

**Jaime
Cárdenas Gracia***

Las distinciones analíticas de la seguridad interior

Resumen

El fin de este ensayo es exponer las diferencias entre seguridad interior, seguridad pública y seguridad nacional a la luz de la Ley de Seguridad Interior publicada el día 21 de diciembre del 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Abstract

This paper explores the distinctions among Interior Security, Public Security and National Security in view of the new Interior Security Law approved in Mexico. It puts forth arguments supporting the view that security is a responsibility of civilian authorities in a Constitutional Rule of Law and not of the armed forces.

Sumario: Introducción / I. Los antecedentes jurídicos de la seguridad interior en el ordenamiento nacional / II. La Guardia Nacional / III. La ambigüedad e inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior al definir las materias objeto de la Ley / IV. Las facultades de seguridad pública en la Ley de Seguridad Interior / V. La inoperancia de la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad 1/96 / VI. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Dr. en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Introducción

La seguridad interior es un concepto que ha existido en las normas fundamentales del país, pero normativamente no se había definido hasta la vigente Ley de Seguridad Interior (LSI) que lo delimita mal, ambiguamente, sin precisión alguna, y que lo considera como parte de la seguridad nacional —concepto importado de Estados Unidos por razones geopolíticas e incluido en el artículo 89 fracción VI de la Constitución en 2004— para intentar en este ordenamiento otorgarle constitucionalidad a la Ley publicada el 21 de diciembre de 2017.

En el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior se señala que la seguridad interior:

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

De esta manera la seguridad interior, según la ley mencionada, implica una condición que permite: 1) la permanencia y continuidad de los órganos de gobierno e instituciones; 2) el desarrollo nacional; y 3) el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Esa condición está, según la ley de seguridad interior, confiada al Presidente de la república y fundamentalmente a las fuerzas armadas. Lo que trastoca los cimientos del Estado constitucional y democrático de derecho, el civilismo, y las características de nuestro Estado determinadas en el artículo 40 de la Constitución. La condición que permite que seamos un Estado constitucional y democrático según esa Ley son las fuerzas armadas y no la voluntad popular que expresa su soberanía a través de los poderes de la Federación y de los poderes de las entidades federativas con la participación de los municipios.

Existe en la LSI una desmesura constitucional incompatible con la democracia, los derechos humanos y el carácter republicano del Estado mexicano. Esta afirmación se sostiene porque la Ley respectiva confiere al titular del Ejecutivo poderes inmensos, más allá de la Constitución, que rompen con el esquema de división de poderes, de pesos y contrapesos entre ellos, además de afectar la autonomía de las entidades federativas y vulnerar el principio de municipio libre, y de atribuir, y esto es lo más grave, a las fuerzas armadas poderes de *supra* subordinación y de coordi-

nación sobre las autoridades civiles. Es decir, se vulneran los principios republicanos y civilistas, fundados en los derechos humanos y en sus garantías, reconocidos en nuestra Constitución.

Antes de la Ley materia de este ensayo, los orígenes de la seguridad interior eran más modestos. El título séptimo del Código de Justicia Militar prevé delitos militares contra la seguridad interior de la nación, entre otros, el de rebelión militar y el de sedición. Lo que significa que en la concepción militar previa a la LSI, la seguridad interior era una categoría jurídica del derecho penal para sancionar a militares rebeldes, sediciosos o golpistas.

En la Constitución de 1917, la expresión seguridad interior se enuncia en el artículo 89 fracción VI dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo sin que la norma establezca significado alguno.

¿Cómo entender la seguridad interior? Constitucionalmente tenemos que comprenderla a la luz de diversos preceptos de la Constitución. Por ejemplo, el párrafo noveno del artículo 21 alude a otro tipo de seguridad y la precisa, dice textualmente que: “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 [...]” El párrafo décimo del artículo 21 determina que: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional [...]” Lo anterior nos indica que la seguridad pública nada tiene que ver con la seguridad interior porque el artículo 89 fracción VI de la Constitución señala que esa competencia del presidente de la república en la materia se realiza con el concurso de las fuerzas armadas y no de las autoridades civiles.

El artículo 29 de la Constitución es un precepto que tiene más relación con la seguridad interior y exterior. La disposición en su primer párrafo indica que en casos de invasión (seguridad exterior), perturbación grave a la paz pública (seguridad interior), o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (seguridad interior y exterior), solamente el Presidente con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender derechos humanos y garantías en todo el país o en una parte de él, por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales. La norma específica los derechos y garantías que no pueden suspenderse ni restringirse —enunciado que deviene del artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—. Además, agrega que la suspensión y restricción de derechos debe estar fundada y motivada, ser proporcional al peligro al que se hace frente, y se deben observar los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Todos los decretos que expida el Ejecutivo con motivo y durante el tiempo de la suspensión o restricción deben ser revistos de oficio y prontamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a fin de determinar su constitucionalidad y validez.

En el artículo 31 de la Constitución existe otra mención a la seguridad interior, cuando se señala en su fracción III que son obligaciones de los mexicanos, alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria —seguridad exterior—, así como la tranquilidad y el orden interior —seguridad interior—.

Los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución nos señalan que la soberanía reside en el pueblo, que México es una República representativa, democrática, laica, federal —es decir no es una dictadura, ni un régimen militar, ni el país de un solo hombre, ni un Estado centralizado—, y que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y también por medio de los poderes de las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México.

El artículo 49 de la Constitución meridianamente señala que el supremo poder de la federación para su ejercicio se divide en los tres poderes. Indica que no se pueden reunir dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, salvo los casos del artículo 29 y en los supuestos del segundo párrafo del artículo 131 de la Ley fundamental.

En la fracción XIV del artículo 73 se precisa que el Congreso tiene facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y para reglamentar su organización y servicio. La fracción XXIX-M del artículo 73 también da competencia al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional pero no para hacerlo en materia de seguridad interior.

¿Qué es la seguridad nacional? Según la Ley de Seguridad Nacional —publicada el 31 de enero de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*—, en su artículo 3, esta conlleva 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 a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

El artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional enumera las amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de México 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.
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

La principal autoridad competente para la aplicación de esta Ley es el Consejo de Seguridad Nacional integrado exclusivamente por funcionarios del Poder Ejecutivo y encabezado por el Presidente de la república —artículo 12 de la Ley—.

El concepto de seguridad nacional era totalmente extraño en el derecho mexicano hasta la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXIX-M de 2004. Antes de esa categoría, la Constitución empleaba los conceptos de seguridad exterior, seguridad interior y seguridad pública. ¿De dónde provino el concepto seguridad nacional? De Estados Unidos, que influyó en el gobierno de Vicente Fox por razones geopolíticas para que ese término se plasmara en nuestra Constitución. La ley de Seguridad Nacional presenta problemas de inconstitucionalidad evidentes, entre ellos, los siguientes:

1. Vulnere el principio de división de poderes, al conferir atribuciones desmedidas al Poder Ejecutivo, sin suficientes y efectivos controles por parte de los poderes Legislativo y Judicial, en contra de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución.
2. Centraliza las competencias en materia de seguridad nacional en la Federación en detrimento de la soberanía de las entidades federativas, lo que es violatorio, entre otros de los artículos 41 y 119 primer párrafo de la Constitución.
3. Confiere a autoridades no civiles, competencias en materia de seguridad pública en violación al artículo 21 de la Constitución.

4. Establece como garante último de la constitucionalidad, del Estado de derecho y de la democracia, a las autoridades que componen el Consejo de Seguridad Nacional, entre ellas las fuerzas armadas, sin intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de otras autoridades competentes, en contra de los artículos 41, 94, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 115, 116 y 119 de la Constitución.
5. Las determinaciones en materia de seguridad nacional pueden implicar actos de suspensión de derechos y garantías. La Ley de Seguridad Nacional no respeta a las autoridades competentes y procedimientos que contempla el artículo 29 de la Constitución.
6. La Ley de Seguridad Nacional promueve un Estado policiaco militar, totalmente alejado de los principios que definen las características del Estado mexicano en el artículo 40 de la Constitución.

El concepto de seguridad nacional forma parte de una doctrina elaborada por teóricos y militares de Estados Unidos. Se comenzó a generar después de la segunda guerra mundial, con motivo de la guerra fría, para contener la influencia del socialismo real en Estados Unidos y en el mundo. Es una doctrina que va más allá del concepto de defensa nacional, la que consistió por mucho tiempo en exclusivamente prevenir y rechazar amenazas militares de otros países —la guerra en legítima defensa o defensa exterior como la llamamos en México— para aludir posteriormente a condiciones de estabilidad y de paz en Estados Unidos y en sus aliados que permitan el desarrollo de estos y la defensa de sus recursos estratégicos. Por eso, hoy en día, la doctrina de la seguridad nacional estadounidense es más difusa, más

El concepto de seguridad nacional forma parte de una doctrina elaborada por teóricos y militares de Estados Unidos. Se comenzó a generar después de la segunda guerra mundial, con motivo de la guerra fría, para contener la influencia del socialismo real en Estados Unidos y en el mundo.

geopolítica, con mayores esfuerzos para la subordinación a esa doctrina y práctica de terceros países, sobre todo los que están más cerca de las fronteras de Estados Unidos. Ya no se trata de combatir las amenazas de la antigua Unión Soviética y los movimientos revolucionarios en el Tercer Mundo, hoy implica enfrentar el terrorismo de los países islámicos en el lugar del planeta donde se manifiesten; el narcotráfico de los países tercermundistas, principalmente latinoamericanos; los riesgos medioambientales causados por el cambio climático; y otros fenómenos como las migraciones masivas, que ponen en riesgo la estabilidad y el progreso de Estados Unidos y sus aliados.

En América Latina, como dice Noam Chomsky, en los años sesenta y setenta del siglo pasado, era una forma de defensa contra los enemigos internos que formaban

parte de la contrainsurgencia de los países latinoamericanos y que colocaba a las instituciones militares, adiestradas y entrenadas por Estados Unidos, como los señores del juego promotores de regímenes autoritarios de corte militar. Así se entendió la doctrina de la seguridad nacional en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, entre otros países, y su fin implicaba el derecho a combatir y exterminar a trabajadores sociales, sindicalistas, hombres y mujeres que no apoyaban a los gobiernos establecidos y a los que, se suponía, eran comunistas extremistas.¹

Frente a la doctrina de la seguridad nacional de Estados Unidos —la de la guerra fría y la actual— los vecinos del norte buscan reelaborar frente a los países del mundo su doctrina de seguridad nacional y aluden a la seguridad humana diciendo que esta tiende a promover y hacer efectivos los derechos humanos en cada país para propiciar condiciones de estabilidad y de orden. También se refieren a la seguridad ciudadana, como un concepto de orden público, para que las personas y las sociedades vivan en condiciones de prosperidad y de paz. Ello obliga a cada país a elaborar un marco jurídico y establecer políticas de defensa nacional, para reducir las amenazas y riesgos que puedan poner a las personas y sociedades en peligro.

La seguridad nacional es, según nuestra Constitución, una atribución del Ejecutivo que la deberían realizar fundamentalmente autoridades civiles —porque la Constitución no ordena que la ejerzan autoridades militares—. Nunca las atribuciones de seguridad pública —prevenir, investigar, sancionar delitos y faltas administrativas— pueden quedar comprendidas dentro de la seguridad nacional. Tampoco la seguridad interior pueden ser considerada seguridad nacional, porque la seguridad interior es exclusiva competencia del presidente y de las fuerzas armadas y tiene relación con los supuestos de los artículos 29, 76 fracciones IV, V y VI; y con el artículo 119 primer párrafo de la Constitución. Tampoco la seguridad nacional como dicen los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional debería implicar que el Consejo de Seguridad Nacional sea el máximo garante del orden jurídico o de la constitucionalidad, pues para eso están los tribunales y la SCJN. Ni la seguridad nacional puede entrañar la defensa de los elementos del Estado —población, territorio, gobierno, soberanía— porque esa competencia está depositada en la soberanía popular, en los poderes de la Unión y en los poderes de las entidades federativas.

El concepto de seguridad nacional, jurídicamente compatible con nuestro ordenamiento constitucional, debe tener relación con la planeación democrática, con la propuesta de políticas públicas y soluciones, a cargo inicialmente del presidente de la república y de su Consejo de Seguridad Nacional, pero antes y después competencia de toda la sociedad e instancias públicas, para enfrentar los problemas nacionales con el concurso de los otros poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. La finalidad de la seguridad nacional es que las instituciones del Estado puedan ejercer sus competencias en un clima propicio, de libertades y derechos para todos los habitantes. No debe ser un concepto militarista sino civilista, y tampoco debe ser un concepto, fundamentalmente represivo sino liberal, que debe proyectar a futuro

¹ Noam Chomsky, *¿Quién domina el mundo?*, Barcelona, ediciones B, (trad.) de Javier Guerrero, 2016, p. 25.

las líneas programáticas y de acción de un gobierno o del Estado para preservarlo, las que deben pasar por el análisis de las instancias deliberativas de carácter social e institucional.

Regresando a la seguridad interior, otros preceptos constitucionales que tienen relación con ella son las fracciones IV, V y VI del artículo 76 de la Constitución. La fracción IV de ese precepto determina que el Senado de la República puede autorizar al Presidente de la República para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas. La fracción V establece los órganos y procedimientos en el caso de desaparición de poderes; y la fracción VI faculta al Senado de la República a resolver conflictos políticos entre estados de la República, cuando alguno de ellos ocurra al Senado o cuando se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

En el artículo 89 fracción VI de la Constitución, reformado en 2004, se indica que el Presidente tiene facultad para preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y exterior. La fracción VII, lo faculta para disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 de la Constitución.

El artículo 119 primer párrafo de la Constitución determina que 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 el Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

De manera contundente, el artículo 129 de la Constitución precisa que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y que las tropas permanecerán en sus instalaciones militares fuera de las poblaciones.

De una interpretación gramatical, sistemática, funcional y axiológica de los anteriores preceptos queda en evidencia que las fuerzas armadas tienen un papel subordinado a las autoridades civiles. La Constitución prevé, en los artículos 29; 76 fracciones IV, V y VI; 89 fracciones VI y VII; 119 primer párrafo; y 129, que su activación requiere de la excitativa de los Poderes de la Unión o de las entidades federativas. También de manera clara se contemplan los órganos y procedimientos para los trastornos graves de carácter interno —suspensión de derechos y garantías, desaparición de poderes, resolución de conflictos político militares entre los estados, uso de la Guardia Nacional fuera del territorio del Estado, e intervención federal en las entidades federativas—. El Poder Ejecutivo, que puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y exterior, no puede ejercer esa atribución por sí y ante sí, requiere de los otros poderes de la Unión y sus decisiones están sometidas al esquema de frenos y contrapesos que delinea el artículo 49 de la Constitución. Para la defensa exterior, es necesario que el Congreso de la Unión declare la guerra —fracción XII artículo 73 de la Constitución— y para la defensa del

orden interno se debe acudir a los órganos y procedimientos de los artículos 29, 76 y 119 de la Constitución.

Jorge Carpizo dice que es cuestión difícil precisar cuándo puede el Presidente hacer uso de la fuerza para preservar la seguridad interior y que una contestación general podría ser la siguiente:

[...] existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella pelagra, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos no se pueden violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al congreso la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación, sino que para ello se requiere la intervención del congreso.²

Felipe Tena Ramírez, al referirse a los sucesos de 1968, interpretó el artículo 89 fracción VI de la Constitución en relación con el 129 de la Ley Fundamental, y aunque justificó la interpretación que de esa norma hizo Díaz Ordaz, el que aplicó el precepto sin contrapeso alguno de otro poder, tuvo que aceptar que se trataba de una atribución del Ejecutivo cuyo uso estaba reservado a situaciones excepcionales. Esa facultad podía ejercerse a su juicio sin vulnerar los derechos humanos, pues si la situación se agravaba para la seguridad interior, debía acudirse al procedimiento de suspensión de garantías de aquella época.³

La opinión doctrinal de Tena debe ser contextualizada históricamente, pues fue expresada en un régimen autoritario, con un presidente que tenía poderes constitucionales y metaconstitucionales. Tena aceptó el uso de la fuerza militar que realizó Díaz Ordaz en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89 fracción VI de la Constitución, aun así, tuvo que matizarla.

Durante los sexenios de Calderón y de Peña Nieto las posturas oficialistas y aún de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la famosa jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96 han justificado que la atribución del artículo 89 fracción VI se ejerza por el Presidente sin contrapesos de los otros poderes, pero aun en ese caso, la Corte moderó su justificación y permitió a las fuerzas armadas competencias subordinadas de auxilio a la autoridad civil de seguridad pública. Debe entenderse que en el tiempo en que fue aprobada esa jurisprudencia los tratados internacionales sobre derechos humanos tenían la jerarquía de la ley, la manera de realizar la interpretación constitucional y convencional no se ajustaba a los parámetros que contempla el vigente artículo 1 de la Constitución, el que surgió de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, y además, se debe tomar en cuenta que muchos de los criterios de la resolución dictada en la

² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, editorial Siglo XXI, 2002, p. 127.

³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 365-367.

acción de inconstitucionalidad 1/1996 fueron superados por la reforma constitucional penal de 18 de junio de 2008, y que hoy es muy claro que la seguridad pública es competencia exclusiva de las autoridades civiles de los tres niveles de gobierno y no de las autoridades militares.

I. Los antecedentes jurídicos de la seguridad interior en el ordenamiento nacional

Dice Óscar Cruz Barney que en la época de los Habsburgo, en el virreinato de la Nueva España, los virreyes gozaban de atribuciones en materia de guerra, las que implicaban que el virrey;

[...] tenía el carácter de capitán general, y disfrutaba de la más amplia iniciativa para actuar, incluso en acciones de guerra, y gozaba también de jurisdicción sobre la Marina. Además, podía disponer expediciones militares para la guarda y defensa de sus provincias; con esta finalidad se les daba el título, aparte de virreyes de capitanes generales de tales provincias. Contaban [...] con el mando supremo de las fuerzas armadas y de las flotas; mientras éstas estuvieran en su jurisdicción, dependía de ellas el reclutamiento y mantenimiento de las tropas, así como la construcción, conservación, sostenimiento y mejoramiento de las fortalezas y presidios.⁴

Con la Constitución de Cádiz de 1812, de acuerdo con los artículos 170 a 172, la facultad del Rey se extiende a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior. Son las facultades octava y novena del artículo 170.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 corresponde al Supremo Gobierno organizar los ejércitos y milicias nacionales, para asegurar la tranquilidad interior del Estado y promover su defensa exterior. El Supremo Gobierno tenía prohibido mandar personalmente, en cuerpo o por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada, a menos que se tratara de circunstancias extraordinarias y con aprobación del Congreso.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, el artículo 30 establecía que correspondía al emperador:

Conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción, y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la Nación, y la firmeza con que

⁴ Óscar Cruz Barney, “Introducción histórica al artículo 89 de la Constitución”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, LXIII Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Senado de la República, Instituto Nacional Electoral, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, tomo IX, 2016, p. 633.

sostendrán sus derechos pronunciados, su gobierno establecido, y el rango a que se ha elevado.⁵

En el artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se contienen como atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo: Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución; Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior y seguridad interior de la Federación; y, Disponer de la militar local, para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendría previo consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria.

La Constitución de 1824, en su artículo 110 estableció las facultades del presidente: X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o Territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el Consejo de Gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación. XII. Declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General. El artículo 112 prohibía al presidente no mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General.

En la Cuarta Ley Constitucional de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 17 confería al presidente la facultad de disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la defensa interior y defensa exterior; y declarar la guerra en nombre de la Nación previo consentimiento del Congreso. Se le prohibía al Presidente mandar las fuerzas armadas sin consentimiento del Congreso.

El artículo 85 de las Bases Orgánicas de 1843 afirmaba el poder omnipotente del presidente, pues podía: Declarar la guerra sin consentimiento del Congreso; disponer de las fuerzas armadas; y mandar en persona a las fuerzas armadas sin que fuera necesario el consentimiento del Congreso —aunque en este caso sólo era reputado como general en jefe—.

Los artículos 80 a 85 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 establecieron que el presidente era el Jefe de la administración general y le estaban encomendados el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, el presidente no podía suspender o restringir las garantías individuales, sino en los casos que establecía el artículo 82 de ese ordenamiento.

La Constitución de 1857 en su artículo 85 estableció en su fracción VI que el presidente tenía la facultad de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como disponer de

⁵ Óscar Cruz Barney, “Introducción histórica al artículo 89 de la Constitución”... *op. cit.*, p. 638.

la guardia nacional para los mismos fines. La declaración de guerra se condicionaba a la existencia de previa ley del Congreso.

El texto original del artículo 89 de la Constitución de 1917, en las materias que venimos tratando, mantuvo en términos generales la redacción de la Constitución de 1857. La fracción VI del artículo 89 de 1917 se reformó en dos ocasiones el 10 de febrero de 1944 y 5 de abril de 2004. La primera reforma, atribuyó al Ejecutivo, la competencia para disponer del ejército, marina de guerra y fuerza aérea, para la preservación de la independencia y soberanía de la Federación. Y la de 2004 incluyó el concepto de seguridad nacional.

II. La Guardia Nacional⁶

En la década de los cuarenta del siglo XIX, se oficializa en México, la Guardia Nacional, que nace como reserva del ejército, no se encontraba inicialmente en activo permanente y se componía por ciudadanos en armas. Cada Constitución estatal en el articulado referente al Poder Ejecutivo del Estado incluía un apartado que facultaba al gobernador como comandante de la milicia de la entidad federativa y a valerse de esta con el fin de conservar el orden público interno y la seguridad del Estado en el exterior, es decir, su soberanía. La actuación de la guardia nacional o milicias era transitoria porque la Constitución de la República lo prohibía. Concluido el motivo que había propiciado el llamado a las armas, estas y el bastimento se guardaban bajo el poder del ayuntamiento; los cívicos pasaban a ser simples ciudadanos, sin goce de sueldo o fuero. Sin embargo, debido al continuo estado de guerra que prevaleció durante los decenios de 1840-1860, la guardia nacional adquirió funciones permanentes.

A lo largo de una buena parte del siglo XIX, las élites y notables locales fortalecieron a la guardia nacional, lo que favoreció la proliferación de caudillos liberales, conservadores o realistas quienes movilizaban y armaban a sus clientelas para favorecer su poder regional. A la par de lo señalado, el derecho jurídico a la insurrección frente a gobiernos tiránicos fue una práctica política que sólo se atemperó con la Constitución de 1917. Los pronunciamientos se organizaban a partir del ayuntamiento, la milicia ciudadana o guardia nacional, se involucraba inmediatamente en la aprobación o rechazo al plan de pronunciamiento y a partir de la decisión entraba o no en funciones.⁷

La Guardia Nacional se formó en 1832, y en 1847 pasó a la competencia de la Secretaría de Guerra —formalmente se disolvió en 1879—. ⁸ Su actuación, como ya se

⁶ Manuel Chust, y Juan Marchena (coordinadores), *Las armas de la nación: independencia y ciudadanía en Hispanoamérica 1750-1850*, Madrid, Iberoamericana Vervuert, 2007, pp. 223-245.

⁷ Alicia Hernández Chávez, “Acerca del mecanismo del pronunciamiento”, en: *México: una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2002, pp. 201-2013.

⁸ Javier Garcíadiego, (coordinador), *El ejército mexicano, cien años de historia*, México, El Colegio de México, 2014.

dijo, fue ambivalente, podía ser conservadora o liberal, dependiendo de los intereses políticos de los caudillos locales.

Durante la guerra de intervención de Estados Unidos en México, Mariano Otero resaltó el valor de la Guardia Nacional y demandó que no estuviera sujeta a los gobernadores sino a defender a la nación. Durante los años cuarenta del siglo XIX, la Guardia Nacional gozó de popularidad porque exentaba, a quien estaba inscrito en ella, del servicio regular del ejército y no establecía discriminación censitaria. Registrarse en la Guardia Nacional devino un deber de todo mexicano entre la edad de 18 y 50 años, por el hecho de inscribirse en la guardia nacional para la defensa de la patria, los individuos adquirirían el voto activo y pasivo en las elecciones populares. Quien no formara parte de la Guardia Nacional se exponía a sufrir la pérdida de sus derechos políticos.

La reglamentación de la Guardia Nacional —la única Ley Orgánica de la Guardia Nacional fue la de 1848— establecía que sus jefes serían nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo a pluralidad absoluta de votos, así como los oficiales, sargentos y cabos lo serían por los individuos de sus respectivas compañías. Una vez electos jefes y oficiales se daba parte de los nombramientos al gobernador. Los ciudadanos tenían derecho de elegir el arma con que deseaban servir; dichas listas las remitían al gobierno del Estado. En estados más ricos como el de México se organizaron secciones ligeras de voluntarios donde sargentos y cabos fueron montados y armados por cuenta del Estado.

Fueron las coyunturas históricas las que consolidaron a la Guardia Nacional. La primera etapa fue la de la invasión estadounidense, entre 1847-1848; la segunda se produjo en 1855, cuando los liberales defendieron la desamortización de bienes de las corporaciones, la separación Iglesia-Estado, los derechos individuales y la abolición de fueros y privilegios. Un tercer momento fundamental ocurrió cuando se protegió a la República contra el Imperio de Maximiliano. Finalmente, la Guardia Nacional respaldó en 1876 a Porfirio Díaz y su Plan de Tuxtepec.

Además, hubo otro tipo de estímulos para que se mantuviera el prestigio de la Guardia Nacional, por ejemplo, no se podía extender pasaporte ni licencia de armas a aquel que no estuviera inscrito en el padrón de la Guardia Nacional, tampoco podía el ciudadano no inscrito obtener empleo público, votar ni ser votado o presentar demanda ante un tribunal. Lo anterior bastaba para que todos los varones en edad de formar parte de la Guardia Nacional se inscribieran en ella.

El financiamiento de la Guardia Nacional se realizaba a partir del municipio y su ayuntamiento, a partir de los recursos municipales y de contribuciones ciudadanas. Si el gobernador como Jefe de la Guardia Nacional solicitaba que esta saliera de su pueblo o región debía proveerla con haberes y pertrechos. Si la movilización era con motivo de una petición del gobierno federal, la Secretaría de Guerra asumía su financiamiento.

El papel político de los milicianos fue muy importante para la República. Una vez que regresaban a la vida pacífica exigía derechos de ciudadanía y la abolición

del sistema electoral indirecto, y a la dotación de tierras. Los que no recibían lo que esperaban, dieron lugar a un republicanismo popular o populista.

Aunque la Guardia Nacional existe en diversos preceptos de la Constitución de 1917, durante el siglo XX no ha operado. En el gobierno del general Cárdenas se pretendió que milicias locales constituyeran la Guardia Nacional. El ex procurador Ignacio Morales Lechuga la promovió para hacer frente a la criminalidad del país. El ex diputado Alberto López Rosas, en 1988, la propuso para que se encargara de la protección civil.⁹ Los movimientos de autodefensa que han surgido en el país — fundamentalmente en Michoacán y Guerrero— durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, expresan que las nociones de Guardia Nacional no han sido olvidadas en el imaginario social. Últimamente el candidato Andrés Manuel López Obrador ha insistido en su vigencia real para enfrentar los graves problemas de inseguridad por los que atraviesa nuestro país.

III. La ambigüedad e inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior al definir las materias objeto de la Ley

Distintos estudios han señalado que la ambigua definición de seguridad interior que proporciona el artículo 2 de la Ley, además de generar dualidad de interpretaciones, vulnera el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica. De manera contraria a la Constitución, los artículos 20 y 21 de la LSI otorgan facultades de coordinación a los titulares de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina; los procedimientos establecidos para llevar a cabo las acciones de las fuerzas armadas como la emisión de la Declaratoria de afectación a la seguridad interior son contrarios a los principios de división de poderes, independencia judicial, frenos y contrapesos establecidos en nuestra Constitución. Y por si fuera poco, se conceden a las fuerzas armadas competencias en materia de seguridad pública, lo que les está vedado por el artículo 21 constitucional, reformado en 2008, y por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de ese año.¹⁰

Como ya se comentó, existen tres conceptos relacionados, pero distintos: seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior. La seguridad pública corresponde a las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno —ministerios públicos y policías federales, estatales y municipales— para prevenir, investigar y sancionar los delitos y las faltas administrativas. La seguridad nacional —categoría importada a nuestra Constitución en 2004 y derivada de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos— es una atribución que le fue encomendada al Ejecutivo en el artículo 89 fracción VI de la Constitución y en los artículos 3 y 5 de la Ley

⁹ Martín Gabriel Barrón Cruz y Carlos Silva Yáñez Romero y José Arturo, *Guardia Nacional y policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, pp. 13-78.

¹⁰ Estudio sobre Seguridad Interior del Instituto de Investigaciones Jurídicas... *op. cit.*

de Seguridad Nacional de 2005 que la precisan. Es importante hacer notar que el mismo artículo 89 fracción VI de la Constitución distingue gramaticalmente entre seguridad nacional e interior-exterior. La norma dice: “Artículo 89 fracción VI. *Preservar la seguridad nacional*, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para *la seguridad interior y defensa exterior* de la Federación”.

De lo anterior, es claro que el artículo 1 de la LSI, cuando establece que sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-M de la Constitución y en materia de seguridad interior, de conformidad con el artículo 89 fracción VI de la Ley Fundamental está confundiendo y mezclando conceptos diversos —seguridad nacional que constitucionalmente corresponde en lo fundamental a las autoridades civiles y seguridad



Como ya se comentó, existen tres conceptos relacionados, pero distintos: seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior.

interior y exterior que compete a las fuerzas armadas—. El legislador recurrió a esa estratagema para contar con un fundamento constitucional para legislar en materia de seguridad interior, pues el artículo 73 de la Constitución no le faculta de manera expresa a competencia alguna en dicho ámbito.

Como mencionamos, al inicio del ensayo, la LSI en su artículo 2 contempla las dos funciones materiales de la seguridad interior inconstitucionales: 1). Que el titular del Ejecutivo a través de las fuerzas armadas salvaguarde la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones; mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional; y 2). Que el titular del Ejecutivo a través de las fuerzas armadas salvaguarde la permanencia y continuidad del desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.

Como nos podemos dar cuenta, de conformidad con la Constitución —artículo 89 fracción VI—, las funciones que debe encomendar la LSI al titular del Ejecutivo, a la luz de lo previsto en la Ley Fundamental, sólo podrían ser desarrolladas por las fuerzas armadas, sin intervención de autoridades civiles. Sin embargo, en el cuerpo

de la Ley, por ejemplo, en el artículo 4 fracción II de la misma, se faculta a otras autoridades —civiles— distintas a las militares para —extendiendo las competencias ya conferidas en el artículo 2 de la Ley— identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior. De esta suerte, se menoscaba la Constitución, porque de acuerdo a su artículo 89 fracción VI, las autoridades civiles, fundamentalmente las policías de los tres órdenes de gobierno no tienen competencia en materia de seguridad interior. Ni las fuerzas armadas debieran tener competencia en primera instancia, ni de manera ordinaria para salvaguardar la continuidad del Estado y del orden constitucional porque eso corresponde a la soberanía popular y a los poderes de la Federación y de las entidades federativas que la ejercen, según disponen los artículos 39 y 41 de la Constitución.

Decimos que son inconstitucionales esas funciones porque además de lo expuesto, las fuerzas armadas no pueden en tiempo de paz —artículo 129 de la Constitución— desempeñar otra atribución que no tenga estricta conexión con la disciplina militar y porque las fuerzas armadas en tiempo de paz deben permanecer en sus instalaciones militares. Son ambas, funciones inconstitucionales porque nuestra Constitución contempla ya a las instituciones que ejercen representativamente la soberanía popular —los poderes de la Unión federales y los poderes de las entidades federativas— para el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, según dispone el artículo 41 constitucional.

La ausencia de taxatividad en la LSI es palpable. El artículo 4 fracción II de la Ley, señala que por amenazas a la seguridad interior deben entenderse:

1. Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.
2. Las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.
3. Las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país.
4. Las epidemias y demás contingencias que afecten a la salubridad general.
5. Las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional.

La fracción III del artículo 4 de la LSI determina que riesgo a la seguridad interior es la situación que potencialmente puede convertirse en amenaza a la seguridad interior.

Como se observa, la LSI mezcla y aúna conceptos de seguridad interior y de seguridad nacional; de tratarse de funciones encomendadas exclusivamente a las fuerzas armadas pasan a ser funciones también de autoridades civiles; y parece ser que la finalidad fundamental de la LSI es escapar de los órganos, procedimientos y controles que deben concurrir al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 29 constitucional en materia de suspensión de derechos y garantías.

La seguridad nacional, por su parte, es un concepto constitucional separado de las funciones militares, mismo que ejerce el presidente de la República, a la luz de una interpretación gramatical, funcional y axiológica del artículo 89 fracción VI de la Constitución. La seguridad nacional es una tarea que, de acuerdo a nuestra Constitución, debe ser realizada por autoridades civiles dependientes del Poder Ejecutivo y no por autoridades militares.

La materia de la seguridad nacional está contemplada inconstitucionalmente en los artículos 3 y 5 de la LSI. Decimos que muchas de esas hipótesis son inconstitucionales porque expresan tareas de seguridad pública y competencias de otras autoridades civiles como es el Poder Judicial de la Federación y otras instancias de autoridad. El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Seguridad Nacional señalan que los riesgos y amenazas a la seguridad nacional comprenden desastres naturales, pandemias, ciberseguridad, terrorismo y armas de destrucción masiva, fronteras, mares y flujos migratorios irregulares y delincuencia organizada transnacional. La amplitud de las materias de las que se ocupa la seguridad nacional más allá de lo que determina la ley respectiva, también es sumamente cuestionable porque vulnera los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues un riesgo o amenaza a la seguridad nacional tiene relación con condiciones económicas, sociales, ambientales, tecnológicas, con la pobreza, la desigualdad, las enfermedades y el desarrollo de nuestro país, entre otras.

Es tal la extensión de los conceptos de seguridad nacional y de seguridad interior a la luz de las respectivas leyes en la materia, que además de su vaguedad, ambigüedad y evidentes violaciones a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, se invaden en ambos ordenamientos competencias que corresponden en exclusiva a las autoridades civiles en materia de seguridad pública y en otros ámbitos.

La LSI y la de Seguridad Nacional vulneran múltiples estándares internacionales sobre seguridad pública. Las resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos han sido consistentes en considerar que las funciones de orden público deben estar en manos de la policía y no de las fuerzas armadas.¹¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado al Estado mexicano revisar el contenido de la legislación, para mantener a las fuerzas armadas en el rol propio para el que fueron creadas, así como revisar los procedimientos adoptados por las fuerzas armadas, pues por muy grave que sea la criminalidad ordinaria, ello no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado para autorizar a las fuerzas armadas a intervenir en funciones propias de la autoridad civil.¹²

En 2009, el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación por la parti-

¹¹ ONU. Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras. CCPR/C/HND/CO/2, 22 de agosto de 2017, párrafo 21. CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 2009, párrafos 100-105.

¹² CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998, capítulo V, párrafo 403.

cipación de las fuerzas armadas en tareas policiales porque coloca a la población en situación de vulnerabilidad.¹³

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, estimó que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública puede implicar riesgos a los derechos humanos, y precisó la gravedad de la actuación militar en las investigaciones ministeriales y judiciales, y exigió el deslinde claro de las funciones militares y de policía.¹⁴

Las fuerzas armadas no deben tener intervención en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana porque han sido entrenadas para el combate y para el abatimiento del enemigo y no para el trato e interacción con los civiles.

Las fuerzas armadas no deben tener intervención en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana porque han sido entrenadas para el combate y para el abatimiento del enemigo y no para el trato e interacción con los civiles. En este sentido, el uso de la fuerza debe ser concebido y regulado como una medida excepcional, utilizada para proteger la vida e integridad de las personas, en contextos especificados y siguiendo protocolos de actuación que garanticen su uso proporcional, idóneo y necesario.

IV. Las facultades de seguridad pública en la Ley de Seguridad Interior

Los artículos 11, 12, 20, 22, 23, 27, 29, 30 y 31 otorgan a las fuerzas armadas competencias que corresponden a las autoridades civiles. De manera expresa la LSI da facultades a las fuerzas armadas para realizar tareas de investigación criminal correspondientes a la policía y al ministerio público, lo que constituye una violación al artículo 21 constitucional.

El artículo 27 de la LSI, en relación con los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26 y 28, permite a las fuerzas armadas realizar tareas de detención, aseguramiento de lugares donde se cometan los ilícitos y presentación de personas responsables ante autoridades, dando aviso a estas por el medio más expedito, pero sin precisión alguna y con grave riesgo para los derechos humanos. Los artículos 29, 30 y 31 facultan a las fuerzas armadas para obtener pruebas mediante los esquemas y procedimientos de inteligencia.¹⁵

¹³ CIDH. Informe sobre la seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 100.

¹⁴ Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C, No. 220, párrafo 86.

¹⁵ Estudio sobre Seguridad Interior del Instituto de Investigaciones Jurídicas... *op. cit.*

Las fuerzas armadas, al tener competencias para preservar el lugar de los hechos en los que se realicen los ilícitos, cuentan también con atribuciones en la cadena de custodia, la que constitucionalmente le corresponde a la policía y a los peritos con la dirección del ministerio público. Si tienen facultades para preservar indicios y evidencias probatorias, de manera inconstitucional estarían afectando los derechos de acceso a la justicia, tanto de los acusados como de las víctimas u ofendidos.

En cuanto a las labores de investigación —artículos 29, 30 y 31— pueden según la LSI hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información. Tales tareas son de seguridad nacional o de seguridad pública y no de seguridad interior. En materia de seguridad nacional corresponden al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), conforme a la LSI, y en materia de seguridad pública, el artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales faculta para ello al ministerio público, a sus auxiliares y a la policía. Las fuerzas armadas no tienen facultad constitucional en el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental para conducir investigaciones criminales.

La gravedad de las competencias anteriores a favor de las fuerzas armadas es que estas, al recolectar y solicitar información a las autoridades, estarán violando los principios del debido proceso. Exclusivamente al ministerio público, a las policías y a los peritos, les compete acceder a medios de prueba en investigaciones penales de conformidad con lo que dispone el artículo 21 de la Constitución y las leyes que derivan de él.

Además de las facultades expresas en la LSI en materia de seguridad pública, de sus disposiciones se derivan competencias implícitas. En el artículo 4, fracción I de la LSI se señala que son acciones de seguridad interior aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las fuerzas armadas, por sí o en coordinación de los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior. Las acciones de seguridad interior pueden ser de seguridad pública, dado que existen riesgos y amenazas a la seguridad interior a la luz de la propia ley que tienen relación con la seguridad pública.

Otra facultad implícita de seguridad pública que contiene LSI está en el concepto de amenazas a la seguridad interior porque esa categoría remite a los artículos 3 y 5 de la LSI, y algunas de las hipótesis que esas normas prevén, tienen que ver con los delitos de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria y genocidio —materias criminales que son de seguridad pública—.

De los artículos 20, 21, 22 y 23 de la LSI también se desprenden competencias implícitas en materia de seguridad pública a favor de las fuerzas armadas, pues los comandantes militares elaboran protocolos de actuación para las autoridades civiles y determinan la coordinación entre las autoridades militares y las civiles en tratándose de declaratorias de protección a la seguridad interior. De esta suerte, las autoridades militares tendrán preeminencia sobre las civiles, éstas estarán subordinadas y serán auxiliares de las militares.

En supuestos diversos a los de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el artículo 11, prevé que el presidente de la República puede ordenar por sí acciones de seguridad interior en una entidad federativa o en una zona geográfica del país. Igual ocurre en materia de riesgos, en donde las fuerzas armadas despliegan en todo momento su actividad sin necesidad de una Declaratoria de protección a la Seguridad Interior.

En cuanto a las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior, como estas son ambiguas —artículo 14 de la Ley—, bien pueden ocuparse de materias que correspondan a otros poderes, órganos de gobierno, y desde luego pueden tener incidencia respecto a investigaciones criminales y sobre la seguridad pública.

Los casos más graves que prevé la LSI y que dota a las autoridades militares de excesivos poderes en materia de seguridad pública y en otros campos que corresponden a los demás poderes o al resto de los niveles de gobierno, son los supuestos que prevén los artículos 6, 11, 16 y 26 que facultan al presidente para hacer uso de las fuerzas armadas sin la emisión de la Declaratoria. Se trata de un procedimiento de suspensión de derechos y garantías *fast track*, diverso al previsto en el artículo 29 constitucional, en donde, entre otras acciones, las fuerzas armadas pueden realizar cualquier acción para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior por sí mismas, es decir, hasta de manera autónoma de la voluntad presidencial en franca contravención al artículo 89 fracción VI de la Constitución.

V. La inoperancia de la resolución sobre la acción de inconstitucionalidad 1/96

Los defensores de la LSI citan la jurisprudencia dictada en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96 para justificar que la SCJN facultó a las fuerzas armadas para actuar en materias de seguridad público en auxilio subordinado a las autoridades civiles competentes.¹⁶ No podían las fuerzas armadas, según esa jurisprudencia, hacerlo por sí ni ante sí, sino mediante solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades competentes.

La citada tesis jurisprudencial, como hemos dicho, ya no es aplicable. En 2008 —el 18 de junio se publicó en el *DOF*— se aprobó la reforma constitucional al artículo 21 constitucional que determinó con precisión que la seguridad pública, la prevención, investigación y persecución de los delitos son facultades que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles.

Posteriormente la reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el *DOF* modificó el paradigma de los derechos humanos, hizo de ellos el fundamento y el fin del sistema constitucional y del mismo Estado mexicano, re-

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

formó entre otros, el artículo 1, y el 29 para establecer controles democráticos a los procedimientos de suspensión de derechos y de garantías, además de indicar que ciertos derechos humanos y garantías no son susceptibles de suspenderse ni restringirse. En esa modificación constitucional, obviamente no se dio competencia alguna a las fuerzas armadas, y estas como el resto de las autoridades del país, están obligadas en el ámbito de sus competencias —que no son constitucionalmente la seguridad pública ni la seguridad nacional— a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, e insistió que el Estado mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha delineado un paradigma interpretativo y argumentativo que se ha expresado en casos como el expediente varios 912/2010 o en la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, que han fijado un parámetro de regularidad constitucional muy alto, en donde los tratados de derechos humanos están al mismo nivel de la Constitución, las decisiones de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos —las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— son obligatorias para el Estado mexicano, aunque no haya sido parte en ellas, y que cualquier autoridad está obligada a realizar interpretación constitucional y convencional de oficio, pudiendo desaplicar normas contrarias a la Constitución y a los tratados sobre derechos humanos, y en algunos casos, si existe competencia para ello, a expulsar esas normas del sistema jurídico nacional contraventoras de los derechos humanos.

En esta tesitura, la LSI constituye un despropósito jurídico de enorme magnitud porque las fuerzas armadas no pueden colocarse por encima de las autoridades civiles competentes, y no pueden abrogarse tareas como: la permanencia y continuidad de los órganos de gobierno e instituciones o el desarrollo nacional para el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática. Estas funciones competen a la soberanía popular a través de sus instancias representativas —artículos 39 y 41 de la Constitución—.

Además, ayer —cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/96— como hoy, las fuerzas armadas estaban acotadas por el artículo 129 de la Constitución y por los procedimientos en vigor contemplados en los artículos 29, 76 fracciones V y VI, y 119 de la Constitución. Ni siquiera con los principios de esa época se podía sostener un papel fundamental para las fuerzas armadas. La jurisprudencia de entonces las subordinaba a las autoridades civiles y les daba competencias estrictamente de auxilio, previa solicitud fundada y motivada de la autoridad competente.

La Corte, al emitir su resolución en la acción de inconstitucionalidad 1/96, hizo esfuerzos —no creo que lo lograra— para respetar el orden constitucional, pues tuvo que justificar que las funciones de las fuerzas militares en seguridad pública tenían exacta conexión con la disciplina militar, indicando que su papel era de auxilio a las autoridades civiles, exclusivamente cuando las circunstancias del caso se requiriesen para proteger la seguridad interior y la gravedad de la situación no obligara a

la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional; la jurisprudencia abundó en que las fuerzas armadas no podían actuar por sí ni ante sí, pues era necesaria una solicitud expresa fundada y motivada de las autoridades civiles competentes, subordinarse a ellas y ajustar su proceder en todo momento al marco jurídico.

VI. Conclusiones

En este capítulo hemos analizado el concepto de seguridad interior que desde nuestro punto de vista es una atribución del titular del Poder Ejecutivo que realiza con el apoyo de las fuerzas armadas, pero que por ser una competencia relacionada con la fuerza militar sólo debe emplearse, por un argumento de mayoría de razón, en situaciones excepcionales. Esas circunstancias extraordinarias devienen de una interpretación gramatical, sistemática y axiológica de la Constitución, y sus órganos y procedimientos ya están previstos en la propia Constitución, entre otros, en los artículos 29, 76 fracciones IV, V y VI y 119 de la Constitución. La seguridad interior no puede consistir en lo que ambiguamente define la Ley de la materia en su artículo 2, cuando dice que la seguridad interior:

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

El despropósito constitucional es que esas tareas están ya encomendadas al propio pueblo que ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión y de las entidades federativas a la luz de lo previsto en los artículos 39 y 41 constitucionales. Los fines del artículo 2 de la LSI son totalmente opuestos a los principios representativos, republicanos, federales, laicos y democráticos del artículo 40 de la Ley Fundamental, y a muchos otros preceptos de la misma como el artículo 129, y a las resoluciones y recomendaciones de tribunales y organismos en materia de derechos humanos de carácter supranacional.

La seguridad interior tampoco puede confundirse con la seguridad pública, esta, está delimitada en el artículo 21 constitucional y corresponde a las autoridades civiles, ministerio público y policías, y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución de ellos, así como la sanción de las infracciones admi-

nistrativas, en los términos de la ley. Por ningún motivo, la LSI debe invadir competencias, como lo hace reiteradamente, de la policía y del ministerio público.

Tampoco la seguridad interior es seguridad nacional. Como se explicó, este concepto ingresó al orden constitucional mexicano en 2004, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Los propósitos de la seguridad nacional son de control geopolítico de Estados Unidos sobre sus fronteras y sobre los territorios vecinos para mantener la estabilidad interna en Estados Unidos, además que se trata de una categoría jurídica y política utilizada, por la política exterior estadounidense y por el complejo industrial militar de ese país, para salvaguardar los recursos naturales y estratégicos en terceros países sobre los que los estadounidenses tienen intereses económicos, políticos o militares.

Las competencias de seguridad nacional que enumeran los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional son incompatibles con el orden constitucional mexicano, son tareas que constitucionalmente corresponden a los poderes de la Unión y a los poderes de las entidades federativas, y no a las fuerzas armadas.

Las competencias de seguridad nacional que enumeran los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional son incompatibles con el orden constitucional mexicano, son tareas que constitucionalmente corresponden a los poderes de la Unión y a los poderes de las entidades federativas, y no a las fuerzas armadas, las que en tiempos de paz no pueden conocer de materia alguna que no tenga exacta conexión con la disciplina militar, por lo que deben permanecer en sus instalaciones militares.

En nuestro país sería deseable una reformulación del concepto de seguridad nacional para hacerlo compatible con el orden constitucional mexicano, por eso propuse que debe tener relación con la planeación democrática, con la propuesta de políticas públicas y soluciones, a cargo inicialmente del presidente de la república y de su Consejo de Seguridad Nacional, pero antes y después debe ser competencia de toda la sociedad e instancias públicas para enfrentar los problemas nacionales con el concurso de los otros poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. La finalidad de la seguridad nacional es que las instituciones del Estado puedan ejercer sus competencias en un clima propicio, de libertades y derechos humanos para todos los habitantes. No debe ser un concepto militarista sino civilista y tampoco debe ser un concepto fundamentalmente represivo sino liberal, que debe proyectar a futuro las líneas programáticas y de acción de un gobierno o del Estado para preservarlo, las que deben pasar por el análisis de las instancias deliberativas de carácter social e institucional.

La SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo interpuestos en contra de la LSI tiene retos indudables.

No podrá invocar la jurisprudencia derivada de la resolución dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/96. Tendrá que asumir que la seguridad pública no es tarea de seguridad interior ni de seguridad nacional, que las funciones de seguridad pública corresponden en exclusiva a las autoridades civiles.

También la Corte deberá delimitar conceptualmente si el significado de seguridad nacional y si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional. La Corte tendrá que preguntarse por los vínculos entre seguridad interior y suspensión de derechos, por las relaciones entre seguridad interior y desaparición de poderes y conflictos militares entre los estados, tendrá que preguntarse por las relaciones que existen entre seguridad interior y la garantía de intervención federal —artículo 119 constitucional—.

Igualmente, no podrá evadir el significado y el alcance constitucional del artículo 129 de la Constitución y, no podrá omitir el origen de la soberanía popular ni cómo se ejerce esta y a través de qué poderes e instancias. También tendrá que encontrar las diferencias entre un Estado republicano, representativo, democrático, laico, federal, y las consecuencias de introducir en el orden jurídico, el poder inmenso que establece la LSI para las fuerzas armadas en su artículo 2, que puede entenderse como el inicio de jure del militarismo en México.

La Corte no podrá escapar a las resoluciones y recomendaciones de tribunales y organismos internacionales en materia de derechos humanos y tendrá que destacar la incompatibilidad entre una democracia-Estado de derecho con una fuerte y permanente presencia militar en las vidas de los ciudadanos y en tareas que no son competencia de las fuerzas armadas.

De manera previa, de especial pronunciamiento, será, como dice Luis Miguel Cano, obligatorio que la SCJN aclare si el Congreso de la Unión cuenta con facultades para emitir una ley de coordinación para distribuir competencias en materia de seguridad interior. La jurisprudencia de la Suprema Corte hasta el momento ha sido constante y ha estimado que sólo cabe una ley que asigne competencias entre los tres órdenes de gobierno cuando: 1) de manera expresa se ha modificado el artículo 73 de la Constitución para habilitar a las Cámaras a aprobar una ley de esas características; y 2) cuando la Constitución encomienda expresamente la competencia al Estado mexicano en su conjunto. En el caso concreto, ni se ha reformado el artículo 73 ni otro precepto de la Constitución para otorgar facultades para legislar sobre esa coordinación, ni la Constitución en el artículo 89 fracción VI determina que la materia de seguridad interior corresponde al Estado en su conjunto. De esta manera, la Corte debería expresar que el Congreso de la Unión carece de facultades en materia de una LSI, con las características que fue aprobada, si previamente no se da alguno de los dos supuestos anteriores.¹⁷

Además de lo anterior muchos otros temas deberán ser parte de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la LSI. Por ejemplo, el

¹⁷ Luis Miguel Cano, “Seguridad Interior”, Cuaderno 6, *Serie renovación jurisprudencial*, México, Litiga, 2018, pp. 64-67.

nivel de cumplimiento con el derecho a la consulta de los pueblos indígenas previsto en el Convenio 169 de la OIT, de existir un impacto significativo en sus derechos colectivos e individuales por la expedición de la Ley; al igual que un necesario análisis constitucional para determinar si la cita Ley no vulnera la perspectiva de género, o no promueve la violencia en contra de las mujeres, por ser estas uno de los sectores más débiles y desprotegidos en sus derechos de la sociedad mexicana.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Barrón Cruz, Martín Gabriel y Yáñez Romero, Carlos Silva y José Arturo. *Guardia Nacional y policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, editorial Siglo XXI, 2002.
- Chomsky, Noam. *¿Quién domina el mundo?* Barcelona, ediciones B, (trad.) de Javier Guerrero, 2016.
- Chust, Manuel y Marchena, Juan (coordinadores). *Las armas de la nación: independencia y ciudadanía en Hispanoamérica 1750-1850*. Madrid, Iberoamericana Vervuert, 2007.
- Cruz Barney, Óscar. “Introducción histórica al artículo 89 de la Constitución”. En: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, LXIII Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Senado de la República, Instituto Nacional Electoral, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, tomo IX, 2016.
- _____. “Introducción histórica al artículo 89 de la Constitución”. En: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, LXIII Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Senado de la República, Instituto Nacional Electoral, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, tomo IX, 2016.
- Garciadiego, Javier (coordinador). *El ejército mexicano, cien años de historia*. México, El Colegio de México.
- Hernández Chávez, Alicia. “Acerca del mecanismo del pronunciamiento”. En: *México: una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2002.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1984.

Hemerográficas

- Cano, Luis Miguel. “Seguridad Interior”. *Cuaderno 6*, serie renovación jurisprudencial, México, Litiga, 2018.

Otras

- ONU. Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras. CCPR/C/HND/CO/2, 22 de agosto de 2017, párrafo 21. CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 2009.
- CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998, capítulo V.
- CIDH. Informe sobre la seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.
- Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C, No. 220.
- Estudio sobre Seguridad Interior del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, UNAM.
- Estudio sobre Seguridad Interior del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, UNAM, 2017.
- Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.