

Seguridad interior, un concepto ambiguo*

Internal Security, an Ambiguous Concept

Marcos Pablo Moloeznik**

RESUMEN

A partir de los contenidos y alcances de la seguridad nacional y de la seguridad pública, y de sus respectivos instrumentos coercitivos en México, se intenta demostrar que la definición de seguridad interior (contenida en la reciente Ley de Seguridad Interior) se caracteriza por su ambigüedad, genera confusión entre las diferentes categorías de seguridad en México y, por ende, contribuye a consolidar la violación sistemática de los derechos humanos, al abusar del recurso de las fuerzas armadas como respuesta del Estado.

PALABRAS CLAVE

Seguridad interior, Ley de Seguridad Interior, México, fuerzas armadas.

ABSTRACT

Based on the contents and scope of the National Security and Public Security, and their respective coercive instruments in Mexico, it is intended to demonstrate that the definition is characterized by its ambiguity, generating confusion among the different security categories within Mexico and, therefore, contributes to consolidate the systematic violation of Human Rights, by abusing the use of armed forces as a response from the State.

KEYWORDS

Internal Security, Interior Security Law, Home Security, Armed Forces.

*Artículo recibido el 1 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 6 de agosto de 2018

**Profesor investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. (mmoloeznik@yahoo.es) orcid.org/0000-0002-4078-9451

SUMARIO

1. Breves palabras iniciales
2. Categorías de seguridad e instrumentos coercitivos en México
3. En torno a la definición de seguridad interior
4. Confusión con seguridad nacional
5. Presidencialismo a ultranza
6. Seguridad interior y fuerzas armadas en el derecho comparado
7. A manera de conclusiones: seguridad interior, un concepto ambiguo

1. Breves palabras iniciales

La Ley de Seguridad Interior que entró en vigor el 22 de diciembre de 2017¹ ha generado un rechazo por parte de numerosas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Esto se tradujo en la presentación de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante el máximo órgano jurisdiccional mexicano.²

Se trata de una controvertida norma que persigue regular la facultad del presidente de la república, en su calidad de comandante supremo, de disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior.³ Busca regular además la facultad de dotar de un manto de protección legal a las actuaciones del instrumento militar en una zona gris, de la mano de situaciones excepcionales que imponen al titular del Poder Ejecutivo de la Federación el uso intensivo del componente castrense.

En rigor, el lector se encuentra ante la consagración normativa del uso discrecional y sistemático de las fuerzas armadas al margen de la declaratoria del estado de excepción plasmada en el artículo 29 constitucional, que impone al presidente la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, bajo el espíritu del balance de poder como condición de todo Estado de derecho.⁴

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

¹ H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Ley de Seguridad Interior", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lshint.htm>

² Véase, por ejemplo, SUÁREZ-ENRIQUEZ, XIMENA y MEYER, MAUREEN, "Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México", *Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos*, 26 de enero, 2018. [Consulta: 28 de enero, 2016]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/format/commentary-es/>

³ De acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción vi.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Precisamente, ante la emergencia de situaciones excepcionales que suelen cuestionar severamente la tranquilidad, el orden público y la paz social, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) recomienda declarar el estado de sitio, de excepción o de emergencia por un organismo nacional competente (Poder Legislativo), porque “permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos”.⁵

En el caso mexicano, conviene insistir en que el Poder Ejecutivo apela permanentemente al factor militar del poder nacional, sin declarar el estado de excepción; lo que genera estados de excepción *de facto*, allí donde intervienen las fuerzas armadas.

De ahí la necesidad de someter a análisis los contenidos y alcances de la Ley de Seguridad Interior, en especial la concepción que la norma establece sobre esta categoría de seguridad.

2. Categorías de seguridad e instrumentos coercitivos en México

En primer lugar, se debe tener presente que la seguridad es, ante todo, un bien público íntimamente ligado a la calidad de vida y al nivel de bienestar económico, político y social de una comunidad. También es concebida como *un derecho básico* del que todos los habitantes deben gozar por el sólo hecho de ser

⁵ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

persona humana, a partir de definir como seguro a lo que esté libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.⁶

Es posible identificar dos tendencias de pensamiento en la materia: la corriente ampliacionista (que se corresponde con el concepto de seguridad humana, integrado por siete componentes que van desde la seguridad política a la seguridad ambiental) y la restringida, que se presenta en aquellos escenarios signados por una respuesta coercitiva del Estado.⁷ En México domina esta última, de naturaleza tradicional o instrumental, que parte de la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza en un territorio dado.⁸

Esta idea-fuerza de Max Weber se encuentra consagrada normativamente en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:⁹

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Desde esta perspectiva, el Estado se erige en árbitro y orientador de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten las reglas de juego consagradas en el marco legal. Se trata así del uso de la fuerza institucional que debe dosificarse, dependiendo de la dimensión espacial y temporal, del riesgo y amenaza, y de circunstancias particulares. En síntesis, el lector se encuentra así ante una concepción instrumental de la seguridad que parte de la respuesta coercitiva del Estado, a partir de tres categorías o niveles de seguridad con sus respectivos instrumentos de fuerza.¹⁰

⁶ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México", en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, pp. 56 y 57

⁷ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Marcos Pablo Moloeznik (comp.), *¿Qué es la Seguridad Ciudadana?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013, pp. 17-23.

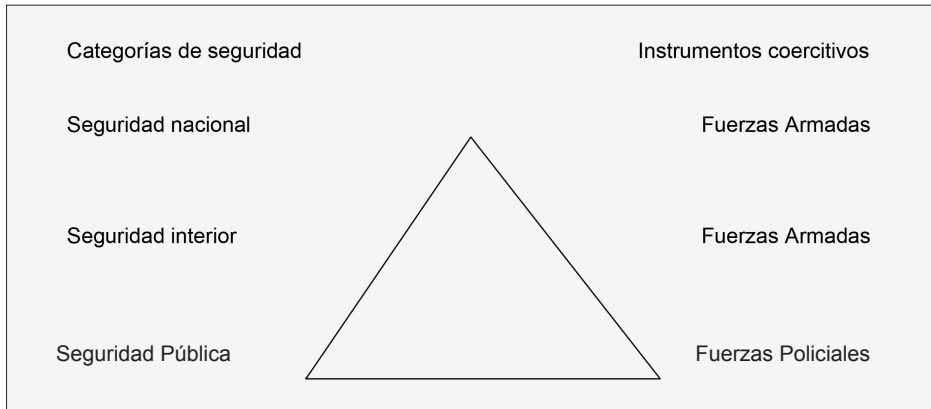
⁸ WEBER, MAX, "Politics as a Vocation", en H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946, p. 78.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México",

En México, la Ley Suprema consagra tres diferentes categorías de seguridad, a cada una de las cuales le corresponde un particular medio coercitivo: seguridad nacional (artículo 89, fracción VI, como obligación del presidente de la república), seguridad interior (artículo 89, fracción VI, como facultad del presidente de la república) y seguridad pública (artículos 21 y 115). Sus respectivos instrumentos coercitivos son las fuerzas armadas para atender a la seguridad nacional (misión por excelencia de los militares y marinos) y a la seguridad interior (ante la ausencia de las denominadas fuerzas intermedias, como se explica más adelante), y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para garantizar la seguridad pública (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Niveles de seguridad e instrumentos coercitivos del Estado mexicano



Fuente: MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo", *Revista del CESLA*, año 5, núm. 6, pp. 29 y 30.

a. Seguridad nacional

El ámbito de la seguridad nacional se encuentra inextricablemente unido a la existencia misma del Estado-nación, al integrar aspectos tales como la soberanía nacional, la integridad territorial y la intangibilidad de las fronteras, entre otros.¹¹

en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.

¹¹ ROMM, JOSEPH J., *Defining National Security - The Nonmilitary Aspects*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: http://books.google.co.in/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PR3&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&tf=false

Esto explica que, para la agencia civil de inteligencia mexicana, la preservación de la seguridad nacional responde a la atención y seguimiento de las amenazas y riesgos identificados en la Agenda Nacional de Riesgos a su cargo, a saber:

- Por aquellas, se entiende a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado-nación, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el territorio nacional, y cuestionan severamente la existencia del mismo Estado mexicano.¹²
- Por riesgos se refiere a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales o de origen humano, así como epidemias o pandemias, que sin tener carácter de amenazas, pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.¹³

Ahora bien, tal como se puso de relieve, entre las obligaciones del presidente—en virtud del artículo 89, fracción vi de la Constitución General de la República— destaca la de “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”. Dicho deber es reglamentado por la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. De conformidad con el artículo 3 de este ordenamiento jurídico, se entiende por seguridad nacional:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

¹² CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

¹³ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

- 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;
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Todo ello significa que la seguridad nacional tiene como finalidad velar por los intereses vitales de la Nación, es decir, aquellos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como la vigencia del Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos y la preservación de la soberanía e integridad territorial, entre otros. Por su propia naturaleza, estos intereses son de carácter permanente y trascienden a los gobiernos en turno; cualquiera sea el partido político en el poder o el presidente en turno, su obligación es la de preservarlos.

La seguridad nacional persigue, como finalidad, mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. Asimismo, atiende a los riesgos y amenazas que los ponga en entredicho. Por lo tanto, se corresponde con la supervivencia misma del Estado-nación y, por lo mismo, se ubica en la mayor jerarquía o al más alto nivel de las categorías de seguridad en México.¹⁴

Mientras que la instancia deliberativa que tiene por finalidad establecer y articular la política en la materia es el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside, el secretario de Gobernación, quien funge como secretario ejecutivo, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.¹⁵

b. Seguridad interior

Esta categoría intermedia de seguridad está consagrada en el artículo 89, fracciones VI y VII de la Ley Suprema de la Nación, al facultar al presidente de la república para:¹⁶

¹⁴ MOLOZNIK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México", en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, pp. 58 y 59. El instrumento coercitivo por excelencia de la seguridad nacional son las Fuerzas Armadas, a la sazón, la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado-nación.

¹⁵ Véanse los artículos 12 y 13 de la Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 2015. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

[...]

Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

En este marco, el artículo 76 constitucional (Facultades exclusivas del Senado) le confiere a la Cámara Alta la facultad de “Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria”.

Cabe señalar que, a pesar de que la Guardia Nacional está plasmada en siete artículos de la Carta Magna, al carecer de una ley reglamentaria sólo existe como letra muerta. En lo que respecta a la seguridad interior, tradicionalmente la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) la define como las “Providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la Nación”.¹⁷

Por su parte, siguiendo a una fuente clásica, se entiende por seguridad interior:¹⁸

Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social, y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad, el terrorismo, la tenencia ilícita de armas y explosivos configuran el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.

Dada la ambigüedad que se desprende de ambas definiciones, conviene abreviar en la doctrina desarrollada por el CICR, centrada en situaciones de violencia doméstica. Estas últimas se definen como disturbios interiores y tensiones internas, en las que generalmente las fuerzas policiales y de seguridad (policías militarizadas) son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva. Se trata de zonas grises, difíciles de aprehender, que se ubican a caballo entre el conflicto armado y la paz, y que obligan al Estado al empeñamiento de los militares para

¹⁷ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Glosario de términos militares*, México, Sedena, 2001, p. 377.

¹⁸ CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983, p. 100.

restablecer el orden interno y la tranquilidad pública:¹⁹ “en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna”.

Sin embargo, el uso intensivo del componente militar suele traer efectos no deseados, tal como lo pone de relieve un reconocido grupo de expertos:²⁰ “La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar”.

De ahí la génesis y desarrollo de las denominadas *fuerzas intermedias* para hacer frente a estas situaciones atípicas analizadas por el CICR: en general, para garantizar la estabilidad, seguridad interior y paz social, los gobiernos apelan o recurren a las también llamadas fuerzas de seguridad o policías militarizadas. Se trata de un núcleo duro de policía, cuyo personal posee “estado militar” y que encuentra sus raíces en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la Revolución francesa, con la génesis de la Guardia Nacional y la Gendarmería Nacional Francesa, respectivamente.²¹

Tampoco debe soslayarse que en México la categoría *seguridad interior* constituye un resabio o legado de las constituciones liberales y conservadoras del siglo XIX, que logró sobrevivir a los trabajos del Constituyente de 1917.

Es muy probable que este concepto decimonónico haya sido utilizado en su época como sinónimo de seguridad pública; lo cual se encuentra vigente en el

¹⁹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

A dichas situaciones, el CICR las denomina “otras situaciones de violencia” (OSV); se entiende por tales, los eventos de conmoción interior e inestabilidad social que, si bien suelen ser preocupantes, no revisten todavía la gravedad como para ser considerados amenaza a los intereses vitales de la nación (seguridad nacional).

²⁰ SILVA FORNÉ, CARLOS, PÉREZ CORREA, CATALINA y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Revista Desacatos*, septiembre-diciembre, 2012, p. 63. [Consulta: 27 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>

Los autores destacan que “Desde el paradigma de los derechos humanos, el uso de la fuerza letal debe ser una excepción y aquellas muertes que se produzcan al poner en práctica acciones que no atiendan a su ejecución a los principios y estándares del derecho internacional pueden ser consideradas ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de las que se puede desprender una responsabilidad directa hacia el Estado. [En el caso mexicano.] Estas situaciones aumentan su probabilidad de ocurrencia bajo políticas de seguridad que privilegian la utilización de fuerzas de seguridad, como el Ejército o la Marina, en funciones cuya naturaleza es totalmente diferente [...]”

²¹ MOLOEZHNIK, MARCOS PABLO, “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo”, *Revista del CESLA*, año 5, núm. 6, p. 32; MOLOEZHNIK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, p. 62.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

caso argentino. Efectivamente, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior de la República Argentina define a la seguridad interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. En virtud de su artículo 3, contempla “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, no así de las fuerzas armadas.²²

Además, dado que en México la guardia nacional sólo existe *de jure en su Ley Suprema*, se le confiere al presidente de los Estados Unidos Mexicanos la facultad de recurrir a los militares y marinos para dar cuenta de situaciones atípicas que no llegan a escalar como para considerarse una amenaza a la seguridad nacional, pero que sí suelen superar las capacidades de las instituciones policiales. Esto suele traer aparejados quebrantamientos a los derechos humanos, dado que al militar se le prepara para hacer la guerra y no para mantener el orden público.²³

c. Seguridad pública

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una competencia concurrente o función a cargo de los tres órdenes de gobierno:²⁴ “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”. A diferencia de las otras dos categorías consagradas en la Ley Suprema de la Nación, la dimensión pública de la seguridad se centra en la persona humana, pero conserva la finalidad tradicional de mantenimiento del orden público que responde más a una concepción Estado-céntrica. Esto se desprende del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Carta Magna:²⁵

²² “Ley Nacional N° 24059, Ley de Seguridad Interior”, *Boletín Oficial del Estado*, Buenos Aires, República Argentina, 6 de enero, 1992. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/151691/742049/file/Ley%20Nacional%20de%20Seguridad%20Interior%20N%C2%BA%2024.059.pdf>

²³ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, p. 61.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 2009. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por un lado, los fines de la seguridad pública se corresponden con la preservación de la integridad física, el goce de los derechos y libertades, patrimonio y bienes de las personas; por el otro, se pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos, propios del ámbito de la seguridad interior.

Por su parte, el artículo 10, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), concibe al Consejo Nacional de Seguridad Pública como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, con amplias atribuciones consagradas en el artículo 14—entre ellas, la de “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública” (fracción I) y “Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública (fracción III)—. De conformidad con el artículo 12, está integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside; el secretario de Gobernación; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; y el secretario ejecutivo del Sistema. Llama poderosamente la atención que los militares y los marinos participen en la máxima instancia de toma de decisiones en el ámbito de la seguridad pública.

Dicho nivel de seguridad debe garantizarse mediante la institución de autoprotección social por excelencia, que es la policía y cuyo mandato descansa, fundamentalmente, en garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas, y velar por la vigencia de los derechos humanos en general.

De ahí que la Constitución General de la República establezca los principios a los que deben ajustar sus actuaciones los miembros de las instituciones policiales:²⁶ “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”.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos principios constitucionales de actuación en la función policial son interpretados como sigue:²⁷

- **Legalidad:** realizar sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- **Objetividad:** limitarse a exponer los hechos que les constan de manera tangible, sin decantarse por alguna postura con base en sus creencias personales o prejuicios y no añadir en sus informes y valoraciones situaciones que no les consten de manera tangible.
- **Eficiencia:** actuar conforme con una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño en sus funciones, a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **Profesionalismo:** mantener una actitud personal positiva hacia la función policial por parte de quienes se desempeñan dentro de ésta, y que los lleva a buscar una constante superación.
- **Honradez:** conducirse con rectitud sin hacer uso del empleo, cargo o comisión para obtener o pretender ganar algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; de igual forma, no buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, sabiendo que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
- **Respeto a los derechos humanos:** en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y proteger de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

²⁷ POLICÍA FEDERAL, "Código de Conducta de la Policía Federal". *Policía Federal*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/principios-constitucionales-de-actuacion-en-la-funcion-policial?idiom=es>

Adicionalmente, y de conformidad con artículo 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional, los miembros de las instituciones policiales “Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley”.

El mismo artículo 21 de la Constitución también determina que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Esto significa que el constituyente permanente opta por un modelo de policía de naturaleza civil, orientado a prestar servicio a la comunidad, de carácter preventivo/disuasivo, con predominio de la función de resolución de conflictos y apoyado en las energías sociales.²⁸

Para la LGSNSP, “La disciplina es la base del funcionamiento y organización de las Instituciones Policiales, por lo que sus Integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética”, al decir del artículo 99. El carácter profesional viene dado a tenor de lo establecido por el artículo 98 de la LGSNSP, cuyo texto es el siguiente:

La profesionalización es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones Policiales.

Recapitulando, la concepción de la seguridad en México —a la luz de las categorías seguridad nacional, interior y pública— responde a la tendencia o corriente restringida o instrumental basada en el monopolio estatal de la fuerza y en la respuesta coercitiva del Estado-nación. Sus instrumentos son las fuerzas armadas (Sedena y Semar) y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

3. En torno a la definición de seguridad interior

Ante la laguna jurídica o vacío legal de la categoría seguridad interior que, conviene insistir, faculta al presidente para “disponer de la fuerza armada permanente de la Nación”, de conformidad con el artículo 89, fracción VI de la Ley Suprema de la Nación, se promulgó la Ley de Seguridad Interior. Su definición es literalmente copiada de sendos documentos programáticos: el Programa

²⁸ Para mayores detalles, véase BALLBÉ, MANUEL, “Modelos policiales comparados”, en *Seguridad y Estado Autonómico*, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Madrid, Ministerio del Interior, 1996, pp. 113-127.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, y se elevó a rango de Ley reglamentaria del artículo 89 constitucional.

En palabras de un experto en la materia, su significado se traduce en que:²⁹

Se hizo uso de un concepto de consumo interno para los planes y programas del sector seguridad nacional y contrario a la jerarquía de leyes, se elevó a rango de Ley, lo que podría constituir una violación a esta jerarquía que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud a que la seguridad interior debería ser un concepto secundario, cuya idea primaria debió haber sido expuesta de la Constitución.

Efectivamente, de conformidad con el artículo 2 de esta ley, *seguridad interior* se define como:³⁰

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

En tanto que el programa sectorial de seguridad nacional vigente, a la letra, reza:³¹

La Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas y exigen un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes [...] Para hacer efectiva

²⁹ Aceves Jiménez, Rodolfo, transcripción de entrevista llevada a cabo el día 29 de enero de 2018, archivo del autor.

³⁰ Ley de Seguridad Interior.

³¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Una política multidimensional para México en el siglo XXI)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014. [Consulta: 8 de agosto, 2017]. Disponible en, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

esta política, la aproximación al concepto de Seguridad Interior que orientará la actuación de esta Administración es enunciada del modo siguiente: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”.

De este modo, la Seguridad Interior debe ser entendida como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Esto guarda correspondencia con el “Glosario de términos unificados del Curso Básico en Seguridad Nacional para funcionarios de la Administración Pública Federal”, que define a la seguridad interior como la “Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la Nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho”.³²

En la misma línea se ubica el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, que concibe a la seguridad interior como una:³³

vertiente de la Seguridad Nacional, es la condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho. La Seguridad Interior tutela a las instituciones democráticas y el orden constitucional.

Ambas funciones, la Defensa Nacional y Seguridad Interior, requieren conceptualizarse jurídicamente, ya que ninguna se encuentra específicamente definida en algún ordenamiento legal. Disponer del marco

³² INIGUEZ RAMOS, JOSÉ MARTÍN, “Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito”, *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_15-17.pdf

³³ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre, 2013. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf

El documento a continuación pone de relieve que: “En últimos años, se ha presentado en algunas regiones del país, una compleja realidad motivada por la presencia de grupos delictivos, por lo que se han elevado los índices de violencia e inseguridad que afectan a la población en general; razón por la cual, se ha requerido la participación de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a reducirla y garantizar la paz social.

Por tales motivos, resulta imprescindible promover una *Ley de Seguridad Interior* y una *Ley de Defensa Nacional*, para dar certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas y otras instancias del Estado mexicano responsables en estas funciones.” El subrayado es nuestro.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

que las legitime dará certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles.

Esta concepción por demás ambigua genera confusión, por entrar en colisión con las definiciones y, en especial, los fines de la seguridad nacional y de la seguridad pública, así como por los instrumentos de política pública al que se la vincula.³⁴

El mantenimiento del Estado de derecho, como condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, se erige en el elemento central del concepto que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) acuña sobre seguridad interior. En rigor, garantizar el Estado de derecho es un componente de la seguridad nacional y tal vez por ello la propia Sedena conciba a la seguridad interior como una vertiente de aquella.

Debe reconocerse, sin embargo, que la vigencia del Estado de derecho puede ser cuestionada por la perturbación del orden y la tranquilidad pública. En este marco, como se pone de relieve, el CICR reconoce que suele haber una zona gris, a caballo entre la guerra y la paz, caracterizada por disturbios y tensiones internas. En general, se trata de situaciones de violencia interna y emergencia pública, que suelen causar grave inestabilidad política y social y quebrantamientos sistemáticos de los derechos humanos.³⁵

Los Estados-nación suelen considerar este tipo de problemas como asuntos de su jurisdicción interna. Esto explica que, a partir de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de diciembre de 2003, ante la intransigencia de un grupo significativo de representantes gubernamentales, el CICR se haya visto obligado a sustituir la expresión “disturbios y tensiones interiores” por la formulación más genérica de “otras situaciones de violencia” (osv).³⁶

En dichos casos, considerados de carácter excepcional, el propio CICR —tal como se constata en párrafos anteriores— acepta que las fuerzas armadas sean

³⁴ El mismo documento programático destaca que “El Gobierno de la República trabajará para restablecer las condiciones que permiten garantizar la Seguridad Interior por medio de cuatro instrumentos de política pública que se encuentran vinculados entre sí: el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa para la Prevención Social de la Violencia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y este Programa para la Seguridad Nacional”.

³⁵ Véase VIGNY, JEAN-DANIEL y THOMPSON, CECILIA, “¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 840, pp. 917-939. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpbt.htm>

³⁶ COSTAS TRASCASAS, MILENA (2005), “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”, en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe. Informe de una reunión de expertos*, Lima, Perú, CICR, 2005, p. 58.

utilizadas o comprometidas, siempre y cuando se declare el estado de excepción.³⁷ En síntesis, la Ley de Seguridad Interior reproduce la definición plasmada en los programas sectoriales de Seguridad Nacional y de Defensa Nacional del actual sexenio, que lejos está de separarse y diferenciarse de los contenidos de la propia Seguridad Nacional e, incluso, de notas esenciales de la seguridad pública.

Por el contrario, en materia de seguridad, los países con mayor tradición democrática se caracterizan por evitar ambigüedades; esto es, las definiciones no deben dejar lugar a dudas o confusiones, puesto que la claridad de conceptos es el mejor antídoto ante abusos del poder público o posibles violaciones de los derechos humanos.

4. Confusión con seguridad nacional

Adicionalmente, de los propios contenidos de la Ley de Seguridad Interior se desprenden elementos consagrados en la Ley de Seguridad Nacional vigente; lo que genera un legítimo cuestionamiento:³⁸

El articulado de la Ley de Seguridad Interior eleva la categoría de Seguridad Interior a rango de Seguridad Nacional, luego entonces, ¿cuál es el objeto de crear una nueva Ley, cuando se pudo reformar la Ley de Seguridad Nacional para incorporar un capítulo que tratara sobre la seguridad interior?

Siguiendo al mismo tratadista:³⁹

El texto de la nueva Ley de Seguridad Interior eleva a rango de seguridad nacional su contenido. Aquí se encuentra un error de técnica legislativa, ya que, si el propósito es equiparar la seguridad interior con la seguridad nacional, lo correcto sería modificar la Ley de Seguridad Nacional para incluir un nuevo capítulo que hable sobre la seguridad interior, y no expedir una nueva legislación.

³⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, "Violencia y Uso de la Fuerza", *Comité Internacional de la Cruz Roja*, pp. 6, 23 y 25. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm> Dicho documento de referencia, argumenta que, "[...] Cuando, en tales situaciones, se despliegan fuerzas militares, habitualmente cumplen funciones de refuerzo y están subordinadas a las autoridades civiles".

³⁸ Entrevista a Aceves Jiménez.

³⁹ ACEVES JIMÉNEZ, RODOLFO, "Inconsistencias de la seguridad", *La Silla Rota*, 14 de enero, 2018. [Consulta: el 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/inconsistencias-de-la-seguridad/199787>

Los siguientes artículos de dicha norma, en efecto, lejos están de establecer una separación o límite entre la seguridad nacional y la seguridad interior:⁴⁰

Artículo 2. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, *frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional* en los términos de la presente Ley.

[...]

Artículo 4. [...] II. Amenazas a la Seguridad Interior: 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*;

[...]

Artículo 6. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, *los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional*.

Asimismo, *el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las Acciones de Seguridad Interior*, para la atención eficaz de la *Agenda Nacional de Riesgos* y, en su caso, para el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y municipios *en las tareas de preservación de la Seguridad Nacional*.

⁴⁰ El subrayado de los siguientes artículos de la ley es nuestro.

Dicho en otros términos, la Ley de Seguridad Interior integra elementos propios de la seguridad nacional, tales como riesgos y amenazas a la seguridad nacional y su respectiva Agenda Nacional de Riesgos (ANR), cuando es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) el responsable de mantener actualizada dicha ANR, definida como:⁴¹

Un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo.

En el mismo tenor, para la producción de inteligencia, se establece el mismo tratamiento de la inteligencia para la seguridad nacional:

Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Esto significa una excepción más a las contempladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 113 reconoce que:⁴² “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable”.

También llama la atención lo que fija el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, al sumar la seguridad pública a la seguridad nacional: “A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias”.

⁴¹ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Agenda Nacional de Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/jsnANR.html>

⁴² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo, 2015. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/igtaip.htm>

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Pero es fundamentalmente la seguridad nacional la que se hace presente en la Ley de Seguridad Interior, tal como se desprende de los siguientes dos artículos:

Artículo 11. [...] (Amenazas a la seguridad interior) II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.

[...]

Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del *Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos*.

Tal vez dicha confusión responda a la concepción de la Sedena que, conviene insistir, considera a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional. En dicho caso, hubiese sido suficiente incorporar aquella categoría a la Ley de Seguridad Nacional vigente. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 10, el término *seguridad interior* también se entrecruza y toma elementos de la seguridad pública (y del Sistema Nacional de Seguridad Pública), lo que constituye otra inconsistencia propia de la ausencia de técnica legislativa.

De esta manera, más adelante y de manera inexplicable, fija a los estados de la Unión, municipios y demarcaciones territoriales, una obligación que deben observar independientemente de la situación que prevalezca, a tenor de lo establecido por la Ley Suprema de la Nación y su Ley reglamentaria:⁴³

166

Artículo 23. Durante la vigencia de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior las autoridades de las entidades federativas, municipios

⁴³ El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública "La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones".

y demarcaciones territoriales, en el marco de sus competencias y en los términos de esta Ley, asumirán las siguientes responsabilidades:

V. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la Ley de la materia.

Por lo tanto, la Seguridad Interior invade también la esfera competencial de la Seguridad Pública, al tomar y apropiarse de aspectos privativos y notas propias de esta última.

5. Presidencialismo a ultranza

Además, la Ley de Seguridad Interior (LSI) consolida el presidencialismo característico del tradicional sistema político mexicano, que de forma incipiente se ha intentado superar con los gobiernos de alternancia de primera y segunda generación.⁴⁴

Los contrapesos constitucionales cuando existe una excepción constitucional funcionan como diques y esclusas para contener el uso de la fuerza militar y para que, más importante aún, pasado el riesgo esta fuerza pueda rencausarse a la institucionalidad democrática de nuevo. La LSI reduce al mínimo estos diques al establecer la nula participación del Congreso en el control de las fuerzas federales en el combate de las —amenazas a la seguridad interior—. En vez de contrapesos efectivos, las declaratorias dependen sólo del ejecutivo federal al igual que su renovación. De esta manera, se establece una relación directa entre el ejecutivo federal y el uso legal del ejército para fines civiles.

Esto se pone al desnudo en los siguientes cinco artículos de dicha norma:

Artículo 4. IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior;

⁴⁴ MONROY, CARLOS, "Ley de Seguridad Interior: la excepción permanente", *Revista Nexos*, 11 de diciembre, 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=320>

Artículo 11. [...] El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior.

Artículo 12. En los casos a los que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la cual deberá notificarse por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas afectadas.

Artículo 15. La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación [...] Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 33. El titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control previstas en dicha ley.

Bajo esta normativa, el Poder Legislativo es el convidado de piedra, ya que su Comisión Bicameral de Seguridad Nacional se limita a recibir notificación de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y un posterior informe sobre las acciones llevadas a cabo. Esto contrasta con el artículo 29 constitucional y con la recomendación del CICR presentada en párrafos anteriores.

Tampoco debe soslayarse lo establecido por el artículo 119 constitucional:

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Tratándose de la Ley de Seguridad Interior, sólo en las espaldas del titular del Poder Ejecutivo de la Federación descansa esta responsabilidad, para la cual cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, tal como se desprende del Artículo 16, que textualmente le reconoce que:

En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.

La figura de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior responde, por tanto, a un presidencialismo a ultranza que da al traste con la Declaratoria del Estado de Excepción que, a diferencia de aquél, obliga al presidente a solicitar la autorización del Congreso para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías reconocidas por la propia Carta Magna. Lo anterior responde al principio de división de poderes, a la sazón una de las condiciones del Estado de derecho, cuyo significado es balance o equilibrio de poder.⁴⁵

6. Seguridad interior y fuerzas armadas en el derecho comparado

En el ámbito de América Latina, Brasil y Perú constituyen dos ejemplos de buenas prácticas, a partir de la plasmación normativa de las misiones de sus fuerzas armadas, así como los diferentes escenarios y condiciones de intervención de las mismas.

En el caso de Brasil, el artículo 142 de su Constitución consagra las misiones de “defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y,

⁴⁵ Véase, por ejemplo, DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2010.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden”.⁴⁶ Se contempla el empeñamiento del instrumento militar en operaciones de garantía de la ley y el orden (GLO), tal como lo destaca una reciente investigación:⁴⁷

El Gobierno Federal, para apoyar a los estados brasileños, ha autorizado el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO), que tienen por objetivo la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del patrimonio. El empleo de las Fuerzas Armadas ha impulsado a diversas necesidades de adaptación, en cuanto a las leyes, la preparación, el empleo y la forma de actuación de las fuerzas, así como una mayor integración con los órganos de la seguridad pública. El empleo de las Fuerzas Armadas en este tipo de operación tiene objetivos bien definidos, tiempo limitado y a través de acciones puntuales, buscando restablecer un ambiente seguro para la población brasileña del área.

El decreto 3897, de 24 de agosto de 2001, fija las directrices para el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de GLO. En particular, su artículo 5 establece las condiciones de empleo de las fuerzas armadas en dichas operaciones:

Deberá ser excepcional, en una área previamente definida y tener la menor duración posible, engloba además la hipótesis objeto de los artículos 3º y 4º, otras en que se presume la posibilidad de la perturbación del orden, tales como las relativas a eventos oficiales o públicos, particularmente en los que participen jefes de Estado, o de Gobierno, extranjeros, y a la realización de elecciones, cuando en este caso sea solicitado.

A la luz de la situación de violencia criminal que domina el escenario de la ciudad de Río de Janeiro, recientemente se decide la intervención federal en la seguridad pública del estado de Río de Janeiro, en virtud del Decreto Legislativo 10/2018. La realidad carioca impuso la identificación de poderosas organizaciones criminales que cuentan con sistemas de armas de uso militar convencional, es decir, de alto poder de fuego y letalidad. Estas contaban con estructuras

170

⁴⁶ "Constitución Política de la República Federativa del Brasil", *Red Iberoamericana*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

⁴⁷ JUAREZ GUINA, FACHINA JUNIOR, "El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018. [Consulta: 20 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE014-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf

de mando jerarquizadas, orientadas principalmente al narcotráfico, y milicias constituidas por actores armados, que se instalaron en las comunidades presuntamente para proteger a la población de los criminales. No obstante, acabaron por convertirse ellos mismos en grupos privados de la seguridad pública. Actuaban con brutalidad y ejercían control territorial efectivo, a veces de mayor envergadura y extensión que el ejercido por los propios narcotraficantes.⁴⁸

Dicho en otras palabras, el marco normativo respalda la decisión del presidente de Brasil.⁴⁹

El presidente brasileño, Michel Temer, firmó este viernes un decreto que pone al ejército a cargo de la seguridad de Río de Janeiro, una medida extraordinaria con la que busca restaurar el orden en la segunda ciudad más grande del país y, en general, en el estado de Río en medio de una epidemia de violencia.

Es la primera vez que un líder de Brasil ordena una intervención militar en un estado desde que la nación sudamericana regresó a la democracia en los años ochenta [...]

“El crimen organizado casi ha tomado control del estado de Río de Janeiro. Es una metástasis que se esparce por el país”, dijo Temer en la ceremonia de firma del decreto, en Brasilia. “Juntas, la policía y las fuerzas armadas combatirán y confrontarán a aquellos que tienen secuestradas a nuestras ciudades”.

La intervención de las fuerzas armadas se da, por ende, en cumplimiento de la misión de GLO plasmada constitucionalmente.

De acuerdo con Bittencourt Cavalcanti, cuando de hecho el escenario operativo alcanza niveles de violencia que la policía no logra contener por insuficiencia de medios, las autoridades civiles deben recurrir a la utilización de niveles de fuerza similares a las operaciones militares, con progresión sistemática e intensidad típicas de combate. Dichas acciones se rigen por el derecho internacional de los conflictos armados (DICA) que se encuentra consagrado en

⁴⁸ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%AAnciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁴⁹ LONDOÑO, ERNESTO y DARLINGTON, SHASTA, “Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante ola de violencia”, *The New York Times*, 16 de febrero, 2018. [Consulta: 29 de mayo, 2018]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/>

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

el ordenamiento jurídico brasileño como norma de uso común, como el Decreto 42121, del 21 de agosto de 1957.⁵⁰

Dicho tratadista cita la decisión del 19 de abril de 2017, del juez presidente del III Tribunal del Jurado, 3 Vara Criminal de la Comarca de la Capital, en Río de Janeiro, que deja constancia de la existencia de una confrontación asimétrica en el escenario carioca, que tanto el propio magistrado como el representante del Ministerio Público (Fiscalía) describen como “situación de guerra”, al hacer referencia el teatro de operaciones en que agentes del Estado cumplen con su deber, consignado *in verbi*. Al mismo tiempo, se reconoce que la presencia de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad debe ser vista como un instrumento garante de los derechos fundamentales para conferir protección a los civiles, inhibiendo prácticas delictivas.⁵¹

En el caso de Perú, la ley interna define los escenarios de violencia y los califica jurídicamente, además de regular el empleo y uso de fuerza por parte de las fuerzas armadas en la dimensión doméstica.⁵²

El innegable atractivo de la legislación peruana parte del artículo 163 de su propia Constitución Política. Establece como una de las obligaciones básicas del Estado garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. A partir de este imperativo constitucional, un reconocido autor explica:⁵³

⁵⁰ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%A0nciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

Esto significa que el DICA integra el bloque de constitucionalidad brasileño, dentro del conjunto de normas que funcionan como parámetro para la evaluación de la constitucionalidad de las demás normas que integran el ordenamiento jurídico nacional.

⁵¹ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%A0nciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁵² GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

⁵³ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

En ese contexto, el Tribunal Constitucional al determinar la misión de las Fuerzas Armadas, ha distinguido entre los conceptos de *seguridad nacional*, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir, el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las *Fuerzas Armadas*; y *seguridad ciudadana*, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la *Policía Nacional*, en tanto, las tareas de *orden interno*, comprenden tres aspectos:

- a) *Seguridad ciudadana*: Esto implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.
- b) *Estabilidad de la organización política*: Esto se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, quietud y paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.
- c) *Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales*: Esto incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, entre otros.

Una vez definidas las dos vertientes de la seguridad, para evitar ambigüedades que podrían dejar expedito el camino para la violación de los derechos humanos, González Jáuregui pone de relieve:

El Estado peruano ha puesto en vigencia una ley para regular el *empleo de la fuerza* por parte de las Fuerzas Armadas en casos de conflicto armado no internacional, y para el *uso de la fuerza* en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflicto armado pero que afectan la seguridad pública. La dación de esta ley fue producto de las lecciones aprendidas derivadas de la participación militar en el conflicto armado interno y de las denuncias contra uniformados por presunta violación de derechos humanos, lo que ha traído como consecuencia que se hayan judicializado varias de esas denuncias siendo consideradas algunas de ellas como crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, su persecución penal sea *ad infinitum* en razón a la

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.⁵⁴

Se tomaron en cuenta las consideraciones y reparos de la sentencia del Tribunal Constitucional, que dieron lugar al Decreto Legislativo 1095, que establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. En virtud de éste, se conciben tres escenarios de actuación del instrumento militar, que como lo explica el tratadista son los siguientes:⁵⁵

El primer escenario surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso hace empleo de la fuerza para la neutralización del objetivo por la ventaja militar que representa y en aplicación de los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del derecho internacional humanitario, y especialmente a lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados, (ii) con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado; y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización [...]

El *segundo escenario* surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado, en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, no se aplica en estas circunstancias el derecho internacional humanitario. En este caso, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Este segundo

⁵⁴ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, "Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf.

⁵⁵ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, "Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf.

escenario es sustancialmente distinto del primero, aquí las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno [...] Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de “policía” o de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

El tercer escenario define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos que se presenten escenarios de la comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos podrían las Fuerzas Armadas hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas proporcionando apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos [...] En esta situación la zona de actuación de las Fuerzas Armadas tiene la particularidad de que no se encuentra declarado en estado de emergencia sino rige el Estado de derecho.

En contraste con México, las misiones de los instrumentos militares brasileño y peruano están consagradas constitucionalmente, así como desarrolladas en decretos legislativos y, dependiendo la naturaleza de la operación de las fuerzas armadas, se declara o no el estado de excepción.

7. A manera de conclusiones: seguridad interior, un concepto ambiguo

A esta altura, conviene preguntarse cuál fue la verdadera razón que motivó al legislador; si, tal como se encuentra plasmado en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, era “imprescindible promover una Ley de Seguridad Interior”, con el objeto de dar “certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles”.

A la luz de los contenidos y alcances de la Ley de Seguridad Interior, difícilmente se pueda hablar de certeza jurídica; antes bien, la misma contribuye, significativamente, a generar confusión entre las categorías de seguridad

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

nacional, seguridad interior y seguridad pública. Esto entraña un riesgo para la preservación de los derechos fundamentales, al generar estados de excepción *de facto* de la mano del uso intensivo del componente militar, cuyas actuaciones suelen ir acompañadas por el quebrantamiento de los derechos humanos. Así se desprende de las estadísticas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de investigaciones sobre la letalidad de las fuerzas federales.⁵⁶

Mejor hubiese sido no innovar, es decir, respetar el marco normativo tal como se encontraba antes de dar inicio a los trabajos de los legisladores, cuyo corolario es la Ley de Seguridad Interior; en particular, tratándose de las actuaciones de los militares y marinos. En esa línea se enmarcan las siguientes reflexiones de un exasesor en la materia:⁵⁷

Lo primero que debe ponerse sobre la mesa es que las Fuerzas Armadas, aun en ausencia de una ley de seguridad interior, tienen responsabilidades legales que deben considerarse simultáneamente como de seguridad nacional y de seguridad pública y bajo ninguna circunstancia están operando en un vacío legal. Las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada de México, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras, prevén que el Ejército y la Marina realicen actividades que legal y prácticamente implican combatir de manera directa al menos a los grupos criminales más poderosos [...] Incluso contando con las policías idóneas, incluso bloqueando la aprobación de una ley de seguridad interior, las fuerzas armadas tendrían aún atribuciones y responsabilidades muy bien definidas que, independientemente de que se clasifiquen como de seguridad nacional, pública o interior, implican un combate directo a los grupos que amenazan la seguridad de las personas en México, cuando no a las instituciones del Estado.

176 No es necesario, pues, enfocarse en el concepto de seguridad interior para discutir el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. No obstante, más allá de

⁵⁶ "El índice de letalidad es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. En todo enfrentamiento entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no debería sobrepasar por mucho al de heridos. Por tanto, el valor del índice no debe ser muy superior a uno." PÉREZ CORREA, CATALINA, SILVA FORNÉ, CARLOS y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, "Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad", *Revista Nexos*, 1 de julio, 2015. [Consulta: 27 de agosto, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>

⁵⁷ LÓPEZ-ARANDA TREWARTHA, JAIME, "Mitología de la seguridad interior", *Revista Nexos*, mayo de 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=131&t>

su ambigüedad conceptual, el espíritu que subyace en la Ley de Seguridad Interior es que las fuerzas armadas continúen operando en el ámbito de la seguridad pública bajo el disfraz de la seguridad interior, como facultad de su comandante supremo, o, lo que es lo mismo, de ficción jurídica que queda así al desnudo:

Artículo 18. [...] En ningún caso las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán condición de seguridad pública.

Dicho en otras palabras, cuando el Poder Ejecutivo y el legislador pretenden definir seguridad interior para dar certidumbre jurídica a las actuaciones de las fuerzas armadas, ignoran o pretenden ignorar una realidad signada por el proceso de militarización de la seguridad pública. Y es que en México sus fuerzas armadas ejercen misiones y funciones de seguridad pública, puesto que adicionalmente a los operativos conjuntos o de las propias fuerzas, integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón “instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas” del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los Consejos Estatales, figuras pares de las entidades federativas.

El proceso de simulación que importa la Ley de Seguridad Interior se despoja en su propio artículo quinto transitorio:

Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en los que se estuvieren realizando acciones que puedan ser materia de una declaratoria de protección en términos de la misma, a efecto de solicitar la declaratoria correspondiente, deberán, en el ámbito de sus atribuciones, presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual incluya los objetivos respecto al estado de fuerza mínimo requerido, las condiciones de desarrollo policial, así como protocolos, evaluaciones y las unidades operativas y de formación necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

Cabe señalar que en los países con mayor tradición democrática sólo se reconocen dos categorías de seguridad: la nacional (de carácter *Estado-céntrico*, y en la que se inserta la defensa nacional) y la interior o pública, también denominada ciudadana (de naturaleza *ciudadano-céntrica*). Sólo de manera

excepcional y mediante la declaratoria del estado de excepción, sitio o emergencia, el Poder Legislativo puede autorizar al titular del Poder Ejecutivo la participación de las fuerzas armadas en misiones y funciones vinculadas con esta última.

Incluso, cuando los militares y marinos de países de alto grado de desarrollo relativo intervienen en el ámbito de la seguridad pública, ajustan sus reglas de enfrentamiento a protocolos de actuación, recurren a sistemas de armas menos letales y someten a los efectivos destinados a dichas funciones a un proceso de reconversión profesional.

El CICR acepta que en situaciones excepcionales el Estado tiene el derecho de recurrir a las fuerzas armadas en auxilio a las autoridades civiles. Se trata de una respuesta excepcional que, en cualquier caso, debe contar con la autorización del Congreso, en un sistema político en el que los contrapesos pavimentan el camino de la democracia. Como quiera que sea, de la lectura y análisis de la Ley de Seguridad Interior se desprenden con claridad las asignaturas pendientes del poder político en México.

En primer lugar, se debe actualizar la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), dado que presenta una confusión de elementos de seguridad nacional propiamente dicha con aspectos relativos a la inteligencia nacional, incluyendo el estatuto del personal que se desempeña en la Agencia Civil de Inteligencia de México. Lo recomendable sería contar, por un lado, con una Ley de Seguridad Nacional y, por otro, con una Ley de Inteligencia Nacional.

Por su parte, la LGSNSP no ha dado respuesta a la principal preocupación y demanda ciudadana, al fracasar el Sistema Nacional de Seguridad Pública creado en 1995. Esto obligaría a repensar la estructura organizacional y mecanismos de coordinación en la materia y, en especial, el tratamiento reservado a aquellos jóvenes que deciden abrazar la carrera ministerial, pericial y policial como proyecto de vida.

En segundo lugar, se debe debatir y sancionar una Ley de Inteligencia Nacional y una Ley de Defensa Nacional. Tal como se acaba de poner de relieve, en una democracia el tratamiento reservado a la inteligencia nacional impondría una ley específica que debería contemplar la comunidad de inteligencia, el ciclo de inteligencia, los niveles de inteligencia y los centros de fusión.

Una Ley de Defensa Nacional regularía las relaciones civiles-militares, a partir de la diferenciación y separación de las dimensiones política (toma de decisiones y burocracia) y técnica (fuerzas armadas, escalón de ejecución).

Asimismo, es necesario establecer las misiones y funciones de las fuerzas armadas. Esto impondría el necesario proceso de reforma militar que evite la multiplicidad y dispersión de sus actuaciones. Por ejemplo, Geoffrey Till, el mayor pensador naval contemporáneo, afirma:⁵⁸

Es mejor dominar algunas funciones más que ser mediocres en muchas [...] El desarrollar un —nicho de especialidades— en el cual se aspira a lograr estándares elevados en un área, tiende a compensar la irrelevancia nacional en otras.

Por último, se debe apostar por el servicio civil de carrera, lo que traería aparejado reformar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, que da al traste con la seguridad y estabilidad de los agentes de Ministerio Público, peritos e integrantes de las instituciones policiales y, por tanto, deja sin efecto la carrera ministerial, pericial y policial.

El despropósito de la Ley de Seguridad Interior recomendaría abrogar dicha categoría de seguridad (resabio decimonónico) de la Constitución General de la República y, por ende, dejar sin efecto su ley reglamentaria. El autor espera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice una interpretación de esta última, cumpla con su responsabilidad de mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ajuste sus resoluciones al Estado democrático de derecho al que legítimamente aspira el pueblo de México como soberano.

Bibliografía

- ACEVES JIMÉNEZ, RODOLFO, “Inconsistencias de la seguridad”, *La Silla Rota*, 14 de enero, 2018. [Consulta: el 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/inconsistencias-de-la-seguridad/199787>
- BALLBÉ, MANUEL, “Modelos policiales comparados”, en *Seguridad y Estado Autonomico*, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Madrid, Ministerio del Interior, 1996.
- BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%AAnciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁵⁸ TILL, GEOFFREY, *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2017, p. 160.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Agenda Nacional de Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

“Constitución Política de la República Federativa del Brasil”, *Red Iberoamericana*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

COSTAS TRASCASAS, MILENA, “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”, en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe. Informe de una reunión de expertos*, Lima, Perú, CICR, 2005.

DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2010.

GONZÁLES JÁUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/DimensionesdelaparticipaciondeC3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley de Seguridad Interior”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsint.htm>

180

ÍÑIGUEZ RAMOS, JOSÉ MARTÍN, “Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito”, *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_15-17.pdf

JUAREZ GUINA, FACHINA JUNIOR, “El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018. [Consulta: 20 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.ieee.es/>

- Galerías/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEE014-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf
- “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero, 2015. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 2009. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>
- “Ley Nacional N° 24059, Ley de Seguridad Interior”, *Boletín Oficial del Estado*, Buenos Aires, República Argentina, 6 de enero, 1992. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/151691/742049/file/Ley%20Nacional%20de%20Seguridad%20Interior%20N%C2%BA%2024.059.pdf>
- LONDOÑO, ERNESTO y DARLINGTON, SHASTA, “Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante ola de violencia”, *The New York Times*, 16 de febrero, 2018. [Consulta: 29 de mayo, 2018]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/>
- LÓPEZ-ARANDA TREWARTHA, JAIME, “Mitología de la seguridad interior”, *Revista Nexos*, mayo de 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=131&>
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Marcos Pablo Moloeznik (comp.), *¿Qué es la Seguridad Ciudadana?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013.
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruíz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo”, *Revista del cesla*, año 5, núm. 6.
- MONROY, CARLOS, “Ley de Seguridad Interior: la excepción permanente”, *Revista Nexos*, 11 de diciembre, 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=320>
- PÉREZ CORREA, CATALINA, SILVA FORNÉ, CARLOS y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Revista Nexos*, 1 de julio, 2015. [Consulta: 27 de agosto, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>
- POLICÍA FEDERAL, “Código de Conducta de la Policía Federal”. *Policía Federal*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/principios-constitucionales-de-actuacion-en-la-funcion-policial?idiom=es>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Una política multidimensional para México en el siglo XXI)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014. [Consulta: 8 de agosto, 2017]. Disponible en, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Glosario de términos militares*, México, Sedena, 2001.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre, 2013. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf
- SILVA FORNÉ, CARLOS, PÉREZ CORREA, CATALINA y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Revista Desacatos*, septiembre-diciembre, 2012, p. 63. [Consulta: 27 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>
- SUÁREZ-ENRIQUEZ, XIMENA y MEYER, MAUREEN, “Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México”, *Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos*, 26 de enero, 2018. [Consulta: 28 de enero, 2016]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/format/commentary-es/>
- TILL, GEOFFREY, *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2017.
- ROMM, JOSEPH J., *Defining National Security - The Nonmilitary Aspects*, New York, Council on Foreign Relations Press. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en, http://books.google.co.in/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PR3&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false
- VIGNY, JEAN-DANIEL y THOMPSON, CECILIA, “¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 840, pp. 917-939. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpbt.htm>
- WEBER, MAX, “Politics as a Vocation”, en H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946.