la luz sistémica del constitucionalismo nacional, resulta necesario, para iniciar este epígrafe, determinar y precisar —conceptualmente— lo que es la seguridad pública, que puede ser vista como una prestación que el Estado operante (gobierno)⁵ debe otorgar a los gobernados.⁶ Para los fines que persigue este trabajo, se estima prudente entenderla desde su dimensión más elemental, es decir, sin la necesidad de problematizar respecto a su concepción teórica.

Como bien lo refiere Orellana Wiarko, “la seguridad pública, con el advenimiento de la figura del Estado, se fue perfilando como una función a cargo del propio Estado”;⁷ por ello, desde el punto de vista del constitucionalismo mexicano, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, así como la investigación y la persecución para hacerlas efectivas,

⁴ Corriente de pensamiento de la filosofía política, que decreta una relación entre la sociedad y el Estado como un contrato original, no escrito, entre humanos, mediante el cual se acepta una limitación de las libertades a cambio de leyes que garanticen la perpetuación del orden y la armonía del cuerpo social. Sus principales referentes son Juan Jacques Rousseau, Thomas Hobbes y Jonh Locke.

⁵ Para mayor precisión, cuando se haga referencia a la locución *Estado*, éste se deberá entender como el Estado en acción, es decir, como sinónimo de su elemento denominado gobierno.

⁶ Existe una discusión entre estudiosos para determinar si la seguridad pública es una obligación estatal o un derecho humano; sin embargo, por no ser parte fundamental de este tratado y para los efectos del mismo, se deberá entender la seguridad pública como una función estatal, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Orellana Wiarko, O., *Seguridad pública. profesionalización de los policías*, México, Porrúa, 2016, p. 45.

además de la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala.⁸

Es decir, representa un débito a cargo del Estado en favor de los consumidores de los servicios públicos, consistente en la prevención, investigación y sanción tanto de los delitos como de las infracciones de naturaleza administrativa cometidas por alguno o algunos miembros de la sociedad del Estado, lo cual garantiza la convivencia armónica entre estos y el funcionamiento pacífico del dinamismo social. En este contexto, como bien refiere el maestro José Antonio González:

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.⁹

De acuerdo con lo anterior, se puede determinar que la seguridad pública es un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública, a través de la prevención e investigación de los delitos, así como del castigo a quienes los cometen; asimismo, incluye las políticas y acciones estatales tendientes a prevenir y castigar a quienes ejecutan faltas contra el orden público; esto, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa. Este tipo de definición se engarza con la necesidad de conocer, profundizar y medir la inseguridad.¹⁰

⁸ Primera parte del párrafo noveno del artículo 21 constitucional. Véase: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, p. 23. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

⁹ González Fernández, J. A., La seguridad pública en México, en Peñaloza, P. J. y Salinas, M. A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, 2002, p. 125.

¹⁰ A fin de dotar de mayor precisión el presente manuscrito, resulta prudente señalar lo que en este contexto debe entenderse por *inseguridad*. Sin necesidad de controversiar en torno al tópico planteado, dado que no es una finalidad del artículo, se señalará una aproximación conceptual desde su dimensión más básica. La Real Academia de la Lengua Española señala que la *inseguridad* es la falta de seguridad, por lo que, *contrario sensu*, la inseguridad se erige como aquello que no está exento de riesgo, peligro o daño. Esto, radicado en el ideario de la seguridad pública, significa que la inseguridad pública es el status en el que la sociedad se encuentra frente a la existencia de algún peligro o riesgo.

En síntesis, las bases y determinaciones conceptuales de la seguridad pública son: a) es un débito a cargo del Estado operante, cuya competencia es concurrente bajo un esquema de colaboración y cooperación para su atención; b) consiste en la prevención de los delitos, y su investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de estos y de las infracciones administrativas establecidas en la normatividad aplicable; y c) tiene como finalidad última evitar alteraciones al orden social, manteniendo todo en una lógica de armonía y funcionamiento pacífico.

Ahora bien, al igual que la seguridad pública, resulta necesario esclarecer lo que es la seguridad interior, con la finalidad de no confundir los alcances e implicaciones de ambos sintagmas. De acuerdo con lo que propone Eduardo Lozano Tovar:

Existen posturas doctrinales que mezclan el concepto de seguridad interior con el de seguridad pública y afirman en torno a la relación que guardan con la seguridad nacional, por lo que es fundamental entender como premisa, que la seguridad interior del Estado, en este contexto, implica que las Fuerzas Armadas tienen intervención solamente cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados y los conflictos atacan contra los intereses fundamentales de la nación, tales como la soberanía, integridad del territorio, forma de gobierno republicano y democrático, así como el pacto federal.¹¹

Bajo esta tesitura, se puede colegir que la seguridad interior consiste en la intervención de las fuerzas armadas —y las fuerzas policiales federales, atendiendo al contexto de la Ley de Seguridad Interior— en dos supuestos precisos que se presenten de manera simultánea: a) cuando los cuerpos de seguridad pública civil sean superados en sus labores en materia de intereses fundamentales del país, como la soberanía nacional, los principios fundamentales establecidos en los artículos 39 y 40 de la Constitución Mexicana y, en general, en la forma de gobierno adoptada por el Estado Mexicano.

Dicho esto, se colige que la seguridad pública y la seguridad interior detentan distintas bases conceptuales, distintas hipótesis de materialización y diversos alcances y determinaciones teóricas y empíricas, ya que, mientras uno de ellos alude a la prevención, investigación y castigo de delitos —los

¹¹ Lozano Tovar, E., *Seguridad pública y justicia*, México, Porrúa, 2016, pp. 64-65.

cuales son actos antijurídicos, tipificados como tal en el discurso normativo correspondiente— de corte civil, la otra implica una intervención de las fuerzas armadas cuando las fuerzas policiacas civiles han sido superadas en sus labores, pero siempre y cuando se pongan en riesgo los principios consagrados en los numerales constitucionales 39 y 40 y, en general, en la forma de gobierno de la república mexicana.

Dilucidado lo anterior, se puede proseguir al análisis de la Ley de Seguridad Interior. El artículo 11 de la aludida ley establece las hipótesis en las que las autoridades federales, incluidas las fuerzas armadas, intervendrán en algún espacio geográfico del país para atender temas sobre amenazas a la seguridad interior; ahora bien, el mismo ordenamiento legal define, en su artículo 4, fracción II, las amenazas a la seguridad interior de la siguiente manera:

Son aquellas en las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional.¹²

La referida intervención de las fuerzas federales, incluidas las fuerzas armadas, será para identificar, prevenir, atender, reducir y contener amenazas a la seguridad interior, así como cuando se actualicen las siguientes hipótesis: a) comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderlas, y b) se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la seguridad nacional. Esto, mediando la orden que gire el titular del Ejecutivo federal; dicha orden se denominará declaración de protección a la seguridad interior.

Ahora bien, antes de proseguir se debe clarificar a qué se refiere la Ley de Seguridad Interior cuando habla sobre las amenazas de seguridad interior. El numeral 4, fracción II, nos remite, por un lado, a los principios establecidos en el artículo 3 y a las condiciones fácticas contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, mismo que a la letra rezan:

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Interior, 2017, p. 2.

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

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

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

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

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

Por otro lado, se refiere a las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país, las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general, o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional.

Siguiendo esta misma línea, de los artículos antes citados se deriva, de una primera lectura, que no existe vínculo alguno con la seguridad pública (civil), dado que explícitamente no señala como amenaza a la seguridad nacional la seguridad pública, pero de un ejercicio hermenéutico y exegético de dichas porciones normativas se deduce que, por lo que hace al artículo quinto, en sus fracciones tercera, séptima, décimo primera y décimo segunda, así como a las conductas que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional; entrañan actos que se configuran como delitos de naturaleza civil y no de situaciones que involucren vulneración a la seguridad interior; en consecuencia, la intervención que tengan las fuerzas federales y armadas, cuando se actualice alguna o algunas hipótesis de las descritas, puede resultar materialmente de seguridad pública civil.

Asimismo, el numeral 11 ya enunciado establece que las acciones de seguridad interior¹³ se implementarán y llevarán a cabo, además de lo ya explicado, cuando: a) comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o b) se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la

¹³ Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las fuerzas armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.

preservación de la seguridad nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.

Aunado a lo ya dicho, de estas dos hipótesis adicionales se desprende una total indeterminación, así como poca claridad expositiva de la Ley de Seguridad Interior, lo cual implica incertidumbre al momento de materializar la abstracción de su contenido, ya que, al señalar que “las acciones de seguridad interior podrán ejecutarse cuando se superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes”, no se establecen límites o determinaciones claras que impongan lineamientos conductuales a las fuerzas federales y armadas en el ejercicio respecto a sus funciones emanadas de esta ley; por ello, se pueden llevar a cabo acciones que materialmente entrañen situaciones de seguridad pública civil.

Es decir, estas dos hipótesis consagran un contenido amplio e indeterminado respecto a su actualización, dado que el comprometer o superar las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atender amenazas a la seguridad nacional o que por falta o insuficiente colaboración entre entidades federativas y municipios se vea en riesgo algún espacio geográfico del país implica que las acciones de las fuerzas federales o fuerzas armadas puedan llevarse a cabo cuando de seguridad pública civil se trate.

En este contexto, resulta prudente precisar que para la procedencia de cualquier acción en materia de seguridad interior tales acciones deben ser decretadas por el titular del Ejecutivo federal por sí o a petición de las legislaturas de los Estados, o por el titular del Ejecutivo de cualquier entidad federativa. Si tomamos en cuenta que es facultad discrecional del Ejecutivo federal, esto implica, desde la perspectiva de los cientistas políticos, una centralización en la toma de decisiones de lo público; escenario que, como ya se señaló al principio de este documento, conlleva a mitigar los índices de racionalización en el ejercicio del poder público, bastión fundamental de la forma de organización político-social racional que representa el Estado de Derecho.

Por otro lado, si bien es cierto que en el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior se menciona que las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las fuerzas armadas no se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública, no menos cierto es que esto sólo queda en la abstracción del nivel normológico del derecho, en virtud de que, partiendo de un análisis en la dimensión sociológica, es decir, a través de la manera de implementación y materialización de las funciones contenidas en la ley, se puede concluir que las fuerzas armadas sí llevarán a cabo funciones de

seguridad pública civil. Esto, en razón de que, como se mencionó, la imprecisión e indeterminación de las disposiciones normativas de la Ley de Seguridad Interior permiten que materialmente las fuerzas armadas intervengan en los asuntos de seguridad pública civil.

Dicho lo anterior, la pregunta obligada, atendiendo al objetivo principal de este manuscrito, es la siguiente: ¿El contenido de la Ley de Seguridad Interior vulnera la autonomía municipal constitucionalmente reconocida? Para dar respuesta, se partirá del análisis del artículo 21 constitucional. Como primera premisa se cita el contenido del artículo en referencia, párrafo noveno:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

De la porción normativo-constitucional antes señalada se puede destacar que la seguridad pública es un servicio público cuya operatividad se encuentra a cargo de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias; es decir, los gobiernos municipales deben contar, por mandato constitucional, con un sistema de seguridad pública compuesto por órganos, recursos humanos y administrativos, con funciones policiales y de auxilio a la población, que se organicen para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio y localidades municipales.

Esto quiere decir que las acciones tendientes a salvaguardar la seguridad pública se encuentran depositadas en los tres órdenes de gobierno para evitar la centralización de dicha función, lo cual dota de racionalidad el ejercicio del poder público. Esto, bajo ninguna circunstancia, conlleva a la existencia de subordinación, sujeción o subyugación por parte de alguno de los órdenes de gobierno hacia otro, sino que debe existir una relación de coordinación para optimizar la prestación del servicio de seguridad pública.

Éste es uno de los cánones más importantes del federalismo, ya que esta forma de operatividad estatal busca la descentralización en el ejercicio del

poder público, otorgando a los gobiernos locales autonomía en la prestación de los servicios públicos y en su gestión administrativa.

Por otro lado, por lo que hace a la Ley de Seguridad Interior —como segunda premisa—, enuncia que las acciones de seguridad interior¹⁴ deben estar vinculadas con la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, que señala que el Ejecutivo federal, sin la anuencia de los gobiernos municipales, podrá habilitar la intervención de las fuerzas federales, incluidas las armadas, para que realicen acciones de seguridad interior.

Esto significa que el Ejecutivo federal, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional —consejo de seguridad en el cual no se considera la participación ni, por consiguiente, anuencia de los presidentes municipales, ni de algún servidor público municipal que para el efecto se le dote de facultades, del territorio geográfico donde se pretendan iniciar las acciones de seguridad interior—,¹⁵ determinará la procedencia de la intervención de la federación para la atención de temas de seguridad interior.

De igual manera, el párrafo décimo del mismo artículo 21 constitucional establece la coordinación, entre los tres órdenes de gobierno, sobre la prestación del servicio público de la seguridad pública, que a la letra dice que:

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

De este fragmento constitucional se desprende que la atención para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública se tendrá que hacer de manera coordinada entre el orden de gobierno federal, estatal y municipal, lo que, en términos operativos, indica que la relación entre los tres órdenes de gobierno en el rubro de la seguridad pública no tiene que ser de subordinación, sino que se deben combinar sus medios institucionales y recursos humanos para dirigir sus trabajos hacia una acción común, que, en este caso,

¹⁴ Concepto ya definido con anterioridad.

¹⁵ La integración del Consejo de Seguridad Nacional se encuentra previsto en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, que no contempla, en su estructura orgánica, espacio alguno para servidores públicos municipales con facultades que para al efecto se le doten.

es cumplir con la prestación, al gremio gobernado, de la seguridad pública, escenario que ya se ha referido en varias ocasiones.

Sobre esta idea, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior implica que el titular del Ejecutivo federal, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determine la procedencia para que las fuerzas federales, incluidas las fuerzas armadas, lleven a cabo acciones tendientes a salvaguardar —materialmente— la seguridad pública en cualquier territorio del país. Es decir, que el Ejecutivo federal, sin necesidad de buscar una articulación o coordinación con los gobiernos municipales, podrá llevar a cabo acciones tendientes a atender temas de seguridad pública, lo que vulnera las facultades de la administración pública municipal y centraliza la toma de decisiones en una sola figura para reducir a las administraciones públicas municipales a simples observadores y, en su caso, a entes subordinados a las decisiones del orden federal, dado que el artículo 34 de la ley que aquí se estudia prevé sanciones para las autoridades, incluidas las municipales, que incumplan los mandatos legales contenidos en ley en referencia. No obstante, esto vulnera la coordinación a que refiere la Carta Magna nacional en su numeral 21, párrafo décimo, al decir que si un servidor público municipal se niega a subordinarse a las decisiones que determine la autoridad federal coordinadora de la intervención de las fuerzas federales o las fuerzas armadas en territorio municipal por temas de seguridad pública civil, podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en los artículos 109 y 113 del mencionado texto constitucional, lo que implica una vulneración y trasgresión a la esfera competencial constitucionalizada¹⁶ de los servidores públicos municipales y, en general, de la administración pública que llevan a cabo los ayuntamientos.

Como ya se refirió, la coordinación para atender temas de seguridad pública y alcanzar los objetivos en este rubro, de conformidad con el artículo 21, párrafo décimo, de nuestra ley primaria debe ser llevada a cabo por los tres órdenes de gobierno, lo que implica consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en la atención de la seguridad pública; sin embargo, los numerales legales

¹⁶ Régimen municipal. La diferencia entre órganos de gobierno y órganos administrativos deriva del tipo de facultades de las que pueden hacer uso, 2011, p. 602. El principio de competencia establece que el orden jurídico municipal y la administración pública municipal deben verse como un verdadero órgano de gobierno y no sólo como un órgano administrativo, por lo que, si existe algún tipo de antinomia entre leyes u actos federales, estatales y/o municipales, deben ser resueltas a la luz del parámetro constitucional vigente en nuestro país, ya que sus esferas competenciales emanan directamente de lo consagrado en el texto constitucional. Véase en la tesis aislada.

previamente citados señalan —en esencia— que el Ejecutivo federal podrá emitir una declaratoria de protección que implique la intervención de fuerzas federales y armadas en los territorios municipales, sin tener en cuenta la aprobación, consideración o anuencia del representante del cuerpo colegiado gubernamental, autónomo y deliberativo, denominado Ayuntamiento.

Aunado a la coordinación establecida en el artículo 21 constitucional, su similar 115 establece las facultades del orden de gobierno municipal. Si bien la autonomía municipal no es absoluta, no menos cierto es que sí es determinada por el referido numeral constitucional.

El aludido dispositivo constitucional, en su fracción III, inciso h), señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y la prestación del servicio público de la seguridad pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 21 del mismo cuerpo normativo, lo que representa un robustecimiento a los argumentos ya esgrimidos sobre la coordinación, subordinación y autonomía de la administración pública municipal.

Finalmente, hablar de órdenes de gobierno obliga a hablar de federalismo, tema que ya fue abordado —muy brevemente— con anterioridad, pero que es necesario señalar en este apartado, derivado del análisis que se hace de la Ley de Seguridad Interior, su constitucionalidad o inconstitucionalidad y la autonomía municipal.

Finalmente, es de explorado derecho que cualquier determinación legal, ya sea emanado de órganos federales, estatales o municipales, que vulnere esferas competenciales comprendidas en la ley suprema de nuestro país debe ser declarado como inconstitucional, por lo que el contenido de la Ley de Seguridad Interior deba ser analizado y revisado por el tribunal constitucional del país. Por lo que a este manuscrito incumbe, se puede colegir que, derivado del análisis que precede, desde un ejercicio hermenéutico, teórico y de abstracción, el contenido de la Ley de Seguridad Interior sí representa implicaciones que pueden vulnerar la autonomía municipal constitucionalmente contemplada, en virtud de que se excluye a las autoridades municipales de la toma de decisiones sobre la seguridad pública y las centraliza en el orden de gobierno federal. Con esto, se restringe la autonomía municipal y se invaden las esferas competenciales que por mandato constitucional detenta el municipio libre en temas relacionados con la seguridad pública, escenario que, en términos de los expuesto al principio del artículo, representa mitigar los índices de racionalización en el ejercicio del poder público.

5. CONCLUSIONES

La centralización y la racionalización en el ejercicio del poder público representan una dicotomía —en términos de las ciencias políticas— importante para la construcción, el funcionamiento y la operatividad del Estado de Derecho, dado que dicha forma de organización político-social se encuentra racionalizada a través de normas de naturaleza jurídica.

El federalismo representa un importante mecanismo para materializar la razón en el ejercicio del poder público, dado que evita su centralización y permite que la toma de decisiones deba ser consensuada y erigida bajo el principio de doble conformidad. Este mecanismo consiste en la coexistencia armónica de dos órdenes jurídicos que tienen una relación de coordinación y no de subordinación; en México esta representación política que descentraliza el poder se encuentra consagrada en el artículo 40 constitucional.

El municipio libre se erige como un tercer orden —un tanto atípico— en el constitucionalismo mexicano; representa la base de la división política y territorial de nuestro país, contando con autonomía administrativa, de gestión y fiscal. Todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la ley suprema.

La Ley de Seguridad Interior es un ordenamiento jurídico que emana de la necesidad de reestablecer la atmosfera de paz en el país, es un esfuerzo legislativo que tiende a mitigar los índices de inseguridad en el territorio mexicano; sin embargo, desde una dimensión político-jurídica, detenta una serie de incongruencias, indeterminaciones e imprecisiones que pueden provocar efectos contrarios a su objetivo final, que, como ya se mencionó, es mermar los índices de inseguridad en el país a través de la férrea presencia del Estado ante quienes le hacen daño.

Una de las imprecisiones e indeterminaciones que consagra este cuerpo normativo es la vulneración a la autonomía municipal en la materia de la seguridad pública, lo que conlleva a una violación del régimen federal que impera en México como una forma de organización política. Es por ello que, sin satanizar el contenido y la loable manera de querer combatir la inseguridad en México, se debe realizar una exhaustiva y minuciosa revisión al contenido de la ley de mérito, con la finalidad de determinar y precisar lo que resulte ambiguo, para que, en función de ello, la intervención de las fuerzas federales y armadas tenga certeza en su campo de acción y no se vulneren ni

derechos humanos¹⁷ ni el régimen a través del cual se ha construido la dinámica política de nuestro país.

6. REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Interior*, 21 de diciembre de 2017. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf.
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.
- González Fernández, J. A., La seguridad pública en México, en Peñaloza, P. J. y Salinas, M. A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, 2002.
- Lozano Tovar, E., *Seguridad oública y justicia*, México, Porrúa, 2016.
- Orellana Wiarko, O., *Seguridad pública. profesionalización de los policías*, México, Porrúa, 2016.
- Régimen municipal. La diferencia entre órganos de gobierno y órganos administrativos deriva del tipo de facultades de las que pueden hacer uso, Tesis: P. xxxi/2009 (9a), libro 1, tomo 1, 160768 (Pleno SCJN, octubre de 2011).
- Winfried, S., *Gewaltenteilung im demokratish-pluralistischen Rechtsstaat* (La división de poderes en un Estado de derecho democrático y pluralista), en Rauschl, H., *Zur Heutigen Problematik der Gewaltenteilung* (Sobre la problemática actual de la separación de los poderes), Darmstadt, 1969.

¹⁷ En este artículo no se abordaron las implicaciones que tiene la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública desde el enfoque de los derechos humanos; sin embargo, ya existen documentos académicos e institucionales que refieren los problemas a los derechos humanos que conlleva la concreción del contenido de la ley.