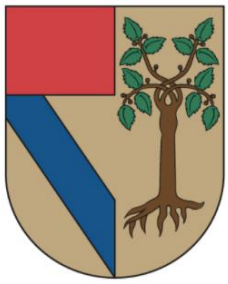


UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho
Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública bajo Acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y las dimensiones de la seguridad

Tesis que para obtener el grado de

Doctora en Derecho

sustenta la

Mtra. Catheryn Camacho Bolaños

Director de Tesis

Dr. Héctor Manuel Guzmán Ruiz

Ciudad de México 2022

Agradecimientos

A mis padres (*in memoriam*), quienes siempre serán los grandes amores de mi vida, por haber creído tanto en mí y porque, con su ejemplo de vida, me enseñaron el significado del trabajo, el compromiso y la responsabilidad. Gracias por considerar como suyos cada uno de mis logros, eso siempre me impulsó a querer ser mejor. Amo

A Enrique, mi esposo, porque gracias a él conocí lo incondicional. Tu apoyo, amor y amistad me impulsan todos los días y me hacen salir adelante, aún en los momentos más difíciles. Gracias por mejorar todo en mi mundo con tan sólo una sonrisa tuya. Te amo.

A Iker y Emilio, mis bebés, por su amor infinito y paciencia a lo largo de este proceso. Gracias por ser la luz de mi vida. Los amo siempre.

A mis hermanas, Narly y Alybeth, por ser un ejemplo de fortaleza para mí. Gracias por todo su cariño y apoyo. Las admiro, respeto y amo.

A toda mi demás familia y amigos, por acompañarme en el camino de mi vida y ayudarme a convertirme en quien soy.

A todos mis profesores, a Hugo Ramírez, José Antonio; y, sobre todo, a mi asesor Héctor Guzmán, por creer en mí y por haberme ayudado a crecer profesionalmente.

Finalmente, gracias a todos los que aportaron total o parcialmente al desarrollo de este trabajo. En especial al Dr. Diego Valadés, por sus invaluables contribuciones para el desarrollo conceptual de este trabajo.

CONTENIDO

ABREVIATURAS **1**

INTRODUCCIÓN **3**

PRIMERA SECCIÓN. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO **10**

CAPÍTULO PRIMERO. SEGURIDAD NACIONAL **13**

I. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA CIENCIA POLÍTICA 14
II. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y EL DERECHO 17
III. LA NACIÓN Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO COMO ELEMENTOS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL 20
1. Las Fuerzas Armadas en la seguridad nacional *25*
IV. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO PRÁCTICO 28
V. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO 32

CAPÍTULO SEGUNDO. SEGURIDAD PÚBLICA **42**

I. EL ORDEN PÚBLICO COMO NOCIÓN PREDECESORA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA 43
II. LA INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA 47
1. Los elementos humanos de salvaguarda a la seguridad pública *52*
III. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL 54
IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO 57

CAPÍTULO TERCERO. SEGURIDAD INTERIOR **66**

I. EL DERECHO DE GUERRA Y LA SEGURIDAD INTERIOR 66
II. LA SEGURIDAD INTERIOR Y EL SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES 69
III. LA SEGURIDAD INTERIOR Y EL DERECHO INTERNACIONAL COMPARADO 74
IV. LA SEGURIDAD INTERIOR EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO 81
1. La seguridad interior en el marco de la Declaratoria de Invalidez Total de la Ley de Seguridad Interior *91*
2. Las implicaciones del vacío conceptual sobre seguridad interior en el caso mexicano *108*

SEGUNDA SECCIÓN. LA CRISIS DE VIOLENCIA EN MÉXICO Y LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD COMO ANTECEDENTES DE LA GUARDIA NACIONAL **117**

CAPÍTULO CUARTO. EL CRIMEN ORGANIZADO FRENTE AL ESTADO MEXICANO **119**

I. EL NARCOTRÁFICO COMO CATALIZADOR DE LA CRISIS DE VIOLENCIA 125
II. MÉXICO COMO ESTADO “FALLIDO” O “CAPTURADO” 130
1. El Estado *131*
2. Estado fallido y captura del Estado *144*
A. El territorio 147
B. La población y el poder político 158

CAPÍTULO QUINTO. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA Y EL RESURGIMIENTO DEL ESTADO MEXICANO 169

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL 169
II. LA "GUERRA CONTRA LAS DROGAS" COMO LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD 175
1. El incremento y recrudecimiento de la violencia 181
2. La afrenta con la clase política 188
III. LOS LOGROS DE LA ADMINISTRACIÓN 198

CAPÍTULO SEXTO. ENRIQUE PEÑA NIETO Y EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD INTERIOR 202

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL 202
II. EL PACTO POR MÉXICO Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD 208
1. La División de Gendarmería de la Policía Federal 214
2. La Ley de Seguridad Interior como predecesora de la Guardia Nacional 215
III. CONTINUIDAD EN LA CRISIS DE SEGURIDAD 221
IV. LOS AVANCES EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA 229

CAPÍTULO SÉPTIMO. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 233

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL 233
1. El liderazgo populista de Andrés Manuel López Obrador 235
II. LA GUARDIA NACIONAL COMO LA PRIMERA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA . 245
III. LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD NO CEDEN 250

TERCERA SECCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL 259

CAPÍTULO OCTAVO. EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PROCESO LEGISLATIVO EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL 261

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL 261
II. EL PROCESO LEGISLATIVO PREVIO A LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL 264
1. Las Audiencias Públicas 275

CAPÍTULO NOVENO. EL ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL 299

I. SOBRE LOS CUERPOS DE RESERVA 299
II. LA SUPUESTA NATURALEZA CIVIL 312
III. LA GUARDIA NACIONAL COMO PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA 318
IV. SOBRE EL DESEQUILIBRIO DE PODERES 326

CUARTA SECCIÓN. LA GUARDIA NACIONAL COMO UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR MEXICANA 342

CAPÍTULO DÉCIMO. EL OBJETO Y FINES DE LA GUARDIA NACIONAL: COINCIDENCIAS CONCEPTUALES CON LA SEGURIDAD INTERIOR 344

I. LA COMPOSICIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL COMO EVIDENCIA DE SEGURIDAD INTERIOR 358
1. Los elementos militares de la Guardia Nacional 372

2. El componente civil de la Guardia Nacional: la Policía Federal 380

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA: UNA REFLEXIÓN PARA LA SEGURIDAD INTERIOR 388

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96 389
3. Las implicaciones de la sentencia 395
II. UNA MIRADA INTERNACIONAL 398
III. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD INTERIOR 406
III. LA GUARDIA NACIONAL COMO INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR 409

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. LOS SUPUESTOS DE ACTUACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR 419

I. LOS PRINCIPIOS APLICABLES A UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR 422

CONCLUSIONES 429

ANEXOS 438

I. CRITERIOS MÍNIMOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA MEXICANA 438
II. PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO 446
III. CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL CON INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2018 449
IV. CUADRO COMPARATIVO DE LOS DICTÁMENES APROBADOS EL 20 DE DICIEMBRE DE 2018 Y EL 16 DE ENERO DE 2019 458
V. CUADRO COMPARATIVO DE DICTÁMENES APROBADOS EL 17 DE FEBRERO DE 2019 Y EL 21 DE FEBRERO DE 2019 466

REFERENCIAS 475

I. BIBLIOGRÁFICAS 475
II. ELECTRÓNICAS 481
III. ENTREVISTAS Y CITAS ORALES 504
IV. NORMATIVIDAD, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGISLATIVOS 506

ABREVIATURAS

- AI 1/96- Acción de Inconstitucionalidad 1/96.
- CJGN- Cártel Jalisco Nueva Generación.
- CMDPDH- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- CNDH- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNS- Comisión Nacional de Seguridad.
- CONAGO- Confederación Nacional de Gobernadores.
- CANI- Conflicto Armado No Internacional.
- CNSP- Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF- Diario Oficial de la Federación.
- ENCIG- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENSU- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENVIPE- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENDIREH- Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- GTU- Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional.
- GN- Guardia Nacional.
- IFE- Instituto Federal Electoral.
- INE- Instituto Nacional Electoral.
- INEGI- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- LGN- Ley de la Guardia Nacional.
- LSI- Ley de Seguridad Interior.
- LSN- Ley de Seguridad Nacional.
- LGSNSP- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- MC- Movimiento Ciudadano.
- MPJD- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.
- MORENA- Movimiento Regeneración Nacional.

- ONU- Organización de las Naciones Unidas.
- OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- PAN- Partido Acción Nacional.
- PRD- Partido de la Revolución Democrática.
- PT- Partido del Trabajo.
- PES- Partido Encuentro Social.
- PRI- Partido Revolucionario Institucional.
- PVEM- Partido Verde Ecologista de México.
- PND- Plan Nacional de Desarrollo.
- PEF- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- PGR- Procuraduría General de la República.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas.
- ONU MUJERES- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- SEDENA- Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEGOB- Secretaría de Gobernación.
- SSP- Secretaría de Seguridad Pública.
- SSPC- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- SEMAR- Secretaría de Marina.
- SCJN- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INTRODUCCIÓN

El concepto *seguridad* es dueño de un bagaje teórico y filosófico de gran riqueza. Académicos y pensadores de diferentes épocas y nacionalidades se han preocupado por su estudio debido a la imperante necesidad que existía de comprender su razón de ser en el proceso de consolidación de la organización política más relevante para el hombre: el Estado.

Hoy en día, la evolución y conformación de diferentes sociedades, aunado al surgimiento de nuevos actores y problemas que aquejan a las poblaciones del mundo, han favorecido la creación de una nueva gama de nociones vinculadas a la seguridad, entre las que se encuentran: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Como resultado de esta evolución conceptual, los gobiernos se han visto obligados a adaptar sus paradigmas para desarrollar e implementar políticas públicas diferenciadas que, basadas en estas concepciones, les permitan hacer frente a sus amenazas, tanto al interior como al exterior de sus territorios.

En pleno reconocimiento de la importancia que tiene diferenciar asertivamente estos tres conceptos para el diseño y ejecución de las estrategias de seguridad, en este trabajo de investigación se analizará jurídica y políticamente la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional mexicana como un caso de estudio que permitirá evidenciar las consecuencias jurídicas e institucionales de no contar con una clara distinción teórica en torno a estas tres vertientes de seguridad.

Toda vez que esta nueva institución se creó para salvaguardar la seguridad pública a nivel federal en México, pero se diseñó como un cuerpo de seguridad interior, esta investigación es de particular importancia para el caso mexicano porque, ante los altos índices de violencia e impunidad que prevalecen en el país, la creación de una institución de seguridad que no cuente con la certeza conceptual sobre su naturaleza, es susceptible a incentivar no sólo la duplicidad de funciones con otras dependencias del Estado, sino a incrementar la violación de derechos humanos o, incluso, favorecer un uso indiscriminado por parte de alguna de las ramas de gobierno.

Tomando en cuenta lo anterior, la pregunta de investigación que guiará el presente trabajo es la siguiente: Con la aprobación en México de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional en 2019, y desde un punto de vista conceptual, ¿el Constituyente Permanente mexicano creó una institución de seguridad interior o seguridad pública? Frente a esta pregunta, la hipótesis que se pretende comprobar es que *el Constituyente Permanente mexicano creó, conceptualmente, una institución de seguridad interior a través de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, aprobada el 26 de marzo de 2019.*

Los objetivos de esta hipótesis son: 1) abonar al fortalecimiento de los análisis conceptuales realizados en la academia respecto a las dimensiones de la seguridad, en específico el de la seguridad interior; y, 2) evidenciar que la falta de un marco conceptual explícito sobre los alcances y límites de las instituciones de seguridad interior en México genera incertidumbre jurídica que, a su vez, se traduce en un diseño equívoco de las políticas de seguridad públicas.

Esta hipótesis considerará como variable dependiente de estudio a la Guardia Nacional mexicana. En consecuencia, las variables independientes serán: el marco conceptual y teórico en torno a las diferentes dimensiones de la seguridad; el procedimiento de reforma constitucional; el marco normativo internacional aplicable a México en materia de derechos humanos y el diagnóstico de violencia en México.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación y sentar las bases que servirán para comprobar dicha hipótesis, se revisarán diferentes teorías y estudios que existen en torno a la seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. En específico, para el caso del estudio de la seguridad nacional, se revisarán autores de las disciplinas de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales tales como Thomas Hobbes, Michel Foucault, Nicolás Maquiavelo, Kenneth Waltz, por mencionar algunos.

Para entender el campo de la seguridad interior, se retomarán las nociones del Derecho Internacional Humanitario (o Derecho de guerra) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre los conflictos armados no internacionales. Asimismo, se revisarán algunos marcos normativos latinoamericanos, estadounidense y europeo que han desarrollado fuerzas de seguridad intermedias

con el objeto de identificar algunas diferencias y semejanzas con la Guardia Nacional mexicana.

Con respecto a la seguridad pública, se estudiarán las ideas de autores tales como Max Weber y Nora Rabotnikof, entre otros, para reflexionar sobre la relación sociedad-Estado. Asimismo, se incluirán algunos ejemplos internacionales para identificar características en común sobre el concepto de seguridad pública y se revisará la diferencia entre las instituciones policiales y las Fuerzas Armadas para evidenciar la necesidad de contar con cuerpos de seguridad diferenciadas.

En una segunda etapa del trabajo, para el caso de las tres dimensiones de la seguridad, se estudiarán los distintos instrumentos jurídicos mexicanos que existen a nivel federal. Ello permitirá dar respuesta a una pregunta principal: ¿Cómo se han entendido históricamente y aplicado los conceptos de seguridad nacional, interior y pública en nuestro país? La respuesta permitirá sentar las bases prácticas necesarias para identificar las características de una institución de seguridad interior que sería acorde con nuestro marco normativo actual.

Posteriormente, se analizará el contenido de la reforma constitucional para plantear algunas interrogantes sobre la efectividad de su funcionamiento, así como los retos y consecuencias de esta reforma para la estrategia de seguridad pública del país. Adicionalmente, se realizará un análisis jurídico-conceptual en el que se plantee una propuesta de operación de una institución de seguridad interior que sea respetuosa del marco normativo mexicano.

Para la consecución de estos fines, el trabajo de investigación estará compuesto de cuatro secciones principales, divididas en un total de doce capítulos. La Primera Sección, de naturaleza conceptual, se compone por los Capítulos Primero, Segundo y Tercero, a través de los cuales se abordarán detalladamente las bases teóricas que permitirán: 1) definir qué es la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior; 2) identificar los conceptos en algunos casos de la normatividad internacional latinoamericana; y, 3) rastrear su origen y presencia en el marco normativo mexicano. En esta sección se abordarán también, en el caso de la seguridad interior, las implicaciones de las confusiones conceptuales con la seguridad pública.

A partir de la Segunda Sección, de contenido prioritariamente contextual, se revisarán los orígenes de la crisis de seguridad del Estado mexicano, así como las respuestas gubernamentales implementadas para hacer frente a dicha crisis. En el Capítulo Cuarto, en particular, se enfatizará en el estudio de los elementos que favorecieron el fortalecimiento de los cárteles y organizaciones del crimen organizado en el país y se evaluará si dicha crisis derivó en un Estado mexicano que pueda considerarse como *fallido* o *capturado.*

Posteriormente, a lo largo de los Capítulos Quinto, Sexto y Séptimo, se revisarán las políticas públicas de los presidentes Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador -a diciembre de 2020- respectivamente, así como las condiciones de violencia que prevalecieron en cada sexenio y determinaron las respuestas institucionales diseñadas para hacer frente a tal situación. De esta manera, esta sección abordará cómo es que las diferentes interpretaciones sobre la seguridad en el país impactan la efectividad de las estrategias de política pública.

A lo largo de la Tercera Sección, conformada por los Capítulos Octavo y Noveno, se revisará de forma detallada lo relacionado al proceso legislativo y la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. En el Capítulo Octavo, en particular, se realizará un análisis exhaustivo sobre el contenido de la reforma constitucional que dio origen a una institución de seguridad. Para ello, se analizará la iniciativa de ley, dictámenes y minutas que se realizaron antes de su aprobación. Posteriormente, en el Capítulo Noveno, se identificarán las coincidencias y contradicciones jurídicas derivadas de la creación de la Guardia Nacional con otros marcos normativos, entre ellos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los capítulos anteriores serán el pilar de análisis para la última sección de esta investigación. A través de lo contenido en los Capítulos Décimo y Décimo Primero se indagará de qué forma las características, atribuciones y obligaciones que se le asignaron a la recién creada Guardia Nacional resultaron, desde el punto de vista conceptual, en una institución de seguridad interior y no en una institución de seguridad pública. Asimismo, se analizarán las repercusiones que esto representa

para la estrategia de seguridad pública en el país y se abordarán algunos de los retos que ésta enfrentaría. Finalmente, en el Capítulo Décimo Segundo, y con el objetivo de realizar una crítica constructiva en la materia, se planteará una propuesta de criterios de actuación para una institución de seguridad interior.

En lo referente a la limitación temporal que sustentará la presente investigación, resulta imperante mencionar que el análisis se enfocará en dos lapsos de tiempo principales, el primero estará vinculado al estudio de la crisis de seguridad del país y, el segundo, al procedimiento de reforma constitucional.

Al respecto, resulta necesario destacar que, si bien existe un extenso estado del arte nacional e internacional en torno al surgimiento y fortalecimiento del narcotráfico y el crimen organizado en nuestro país, este trabajo de investigación repasará brevemente los antecedentes de este fenómeno -así como la crisis de violencia derivada del mismo- para enfocarse en el estudio de las estrategias de seguridad y las acciones implementadas en materia de combate al narcotráfico y crimen organizado a partir de la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y tras la llegada al Ejecutivo Federal de Andrés Manuel López Obrador (2018- diciembre de 2020). Lo anterior, permitirá demostrar cómo las estrategias y las políticas públicas derivadas de la “guerra contra las drogas” se convirtieron en la antesala de la Guardia Nacional.

En lo que se refiere al proceso legislativo y reforma constitucional, se estudiará el periodo que comprende del 20 de noviembre de 2018 al 26 de marzo de 2019. Lo anterior en pleno reconocimiento de que, al tratarse de una nueva institución de seguridad, ésta se enfrenta constantemente a modificaciones, tanto en su estructura como en su operatividad. De igual forma, si bien se analizarán algunas de sus actividades, informes, acuerdos o leyes secundarias, se destaca que dichas fuentes solamente se considerarán para contrarrestar algunos de los argumentos y evidencias derivados del análisis a la reforma constitucional.

Con respecto a las fuentes de información que sustentarán lo contenido en este trabajo de investigación, para los capítulos de la Primera Sección se utilizarán prioritariamente fuentes primarias de estudiosos tanto de la Ciencia Política, las

Relaciones Internacionales, la Sociología y el Derecho. Asimismo, se incluirán algunas fuentes primarias que hagan referencia a la normativa de algunos casos latinoamericanos en donde se definan los tres conceptos y se hará referencia a fuentes secundarias de análisis sobre las implicaciones de éstos en el desarrollo de las sociedades.

Para la Segunda Sección, además de las fuentes primarias, también se considerarán fuentes secundarias y terciarias, tanto cualitativas como cuantitativas, publicadas en los últimos quince años, sobre la crisis de seguridad en México y las distintas estrategias de seguridad implementadas en el país. Adicionalmente, se recurrirá a fuentes primarias de información gubernamental para analizar el diseño de los planes de combate a la delincuencia y crimen organizado por parte de las diferentes administraciones públicas, y se incluirán entrevistas a funcionarios públicos que estuvieron encargados o vinculados con la implementación de la estrategia de seguridad nacional o pública a nivel federal durante el periodo de estudio de esta tesis.

Asimismo, se incorporarán entrevistas a exlegisladores y expertos académicos o miembros de la sociedad civil vinculados al estudio de la seguridad, derecho constitucional, justicia, derechos humanos y proceso legislativo. El contenido de la Tercera y Cuarta sección de esta tesis de investigación estará sustentado en fuentes primarias, prioritariamente de carácter legislativo y judicial, así como en las ideas de la autora que derivaron del análisis de los capítulos anteriores.

Este trabajo de investigación es relevante para México dado que la falta de una definición en nuestro marco normativo ha generado incertidumbre jurídica en la actuación de las diferentes instancias de seguridad, particularmente en la Fuerza Armada permanente y las instituciones de seguridad policiales, lo cual ha favorecido la duplicidad o evasión de funciones entre las autoridades de seguridad pública de los diferentes niveles de gobierno.

Con este trabajo se pretende que el lector reflexione bajo una óptica jurídico-conceptual, sobre las implicaciones, tanto políticas como jurídicas, que pueden surgir de un entendimiento equívoco del papel del gobierno en el mantenimiento del Estado de derecho y el uso indiscriminado de las instituciones de seguridad del país.

Asimismo, se plantea una propuesta de operación para una institución de seguridad interior que favorezca la paz y el orden en nuestro país.

Finalmente, se busca contribuir a la creación de un nuevo diálogo entre disciplinas como la Ciencia Política, el Derecho Constitucional, las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional para alcanzar dos objetivos primordiales: 1) lograr un mejor entendimiento de las estrategias de seguridad en países que atraviesan por crisis de violencia crónica como la de México y, 2) favorecer al desarrollo de políticas públicas de seguridad más eficaces y en apego a los derechos humanos.

PRIMERA SECCIÓN. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

La seguridad es una de las condiciones más importantes para el desarrollo de los individuos; a pesar de ello, aún no existe consenso respecto a su significado. Desde el punto de vista político, la seguridad es uno de los elementos que tiene que proveer el Estado a sus nacionales para protegerlos de riesgos o amenazas. Autores como Jean-Jacques Rousseau, John Locke, Thomas Hobbes, Hans Kelsen y Hans Morgenthau, entre otros, han explicado que la dinámica entre el hombre y el Estado presupone la existencia de un acuerdo social que, a su vez, implica el reconocimiento de la responsabilidad que tiene el Estado de proteger a su población ante cualquier amenaza interna o externa a la que se puedan enfrentar.

En el campo de la sociología, la seguridad -o inseguridad- se entiende en función de la sensación o percepción que existe por parte de los individuos sobre la violencia o criminalidad que ocurre en su entorno comunitario o familiar. En ese sentido, la seguridad involucra la prevención del delito y no solamente la protección ante amenazas.[1]

Los estudios sobre seguridad humana, por su parte, incorporan factores laborales, ambientales, alimentarios, educativos, económicos, jurídicos y de género, por mencionar algunos, para evidenciar que la seguridad va más allá de la defensa interior o exterior del Estado y demanda no sólo una visión defensiva o preventiva sino inclusiva.[2] Las teorías sobre seguridad y terrorismo, en cambio, retoman las amenazas del sistema internacional y se concentran en una nueva unidad de análisis: los actores no estatales.

---

[1] Beltrame, Florencia, "La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuevas estrategias de control del delito en Argentina", *Sociológica,* México, año 28, núm. 80, septiembre-diciembre 2013, pp. 189-208, en: *http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v28n80/v28n80a6.pdf*, fecha de consulta: 18 de julio de 2020.

[2] Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, *¿Qué es la seguridad humana?*, 2017, s./p., en: *https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/,* fecha de consulta: 21 de julio de 2020.

Esta diversidad de concepciones, aunque se enfocan en aspectos diferentes de la seguridad, se traducen en nuevos deberes o límites para el Estado, ya que sus supuestos sólo pueden ser entendidos y respetados dentro de un Estado de derecho.[3]

En el caso mexicano, las limitaciones de actuación del gobierno están plasmadas en la Constitución, los tratados de derechos humanos de los que México es parte, los códigos de procedimientos penales, las leyes Federales, estatales y Municipales en materia de seguridad y todas las demás legislaciones que esbozan los derechos y obligaciones del Estado frente a sus nacionales en materia de seguridad, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, estos límites al poder del Estado son endebles en la medida en que no exista homogeneidad respecto la conceptualización de los diferentes tipos de seguridad al interior de su propio territorio. Como se comprobará a lo largo de este trabajo, la crisis de violencia crónica que se vive actualmente en México puso en evidencia que las estrategias de seguridad, implementadas en los últimos quince años para hacer frente al crimen organizado, han estado caracterizadas por confusiones conceptuales en torno a la seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.

Toda vez que este proyecto de investigación pretende comprobar la hipótesis que, *desde el punto de vista conceptual, la reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional mexicana en 2019 creó una institución de seguridad interior*, en los siguientes capítulos se abordarán las diferencias conceptuales que existen entre seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior.

Para lograr lo anterior, el análisis estará compuesto por tres subsecciones principales: 1) la identificación de cada concepto en su forma más general, 2) la

[3] En pleno reconocimiento de las diferentes interpretaciones que existen en torno a este término, el sentido utilizado aquí se refiere al Estado de derecho legal o gobierno del derecho, en el que el poder se somete a la ley. Véase Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufre o han sufrido conflictos*, S/2004/616, Estados Unidos, 3 de agosto de 2004, p. 5, en: *https://undocs.org/es/S/2004/616,* fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

ubicación de los conceptos en marcos normativos internacionales y, 2) la evolución histórica de los conceptos en el marco normativo mexicano a nivel federal. Resulta importante destacar que la metodología que se utilizará en el primer apartado variará según la antigüedad o contemporaneidad de los conceptos. El desarrollo de la noción de seguridad nacional, por ejemplo, al estar asociado al entendimiento de la seguridad del Estado y el concepto de Nación, se sustentará en la literatura de filósofos y teóricos que han abordado la materia desde los orígenes de las disciplinas de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Derecho.

En el caso de la seguridad interior, debido a la evolución del orden internacional y el surgimiento de actores no estatales y terroristas, requerirá partir del Derecho Internacional Público y demanda incorporar un análisis de legislaciones internacionales para encontrar elementos en común que permitan conceptualizarla; mientras que, para el concepto de seguridad pública, se incluirán estudios de sociología para lograr un entendimiento más integral respecto a la relación del Estado con su población y la diferencia de los cuerpos policiales con los militares.

Cabe reiterar que el tratamiento que se dará al estudio de la seguridad interior en el contexto jurídico mexicano será distinto al de seguridad nacional y seguridad pública porque, a diferencia de estos últimos, en aquél no existe un concepto definido y homologado que cree una regulación determinante de obligaciones para el Estado mexicano. Sin embargo, y toda vez que sí han existido diferentes esfuerzos para conceptualizar la seguridad interior, por ejemplo, a través de la *Ley de Seguridad Interior,* en este apartado se incluirá un análisis sobre dicha Ley y su declaración de invalidez para identificar algunas características sobre su entendimiento en el marco jurídico mexicano. Asimismo, se incluirá un apartado en el que se aborden las consecuencias de su indefinición.

Finalmente, se hará una propuesta de una definición de *seguridad interior* que sirva de sustento para el desarrollo de los capítulos subsecuentes y la comprobación o rechazo de la hipótesis de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO PRIMERO. SEGURIDAD NACIONAL

La noción de seguridad nacional ha sido estudiada ampliamente por la Ciencia Política y el Derecho, cada una haciendo énfasis en diferentes dimensiones sobre este mismo concepto. La literatura de la filosofía política y de Relaciones Internacionales, por ejemplo, ha abordado históricamente las características constitutivas del *Estado* y lo ha entendido como un actor que se creó en un ambiente internacionalmente hostil. La filosofía jurídica, en cambio, al retomar y afinar las concepciones de *seguridad del Estado* desarrolladas por la Ciencia Política, abonó al conocimiento de la seguridad nacional al incorporar conceptos tales como orden, soberanía, gobierno y *Nación*, entre otros.[4]

En pleno reconocimiento de que la seguridad nacional solamente puede ser entendida como producto de una relación directa entre la *seguridad del Estado* y la *Nación*, en la primera fase de este Capítulo, se revisarán las bases teóricas sobre cada uno de estos conceptos y se explicará su importancia para entender la seguridad nacional.

Una vez identificada dicha relación conceptual y su impacto en el estudio de la seguridad nacional, en la segunda sección de este Capítulo se analizará de qué forma dicha unión conceptual político-jurídica se puede observar en el mundo práctico global. Finalmente, se repasará la evolución histórica del concepto en el marco jurídico mexicano.

Este ejercicio teórico y práctico nos permitirá, con la unión del conocimiento de ambas disciplinas, generar la definición que servirá como sustento teórico para este trabajo de investigación.

[4] Dada la gran diversidad de acepciones que existen en torno a los conceptos de seguridad del Estado, Estado y Nación, a partir de este momento, se les añadirá énfasis en cursivas para que se les considere únicamente en el sentido desarrollado en este trabajo de investigación.

I. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA CIENCIA POLÍTICA

Desde el punto de vista de disciplinas como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, las teorías del realismo que involucran a autores que van desde Tucídides o Nicolás Maquiavelo hasta Hans Morgenthau y Henry Kissinger, suelen asociar la seguridad del *Estado* al control y las capacidades militares con las que éste debe contar para posicionarse de forma ventajosa en el sistema internacional.[5] Lo anterior, porque solamente al poseer fortaleza castrense es que los *Estados* podrían controlar o minimizar cualquier agresión externa.[6] Para estas disciplinas, la salvaguarda de la seguridad del *Estado*, a través de medios militares, era entendida como uno de los elementos más importantes para asegurar su supervivencia, ya

[5] Cabe aclarar que el realismo aludido es diferente al de las corrientes de realismo jurídico alemán, estadounidense o escandinavo toda vez que lo que se busca es conceptualizar la seguridad nacional, no así el estudio del derecho como una realidad fáctica.

[6] La literatura realista es muy extensa y goza de un alto grado de aceptación dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Desde el punto de vista de esta teoría, la principal característica del sistema internacional es que el Estado es el actor por excelencia en el sistema y se encuentra en una eterna lucha por el poder. Los autores realistas, a diferencia de las teorías liberales, constructivistas o marxistas -por mencionar otras corrientes ideológicas- se concentran prioritariamente en justificar que el equilibrio de poder no es producto de la cooperación sino la necesidad de mantener o destruir un *statu quo.* El mundo bipolar prevaleciente durante la Guerra Fría es un claro ejemplo de los supuestos realistas ya que es un paradigma caracterizado por un sistema internacional anárquico en el que solamente los Estados más fuertes, en este caso Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, son quienes definen las condiciones de la lucha por el poder y la paz. Entre los autores de esta corriente que han abordado la bipolaridad en el contexto de la Guerra Fría podemos encontrar a Joseph Nye y Raymond Aron. En su obra "La República imperial", Aron enfatizó que durante la contienda bipolar "…es el estado de las relaciones entre dos grandes lo único que permite distinguir las fases de la diplomacia estadounidense […] pensaban en sus acciones y en el mundo todo por referencia al peligro comunista". Nye, coincide con Aron y ve a la bipolaridad como un sistema de equilibro de poder: "si bien antes había habido equilibrios en los cuales las alianzas se concentraban alrededor de dos Estados… nunca dos países habían estado a tal punto por encima del resto en términos de sus propios recursos de poder". Véase Aron, Raymond, *La república imperial*, Buenos Aires, Emecé, 1974, p. 42 y Nye, Joseph, *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, GEL, 1991, p. 75.

que éste se encontraba inmerso en un entorno hostil caracterizado por la ausencia de un poder superior. Esta noción de seguridad se puede rastrear con claridad en las corrientes desarrolladas por Thomas Hobbes y Carl Schmitt y, de manera particular, en la obra de Hans Morgenthau.

Morgenthau afirmaba que el *Estado* se encontraba en una lucha constante por el poder, donde la política exterior tenía la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar la supremacía de uno frente al otro. Esta batalla por el poder implicaba una lucha por la supervivencia por lo que la diplomacia, la defensa militar y las alianzas servían solamente para garantizar el poderío y permanencia del *Estado* frente a las amenazas del exterior.[7]

Dicha visión realista sobre la seguridad del *Estado* también se puede rastrear en las ideas de Hobbes, quien relacionaba el comportamiento estatal con la conducta individual. Para este autor, la conducta humana -y, por lo tanto, la conducta del *Estado*- estaba en función de tres aspectos principales: 1) la competencia, la cual impulsa a los hombres a entrar en conflicto los unos con los otros para lograr un beneficio particular, es decir, para convertirse en dueños de personas o bienes de otros hombres; 2) la desconfianza, que motiva una búsqueda constante por la seguridad; y, 3) la gloria, que se traduce en la necesidad de ganar una reputación.[8]

Entendiendo al *Estado* en este contexto de competencia y desconfianza, Hobbes reconoció la necesidad de crear una institución por encima de todos los hombres que permitiera minimizar los conflictos entre ellos. Este objetivo y misión del *Estado* era tan importante que lo propuso como la justificación de su existencia misma, convirtiendo así a la seguridad en la primera *raison d'Etat*.[9]

Esta razón de *Estado,* a su vez, articulaba un conjunto de objetivos superiores que legitimaban la acción política para "mantener a toda costa la independencia de

---

[7] *Cfr*. Morgenthau, Hans, *Politics among Nations. The struggle for Power and Peace*, 7ª ed., Thompson, Kenneth y David Clinton (eds.), Estados Unidos, McGraw Hill, 2005.

[8] Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y de poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 102.

[9] *Idem.*

lo poseído y no desaprovechar las ocasiones de ampliarlo con nuevos territorios".[10] De lo anterior se deduce que, el primero de dichos objetivos, era garantizar la propia existencia y conservación del *Estado*, asegurando así su propia seguridad. El segundo, generar las condiciones para elevar su riqueza y, en consecuencia, su expansión.

En ese tenor, la razón de *Estado* se convirtió en una forma de gobernar en la que el bien supremo del accionar político, bajo una visión utilitarista, justificaba la adopción de determinados medios para hacer frente a amenazas internas o externas que atentaran contra su seguridad y su poder. Esta percepción utilitarista de la seguridad coincide con las ideas de Max Weber quien entendía al *Estado* en función de una relación de dominación apoyada por medios legítimos de fuerza[11]. En otras palabras, Weber definía al *Estado* como aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí -y con éxito- el monopolio de la violencia física legítima.[12]

Kenneth Waltz era otro de los autores que reconocía que la seguridad era una variable de gran importancia que emanaba del sistema internacional y lo traducía en una lucha por la supervivencia de los *Estados* en un entorno anárquico. Para Waltz, la necesidad y deseo de seguridad conducía a los *Estados* a la acumulación de poder. En este sentido, tanto Morgenthau como Waltz relacionaban el interés nacional con la supervivencia y, por ende, la necesidad de proteger su seguridad.[13]

De estas coincidencias ideológicas se puede observar cómo, desde el punto de vista de las teorías de corte realista de las Relaciones Internacionales y Ciencia

---

[10] Botero, Giovanni, "La razón de Estado", trad. de Enrique Suárez Figaredo, *Lemir,* España, núm. 20, 2016, p. 970, en: *https://parnaseo.uv.es/Lemir/Revista/Revista20/textos/06_Razon_de-Estado.pdf*, fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

[11] Weber, Max, *Escritos Políticos*, Joaquín Abellán García (ed.), España, Alianza Editorial, 2008, p. 495.

[12] Weber, Max, *La política como profesión*, trad. de Joaquín Abellán García, España, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 56-57.

[13] Waltz, Kenneth, "Realist thought and neo-realist theory", *Journal of International Affairs*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, primavera 1990, pp. 21-37; y, Waltz, Kenneth, "Globalisation and American power", *The National Interest*, Estados Unidos, núm. 59, primavera 2000, pp. 46-56.

Política, el concepto de seguridad de *Estado* se define como un conjunto de acciones realizadas por éste para identificar y aniquilar a sus enemigos, a través del uso legítimo de la fuerza, con el objeto de garantizar su supervivencia y afianzar su poderío en un sistema internacional anárquico y hostil. Bajo ese supuesto, la preservación de la seguridad del *Estado* era un imperativo que no podía ser juzgado moralmente.[14]

II. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y EL DERECHO

La evolución en el paradigma de la doctrina política acompañada de la filosofía jurídica incentivó que la seguridad nacional se estudiara no solamente en función del contexto internacional, sino que incorporara una visión al interior de los *Estados*. Si bien para el Derecho la seguridad nacional también es una de las piedras angulares para la existencia del *Estado*, esta disciplina incorporó -entre otros temas- el estudio de la soberanía de los *Estados* modernos y, con ello, evidenció que existe una relación directa entre la *seguridad del Estado* con la capacidad de los gobiernos para imponerse sobre el resto del colectivo.[15]

Autores como Hermann Heller, por ejemplo, reconocen que el *Estado* constituye la organización que tiene para sí el uso de la fuerza porque a su disposición se encuentra todo el ordenamiento jurídico que justifica la obligatoriedad para sí mismo y para el resto de la sociedad.[16] Norberto Bobbio también explica que el *Estado* posee un tipo de poder político que se encarna en el concepto de *summa potestas* o soberanía, idea fundamental para entender las bases de la legitimidad y

[14] Herrero de Castro, Rubén, "El Concepto de interés nacional", en Cortejoso Hernández, Carlos (coord.), *Evolución del concepto de interés Nacional,* España, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Imprenta Ministerio de Defensa, 2010, p. 22.

[15] Bodin, Jean, *Los Seis Libros de la República*, 3ª ed., trad. de Pedro Bravo Gala, España, Editorial Tecnos, 1997, p. 222.

[16] Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 3ª ed., trad. de Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 264.

constitucionalismo que fueron creadas para defender su propia seguridad y la de sus ciudadanos:

> El poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza y es definido como el poder que, para obtener los efectos deseados […] tiene derecho de servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio* (razón extrema), de la fuerza […] así el poder político utiliza la constricción física como es la que se ejerce mediante las armas [pero] el uso de la fuerza física es la condición necesaria [más] no suficiente.
>
> …
>
> Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano. Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercicio el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio, excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines, es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summas potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno (*superiorem non recognoscens*), y suprema en el sentido de que no tienen ningún poder por encima de sí misma. Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.[17]

De igual forma, para Kelsen, el *Estado* tiene que ser entendido como una persona soberana para que el derecho –producido por ese mismo *Estado*- pueda justificar su comportamiento, incluso frente acciones vinculadas a la fuerza. Esto quiere decir que, para este autor, el uso de la violencia sólo puede ser válida si se lleva a cabo por un *Estado* que produce derecho al que se somete.[18]

Bajo este orden de ideas, la noción de soberanía, control jurídico, regulación de la actividad estatal y de limitación del poder del *Estado* por el sometimiento a la ley, aparecen como elementos centrales para que la noción de seguridad nacional se apegue al respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.[19]

---

[17] Bobbio, Norberto, *Estado, Poder y Gobierno: por una teoría general de la política*, 2a ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 105-106.

[18] *Cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 16ª edición, trad. de Roberto J. Vernengo, México, Editorial Porrúa, 2017.

[19] Olmedo Muñoz, Orlando, "Seguridad del Estado", *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho,* México, núm. 2, abril-junio de 2011, p. 259, en:

Estas ideas evidencian que el mantenimiento de la *seguridad del Estado* no sólo ocurre al exterior sino al interior de un territorio y le corresponde al *Estado* salvaguardarla. A diferencia del realismo político que se enfoca prioritariamente a las amenazas y enemigos externos, al reconocer una diferencia entre soberanía externa e interna, la visión jurídica de la *seguridad del Estado* posibilita a este último para contar con un espacio de libertad dentro de sus límites territoriales.[20]

En este tenor, bajo un mandato soberano, el *Estado* tiene la supremacía para formalizar la dominación política y el monopolio legítimo de la violencia -tanto al interior como al exterior- siempre y cuando dicho poder justifique la misión del soberano que consiste en "procurar la seguridad del pueblo".[21] No obstante, ese mismo mandato soberano debe tener como objetivo alcanzar un equilibrio entre las demandas de seguridad –económica, laboral, social, sanitaria–, así como la igualdad y libertad de los ciudadanos para buscar su propio desarrollo.[22]

Lo anterior quiere decir que la soberanía no puede ser absoluta en sí misma. Requiere ser confrontada constantemente y buscar que su ejercicio se encuentre apegado al Derecho, tanto nacional como internacional, ya que de ello resulta la *seguridad del Estado* en su conjunto.

En consecuencia, el concepto de *seguridad del Estado* posee, por esencia y naturaleza, un mayor contenido interno desde el punto de vista jurídico. Como apunta Kelsen, la capacidad para el mantenimiento de la seguridad por parte de un *Estado* refleja la personificación de un orden jurídico específico que, tras haber alcanzado cierto grado de centralización en el gobierno, lo habilita para defender a

---

https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_13.pdf, fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

[20] Attili, Antonella, "*Summa potestas*. Status moderno y crisis del poder político*"*, *POLIS*, México, vol. 2, núm. 03, 2003, p. 182, en: *https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/464/459,* fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

[21] Hobbes, Thomas, *op. cit.,* p. 407.

[22] Medellín Mendoza, Laura, "El resguardo de la soberanía del Estado constitucional en la lucha contra el crimen organizado en México", *Trayectorias*, México, vol. 12, núm. 31, julio-diciembre 2010, pp. 111-112.

sus instituciones y el orden público a través de sus propias leyes[23]. Estas ideas evidencian que un *Estado* sólo puede ser tutelado y defendido a través de procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, lo cual involucra a su vez a sus instituciones y los ciudadanos. Dicho orden de pensamiento se vincula a las ideas de Martín Hernández Bastar quien amplía la concepción de *seguridad del Estado* al asegurar que ésta también implica el resguardo de una *Nación*, conforme se detalla a continuación.[24]

III. LA NACIÓN Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO COMO ELEMENTOS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

Como se mencionó en un principio, para entender la seguridad nacional de forma holística, se requiere ampliar el estudio de la *seguridad del Estado* e incorporar el concepto de *Nación.* Ya sea que este concepto se analice desde el punto de vista político o jurídico, es importante rastrear sus diferentes definiciones para identificar qué características la convierten en un elemento importante de la seguridad nacional de los *Estados*.

En este apartado se utilizarán diversas concepciones -algunas históricas y otras más modernas- que nos permitirán identificar características en común y evidenciarán la relación de la *Nación* con la *seguridad del Estado* y, por ende, con la seguridad nacional.

Desde una perspectiva histórica, en el continente americano, la *Nación* se asociaba a las poblaciones que compartían rasgos físicos o culturales como lengua, religión y costumbres. Dicho uso reforzaba la asociación que se hacía al hecho de haber nacido en un mismo lugar, tal como lo hacía Félix de Azara, funcionario de la

[23] *Cfr*. Kelsen, Hans, *Op. Cit.*

[24] *Cfr*. Hernández Bastar, Martín, Tesis de doctorado *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, México, UNAM, 2000, p. 8, en: *https://repositorio.unam.mx/contenidos/el-contexto-actual-de-la-seguridad-nacional-en-mexico-una-propuesta-de-agenda-institucional-67235?c=plM659&d=false&q=*:*&i=1&v=1&t=search_0&as=0,* fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

Corona española: “llamaré Nación a cualquiera congregación de indios que tengan el mismo espíritu, formas y costumbres, con idioma propio tan diferencia de los conocidos por allá, como el español o el alemán”.[25] Esta concepción histórica nos permite identificar la primera característica de las *Naciones*: comparten costumbres e idioma.

Más adelante, este concepto comenzó a cobrar mayor importancia en el s. XVIII cuando tratadistas y divulgadores del derecho natural y de gentes lo asociaron con el proceso de reordenamiento político de los *Estados* en la Europa moderna. Emmer de Vattel, por ejemplo, afirmaba que las naciones “son unos cuerpos políticos, o sociedades de hombres reunidos con el fin de procurar su conservación y ventaja, mediante la unión de sus fuerzas”.[26] En ese sentido, otra característica vinculada al concepto de *Nación* es que era considerada dentro de la esfera de competencia de los *Estados*. Lo anterior, porque una de las tareas principales del *Estado* era generar las condiciones que permitieran la consolidación de un conjunto de valores que forjaran una identidad nacional sobre las diferentes nacionalidades preexistentes que lo conforman. De no lograrlo, la *seguridad del Estado* podía quedar comprometida e incluso, el *Estado* mismo, podría verse condenado a la disolución.[27]

---

[25] De Azara, Félix, *Descripción e historia del Paraguay y del Río de la Plata,* España, Ed. Bajel, 1943, p. 100.

[26] Du Vattel, Emer, *Le droit de gens ou principes de la loi naturelle apliques a la conduite et aux affaires des nations et des souveraines*, Países Bajos, 1758, citado en Chiaramonte, José C., *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Argentina, Editorial Sudamericana, 2004, p. 34.

[27] Un Estado plurinacional resulta de la necesidad de construir una identidad nacional que permita incorporar y reconocer a diversos grupos sociales presentes como parte de un mismo Estado moderno ya que sólo, a partir de entonces, dichos grupos diferentes pueden reconocer el poder del Estado como legítimo. Un ejemplo del riesgo que implica el surgimiento de Estados plurinacionales se puede observar hoy en día, con los casos de Bolivia y Ecuador, cuyos gobiernos suelen enfrentan resistencias al interior frente a decisiones de políticas públicas de las diferentes nacionalidades que los componen. Véase Quadros de Magalhaes, José Luiz y Ribeiro, Tatiana, *El Estado plurinacional como referencia teórica para la construcción de un Estado de Derecho Internacional*, México, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, s./.f, p. 201, en:

Estas ideas también permiten vislumbrar la importancia de la *Nación* para la salvaguarda de la seguridad de los *Estados* y, por lo tanto, evidencian que existe una relación directa con la noción de seguridad nacional.

En un sentido más moderno, la Real Academia Española la entiende de tres formas diferentes: 1) el "conjunto de habitantes de un país regido por el mismo Gobierno"; 2) el "territorio de una nación"; y, 3) el "conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición en común".[28] De estas tres acepciones se reafirma la importancia de las tradiciones e ideas para la conformación de una *Nación* y se incorporan dos elementos nuevos: gobierno y territorio. Estos términos nos remiten a las disciplinas de Derecho y Ciencia Política.

La *Nación* en el sentido jurídico-político ha sido definida por juristas como J. P. Niboyet, como el "vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado;" la "pertenencia jurídica de una persona a la población" (Henry Batiffol); o, el "lazo contractual que liga al *Estado* a cada uno de sus miembros" (Weiss). Estas definiciones implican que la nacionalidad sólo puede ser otorgada por el *Estado*, a través de su orden jurídico; sin embargo, dejan de lado: 1) los principios generales del derecho, tales como el *jus sanguis*, el *jus soli*, *jus domicili*, *jus optandi* y *jus officci*; 2) la costumbre; y, 3) los convenios internacionales, que sirven para determinar dicha nacionalidad.[29]

La Enciclopedia jurídica, por su parte y considerando en específico la rama del derecho constitucional, amplía estas concepciones para definir a la *Nación* como una "agrupación de hombres que tienen entre sí afinidades fundadas en elementos comunes a la vez objetivos (raza, idioma, religión, modo de vida) y subjetivos (recuerdos comunes, sentimientos de parentesco espiritual, deseos de vivir juntos),

---

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/7.pdf, fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

[28] Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., España, 2014, s./.p., en: *https://del.rae.es/nación*, fecha de consulta: 13 de enero de 2021.

[29] González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., México, Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 190- 193.

que los unen y los distinguen de los pertenecientes a otras agrupaciones nacionales". [30]

Al mismo tiempo, reconoce tres posturas conceptuales diferentes: 1) clásica, entendida como un conjunto de familias unidas por vínculos de raza, costumbre, idioma, religión y conciencia social; 2) *Nación* como comunidad "determinada objetivamente por el nacimiento o su asimilación y subjetivamente por nexos sociológicos, como el lenguaje, la religión, los usos, costumbres y hábitos de vida, y psicológicos, como la voluntad de pertenencia y conciencia de poseer un origen y un destino común"; y, 3) *Nación* como elemento demográfico, no forma parte del *Estado* sino es uno de los elementos que concurren en su formación.[31] Con esta última postura podemos identificar un elemento adicional en el estudio de la *Nación* y su impacto en la *seguridad del Estado*: la *Nación* es uno de los elementos necesarios que conforman al *Estado* mismo. Esto plantea una relación de interdependencia entre ambos conceptos y, por ende, la *Nación* forma parte esencial para el mantenimiento de la seguridad nacional de los *Estados*.

Jacques Maritain, por su parte, insiste en que una *Nación* debe entenderse como una comunidad compleja y no sólo como una sociedad, caracterizada por el dinamismo y la toma de conciencia sobre su existencia misma: "se convierte en nación cuando […] el grupo étnico llega a ser consciente del hecho de que constituye una comunidad de modos típicos de sentimiento -o, más bien, de que tiene una psiquis común inconsciente- y de que posee su unidad e individualidad propias y su voluntad propia de perseverar en el ser".[32] J. T. Delos profundiza en ese mismo sentido explicando que la esencia de esa comunidad compleja es que le impone costumbres, cultura y cierta mentalidad que

---

[30] Rogers, David, *Enciclopedia Jurídica*, 2020, s./p., en*: http://www.enciclopedia-juridica.com/d/nación/nación.htm*, fecha de consulta: 13 de enero de 2021.

[31] *Idem.*

[32] Maritain, Jacques, *El Hombre y el Estado*, trad. de Juan Miguel Palacios, Madrid, Ediciones Encuentro, 2002, p. 19.

> ... se imprimen como proyecciones del medio sobre las conciencias individuales, despertándose en la conciencia nacional como consecuencia de dicha aportación histórica…
>
> […]
>
> No es la familia-sociedad, la familia-contrato la que constituye la nación, sino la red comunal que se forma derredor de ella, en el tiempo y en el espacio: la descendencia, la casa, el pueblo, la religión, y la maraña de las representaciones de las costumbres en la cual se expresa la vida sentimental, la concepción social del amor, de la fecundidad y de la solidaridad de las generaciones.[33]

Esto coincide con las ideas de Ernesto Renan al definirla como un "alma, un principio espiritual" compuesto por un pasado y un presente. Tener "glorias comunes en el pasado" y una "voluntad común en el presente" se convierten en las condiciones esenciales para hacer un pueblo y, la *Nación*, en consecuencia, es una gran solidaridad constituida por el consentimiento explícito de continuar la vida en común.[34]

El énfasis de estos autores refiere no solamente a que la *Nación* debe ser entendida como el pasado del *Estado*, sino que enfatizan su importancia para la existencia en el futuro de este último. En ese tenor, y retomando el argumento de que la *Nación* y el *Estado* tienen una relación de interdependencia, se debe reconocer que la *Nación* es elemento clave en la salvaguarda de la *seguridad del Estado* en su conjunto.

Al respecto, es importante destacar que la noción de *Nación* no debe confundirse con conceptos como pueblo, país, ciudadanía, población y sociedad. El término *pueblo* es la expresión más genérica mientras que *país* hace referencia a una relación geográfica específica. La *ciudadanía* se refiere prioritariamente al derecho común y "capacidad de goce y ejercicio de los derechos políticos o, en otros términos, es la prerrogativa de un nacional para participar en forma diversificada en el gobierno de la nación […] e implica la calidad de nacional". La población, en cambio, es un concepto estadístico e instrumental que hace referencia al número de personas que habitan un territorio. Y sociedad se entiende como todo lo que

[33] Delos, J. T. *La Nación,* t. I. Buenos Aires, Editorial Descleé de Brouwer, 1948, p. 132.

[34] Renan, Ernesto, *¿Qué es una Nación?,* Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 82-86.

ocurre dentro del *Estado* que esté relacionado al ámbito sociológico del pueblo.[35] Minimizarla a estos términos alteraría el entendimiento de su evidente relación con el *Estado* y su seguridad nacional desarrollado hasta el momento.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien no existe una única definición de *Nación*, la característica que comparten estas posturas es reconocer que, una vez conformada la *Nación*, existe la responsabilidad por parte del gobierno -inmerso en un Estado de derecho- para su preservar su consolidación y conservación, ya que ésta no sólo fue importante por su conformación, sino que es elemento clave para el futuro del *Estado*. Teóricos como Pasquale Stanislao Mancini coinciden con estas ideas y afirman que "la conservación y el desarrollo de lo nacional constituyen para los hombres no sólo un derecho, sino también un deber jurídico".[36]

De lo anterior, se deduce que la seguridad nacional solamente puede ser entendida en función de la interdependencia que existe entre los conceptos de *seguridad del Estado* y *Nación*. Más aún, de la sinergia de las similitudes y diferencias entre la visión política y jurídica revisadas en este apartado respecto al estudio del concepto de *seguridad del Estado* y *Nación*.

Como complemento a dichas ideas, resulta necesario incorporar en el análisis de la seguridad nacional a través de qué medios es que los *Estados* podrían garantizar su supervivencia. En específico, se necesita estudiar un tipo de actor clave: los militares.

1. *Las Fuerzas Armadas en la seguridad nacional*

De la misma forma que Nicolás Maquiavelo vinculó el tema de la *seguridad del Estado* al ejercicio del poder y las Fuerzas Armadas, para Karl von Clausewitz, los cuerpos castrenses estaban destinados a la defensa del país en el contexto de la guerra.[37] La guerra, entendida por Clausewitz como la unidad de conflictos que

[35] González Schmal, *op. cit.,* p. 140, 204.

[36] Mancini, Pasquale Stanislao, *Sobre la Nacionalidad*, Madrid, Editorial Tecnos, 1985, p. 37.

[37] Para Maquiavelo, el uso de las armas en una sociedad políticamente organizada es natural, independientemente de cuál sea su forma de gobierno toda vez que, cualquier relación política,

resulta del interés por una de las partes por imponer su voluntad al otro mediante el uso de la fuerza física, era una justificación del *Estado* para usar las fuerzas militares ante algún conflicto internacional, ya que servían para desarmar al enemigo y someterlo a su voluntad.[38]

Dado que la guerra es un objetivo fundamentalmente político, se deduce que las Fuerzas Armadas son el guardián, por excelencia, de la *seguridad del Estado* en un contexto de guerra inevitable. En ese mismo sentido, y retomando la noción realista de supervivencia estatal en un entorno exterior violento, las fuerzas militares son las que debían formarse primero y, en el caso de las enemigas, ser destruidas primero.[39]

No obstante, como se mencionó al principio de este apartado, no basta con entender la definición de la *seguridad del Estado* en función de amigos y enemigos para comprender lo que realmente involucra el concepto de seguridad nacional.[40] De conformidad con la obra de Robert Mandel, por ejemplo, "la seguridad nacional también implica la búsqueda de la seguridad psicológica y física [ya] que es, en gran parte, responsabilidad de los gobiernos nacionales evitar que amenazas directas, principalmente del extranjero, pongan en peligro la supervivencia de estos

---

implica la necesidad de contar con un brazo armado que actúe para que sus súbditos cumplan sus mandatos, al tiempo que garantizan que los otros Estados respeten su integridad e independencia, es decir, necesita un ejército regular. *Cfr.* Maquiavelo, Nicolás, *Del Arte de la Guerra,* México, Fontamara, 2006 y Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, España, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, s./f., en: *http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-principe--1/html/,* fecha de consulta: 10 de octubre de 2021.

[38] Clausewitz, Karl von, *De la guerra*, trad. de Carlos Fortega Gil, España, La Esfera de Los Libros, 2014, p. 22.

[39] *Idem.*

[40] Para Carl Schmitt el entendimiento de lo político se relacionaba a la dicotomía de "amigo/enemigo", donde existía una claridad sobre la identidad de los enemigos (o no amigos) que estaba determinada por las fronteras de los Estados, tanto terrestres como marítimas. Para este autor, la distinción amigo-enemigo no tiene un sentido simbólico ni alegórico, sino que es meramente existencial ya que el enemigo es un conjunto de hombres situados frente a otro semejante que lucha por su existencia en un campo de acción, véase Schmitt, Carl, *El concepto de lo político (1932),* trad. de Rafael Agapito, España, Alianza Editorial, 1998, pp. 131-135.

regímenes, sus ciudadanos o su estilo de vida".[41] Esta distinción marca un aspecto importante respecto a los límites de las fuerzas armadas para la salvaguarda de *la seguridad* del *Estado* y la *Nación*. Estos límites se estudiarán más a detalle en el siguiente capítulo; sin embargo, lo que es importante reconocer es que -aún en supuestos de amenazas internas y externas- las fuerzas armadas deberán estar sujetas al control del *Estado*.

En resumen, estas ideas reafirman que la noción de seguridad nacional requiere también vincular la responsabilidad de los gobiernos nacionales al mantenimiento de la seguridad de un *Estado*. Esto inevitablemente nos refiere a la importancia de que exista un Estado de derecho que, si bien está obligado a fungir como garante de su propia seguridad, debe ser respetuoso de su población.

Por lo anterior, en este trabajo de investigación se reconoce que *la seguridad nacional, si bien depende en gran parte de sus Fuerzas Armadas para salvaguardar su territorio, no se limita al poderío militar de los Estados sino que involucra la capacidad del gobierno para llevar a cabo acciones, en un marco jurídico definido, que estén orientadas a satisfacer los intereses públicos de la Nación en su conjunto, tales como el desarrollo social, económico o político del Estado en beneficio y cuidado máximo de su pueblo.*

Retomando lo desarrollado hasta el momento, el enfoque de seguridad del *Estado* aunado al concepto de *Nación* nos permite definir que *la seguridad nacional, en su sentido más genérico, puede entenderse como una condición que debe proveer el Estado para asegurar su supervivencia al exterior y la preservación de su Nación al interior, a través del respeto de un orden jurídico nacional e internacional.* Esta concepción se adaptará o modificará acorde a los intereses de la *seguridad del Estado* o de la sociedad civil cuando cualquiera de ello invada las prerrogativas y responsabilidades del otro.[42] Esta visión o entendimiento del concepto no solamente se encuentra a nivel teórico sino también a nivel práctico.

---

[41] Mandel, Robert, *The changing face of national security*. *A conceptual analysis*, Estados Unidos, Greenwood Press, 1989, p. 21.

[42] Alarcón Olguín, Víctor y Damián Bermúdez, Ubléster, "Orden Jurídico y Seguridad Nacional: Algunas consideraciones teóricas", *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y*

IV. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO PRÁCTICO

La primera *Ley de Seguridad Nacional* de Estados Unidos en 1947 (*National Security Act*), se diseñó bajo una visión del sistema internacional bipolar, inmerso en la postguerra, en donde existía una tensión constante entre este-oeste que había resultado de la Guerra Fría. Como consecuencia de esta visión, se estableció como pilar fundamental de su política exterior el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de armamento para salvaguardar los intereses vitales del país en cualquier región del mundo frente al creciente bloque soviético.[43]

También, bajo esta concepción de seguridad nacional, Estados Unidos justificó el ejercicio del poder de manera autoritaria e incluso, ha limitado el respeto de los derechos humanos bajo el argumento de que dichas acciones se realizan para salvaguardar la seguridad nacional del *Estado*. Michael Ignatieff, por ejemplo, ha insistido en que, en una democracia liberal, el uso de la fuerza coercitiva, no sólo en periodos de emergencia sino en los normales también, es un mal menor y no necesariamente prohíbe la suspensión de derechos. Desde su punto de vista, solamente impone una obligación sobre el gobierno para que justifique públicamente dichas medidas. Es decir, cuando se trata de seguridad nacional, los derechos no fijan barreras para la acción del gobierno.[44]

Esta visión de la seguridad nacional también ha encontrado eco en algunos países latinoamericanos. Cuando el crimen organizado y el incremento de la violencia hicieron evidente la incapacidad de los gobiernos para enfrentarlos con el uso de las herramientas tradicionales de la seguridad pública: los policías, los gobiernos de la región justificaron el apoyo de las Fuerzas Armadas para la

---

Derecho, México, núm. 9, 1988, p. 95, en: *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/view/3009/2811,* fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

[43] *Cfr.* Ignatieff, Michael, *El mal menor: Ética política en una era de terror,* España, Taurus, 2005, versión electrónica.

[44] *Ibidem*.

implementación de medidas represivas porque lo que se buscaba era proteger la seguridad nacional de su *Estado*.[45] De igual forma, teorías previas como la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina[46] buscaron legitimar algunas dictaduras militares en la región.[47]

La Doctrina de Seguridad Nacional, que también se enmarcaba en el contexto de Guerra Fría, sostenía que solamente a partir de *la seguridad del Estado* se podría garantizar la seguridad de la *Nación*. Ello significaba, por lo tanto, la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas a tal nivel que existiera un control militar en todas las instituciones del *Estado*. Un cambio importante que surge de esta concepción y, que ayuda para corroborar el concepto de seguridad nacional desarrollado hasta el momento, es que en esta Doctrina se sustituyó el concepto de enemigo externo por enemigo interno, personificado en agentes del comunismo que se habían inmerso en sus sociedades. Esta identificación de amenazas ocasionadas por el comunismo de la ex Unión Soviética, en lugar de reconocerse como proveniente de un actor externo, se identificó como una amenaza a la seguridad nacional que provenía desde el interior de los Estados. [48]

---

[45] Arias, Patricia, y Dammert, Lucía, "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política" en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007, p. 38.

[46] Se reconoce que el concepto de América Latina es sumamente complejo dado que involucra contextos y situaciones sociopolíticas-económicas-geográficas y culturales, sin embargo, se le asocia estrictamente a la Doctrina de la Seguridad Nacional, entendida ésta como una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad que sirvió para legitimar el militarismo surgido en los años sesenta en América Latina.

[47] Sánchez David, Rubén y Rodríguez Morales, Federmán Antonio, "Seguridad nacional: el realismo y sus contradicciones", *Desafíos*, Colombia, vol. 15, julio-diciembre de 2006, p. 123, en: *https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633160005.pdf,* fecha de consulta: 6 de abril de 2020.

[48] Leal Buitrago, Francisco, "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, no. 15, 2003, s./p. en: *http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ceso/indice.html*, fecha de consulta: 24 de enero de 2021.

Hoy en día, al analizar las definiciones textuales de algunos países latinoamericanos podemos corroborar la propuesta conceptual previamente desarrollada, específicamente aquélla que relaciona la *seguridad del Estado* con la *Nación* como componentes de la seguridad nacional.

En el caso argentino, por ejemplo, la seguridad nacional se define en el artículo 2 de la Ley de Defensa Nacional como "la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales".[49] La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala es todavía más clara para demostrar esta relación cuando, en el inciso a) del artículo 2 de dicha Ley, utiliza el término "seguridad de la Nación*"* y la define como aquélla que "incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad".[50] En ambos casos, solamente se puede entender la seguridad nacional en función de *la seguridad del Estado* y la *Nación*.

La legislación chilena, si bien reitera esta visión al definir seguridad como una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del *Estado* y la *Nación*, incorpora un elemento importante para el entendimiento de la seguridad nacional: el orden jurídico. Chile define seguridad nacional como "toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda". En ese sentido, la seguridad nacional no sólo involucra a militares, sino que está relacionada con el desarrollo socioeconómico, la

[49] *Ley No. 16.970 de Defensa Nacional*, 6 de octubre de 1966, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina,* 21 de febrero de 2021.

[50] *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, 11 de marzo de 2008, decreto número 18-2008 del Congreso de la República, República de Guatemala, *Diario de Centro América,* 2 de febrero de 2021.

cohesión ciudadana, las instituciones, la cultura, entre otras.[51] Esto es coincidente con la importancia que se le otorgaba a la *Nación* en los apartados anteriores para la consolidación del *Estado* a futuro.

Otro elemento que igualmente destaca para entender el concepto de seguridad nacional es el relacionado con la defensa nacional, el cual se encuentra vinculado a la visión política previamente desarrollada. En el caso paraguayo, por ejemplo, antes de noción de seguridad nacional se encuentra la defensa nacional. Según la Política Nacional de Defensa 2019-2030 del Gobierno Nacional, es la defensa nacional -y no la seguridad nacional- la base de la creación del *Estado*, entendido éste "como un sistema complejo de instituciones que permiten la protección de los derechos individuales y colectivos del grupo social que conforma la Nación". En ese tenor, las Fuerzas Armadas -como encargadas de la defensa nacional- son elementales para el mantenimiento de *la seguridad del Estado* y la *Nación*.[52]

Bolivia percibe igualmente la defensa como el esfuerzo dirigido a la protección del *Estado*, la sociedad y sus intereses. Si bien ello implica una participación activa de sus Fuerzas Armadas en el desarrollo de las políticas sociales del *Estado*, el concepto de defensa en el caso boliviano implica un "conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad [..]", por lo que reconoce que la defensa no puede ser tarea y responsabilidad exclusiva de los cuerpos castrenses, sino de todas las organizaciones y personas al interior del *Estado*.[53]

---

[51] Gamboa Valenzuela, Ricardo, "El Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución de 1980*",* *Memoria de tesis*. Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho,1993, Capítulo III.

[52] Gobierno Nacional, *Política Nacional de Defensa 2019-2030*, Consejo de Defensa Nacional, República del Paraguay, en: *http://www.mdn.gov.py/application/files/3515/9846/5705/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf*, fecha de consulta: 20 de octubre de 2021.

[53] *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*, Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de septiembre de 2010, en: *http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/despegableunir.pdf*, fecha de consulta: 18 de julio de 2021.

Con el caso de Colombia y Cuba, retomamos la visión de seguridad nacional en la que el *Estado* debe asegurar a la *Nación* su salvaguarda. Por ejemplo, en el artículo 8 de la Ley 684 de 2001 de Colombia, se define seguridad nacional como un deber del *Estado*, a través del cual éste ofrece un grado relativo de garantías para la convivencia pacífica y seguridad ciudadana. Asimismo, asocia la seguridad nacional con la independencia, soberanía, autonomía, integridad territorial y la vigencia de un orden justo, en los ámbitos nacional e internacional.[54] El caso cubano, a su vez, "fundamenta su política de defensa y seguridad nacional en la salvaguarda de la soberanía e independencia de la nación sobre la base de la prevención y enfrentamiento permanente a los riesgos amenazas y agresiones que afecten sus intereses".[55]

Dada las características conceptuales comunes y los matices que encontramos en los casos latinoamericanos revisados anteriormente, podemos afirmar que la seguridad nacional es*, en su sentido más genérico, una condición que debe proveer el Estado para asegurar su supervivencia al exterior y la preservación de su Nación al interior, a través del respeto de un orden jurídico nacional e internacional.* En el siguiente apartado se explora de qué forma ha evolucionado este concepto y cómo se ve reflejado en la normatividad mexicana.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO

En esta sección se analizarán los diferentes instrumentos jurídicos que han utilizado el término de seguridad nacional para identificar si las características que se asocian al concepto coinciden con lo desarrollado previamente. En primer lugar, se analizará la Constitución y leyes relacionadas; posteriormente, los programas de gobierno y, al final, la postura del poder judicial en la materia. De esta forma se

[54] *Ley 684 del 13 de agosto de 2001*, República de Colombia, *Diario Oficial* No. 44.522, 18 de octubre de 2021.

[55] *Constitución de la República*, República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República*, 10 de abril de 2019.

podrá dar una visión integral sobre la seguridad nacional en el marco jurídico mexicano.

El término seguridad nacional *per se* aparece en el marco constitucional mexicano hasta 1917.[56] Hoy en día, en el texto constitucional, el concepto se encuentra en siete lugares distintos vinculado a temas que van desde el ejercicio de derechos de acceso a la información hasta el uso de las Fuerzas Armadas.

La fracción I del inciso A del artículo 6o. se refiere a que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de cualquiera de los tres poderes de gobierno, órganos autónomos, partidos políticos y otros actores públicos, será pública y sólo podrá "ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional".[57]

De la redacción de este artículo se puede obtener un primer elemento en la definición del concepto de seguridad nacional en el contexto mexicano: la actividad del gobierno puede dejar de ser pública si está relacionada con asuntos de seguridad nacional dado que ésta es competencia del Estado mexicano, no de la sociedad en general.

En la segunda fracción del artículo 16 también se puede observar esta idea dado que abre la posibilidad de que existan casos de excepcionalidad en la protección de los datos personales por razones de seguridad nacional. Esto se refuerza con lo estipulado en su artículo 20, fracción V del inciso B en donde se explica que la publicidad de una audiencia sólo podrá restringirse por razones de seguridad nacional, protección de víctimas, testigos y menores, entre otras.[58]

Ambos artículos plantean -indirectamente- la existencia de una jerarquía entre el respeto de los derechos humanos y la seguridad nacional ya que, de ser necesario, los primeros quedarían subordinados a la segunda. Si bien esta noción de jerarquía

---

[56] El término seguridad del Estado se puede rastrear desde la Constitución Politica de la Monarquía española del 19 de marzo de 1812; no obstante, para cumplir con la finalidad de este capítulo, se revisará exclusivamente el concepto de seguridad nacional.

[57] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 6 de junio de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2020.

[58] *Idem.*

atenta contra los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, al sustentar la limitación de ciertos derechos, tales como el acceso a la información gubernamental, bajo el argumento de protección a la seguridad nacional -y aunque sea de forma temporal- evidencia la capacidad que tiene el *Estado* para determinar, de forma unilateral, qué es lo que se puede considerar como asunto de seguridad nacional y qué tratamiento se le debe otorgar a la información que se produce por sus instituciones de gobierno.

En consecuencia, el *Estado* puede determinar cuáles son los supuestos de seguridad nacional bajo los cuales se habilitaría justificadamente -o no- la suspensión o restricción de derechos y garantías. Esto es relevante considerarlo porque si bien se reconoce que dicha suspensión o limitación se sustenta en la necesidad del gobierno para actuar con rapidez ante una emergencia o amenaza inminente para el *Estado*, los derechos humanos sí podrían quedar supeditados a la seguridad nacional, por lo menos temporalmente.

Relacionado con lo anterior, y conforme el numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35, la población no puede participar en decisiones vinculadas a asuntos de seguridad nacional. Este artículo dice textualmente que la "seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente" no podrán ser objeto de consulta popular. En ese mismo sentido, la participación de la ciudadanía está limitada por el *Estado* y, por lo tanto, no debe considerarse como una competencia compartida. El caso más evidente de esta restricción es que la participación de un *Estado* en un conflicto armado no está en función de la decisión de su ciudanía, sino del gobierno.

Un segundo elemento de la definición de la seguridad nacional en el contexto mexicano se encuentra en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, en donde se estipula que el Congreso puede "expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes". Esto evidencia que la seguridad nacional, al ser un componente indispensable en la conformación del *Estado* y la *Nación* mexicanas, debe ser materia del Poder Legislativo Federal, el cual actúa en representación de la población y entidades federativas.

Y un tercer elemento, es que la seguridad nacional es una competencia del Poder Ejecutivo Federal, conforme se estipula en la fracción VI del artículo 89 sobre las facultades y obligaciones del Presidente: “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, Marina y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Si bien se podían identificar estos elementos sobre la seguridad nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), el término se definió hasta el año 2002 con *la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada el 11 de junio 2002 y abrogada el 9 de mayo de 2016, en donde en el artículo 3o. fracción XII estableció que:

> XII. *Seguridad nacional:* acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.[59]

Esta definición sirvió como antecedente para el concepto de seguridad nacional que aparecería en la primera LSN. Actualmente, en su artículo 3o., la LSN define seguridad nacional como

> […] las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:
> 1. Proteger al país frente a riesgos y amenazas.
> 2. Preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
> 3. Mantener el orden constitucional y la unidad de la federación, así como fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
> 4. Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.

[59] *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,* 11 de junio de 2002, última reforma publicada el 8 de junio de 2012, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto de 2020.

5. Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.[60]

De la redacción anterior se observa nuevamente que la seguridad nacional en México se reconoce como un asunto del Estado mexicano y se refiere a su posicionamiento en un sistema internacional tentativamente hostil, según lo estipulado en los numerales 1, 2 y 4 de dicho artículo. Como tal, se asume que es el titular del Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal quienes están facultados para establecer los mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y Municipales que permitan salvaguardar a la Nación.

Recordemos que México mantiene una forma de gobierno presidencial, en la cual el Ejecutivo federal es quien cuenta con la facultad exclusiva para hacer frente a las amenazas que son propias del sistema internacional y los actores que éste involucre, ya sea otros *Estados* o entidades gubernamentales y no gubernamentales. Para lograr lo anterior, tal y como se mencionó previamente, a través de la facultad otorgada mediante el artículo 89 constitucional, el Ejecutivo federal puede disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, esto es, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea mexicanas.

El marco normativo mexicano en materia de seguridad nacional también le ha otorgado la facultad al Ejecutivo federal para determinar cuáles deberán ser las tareas de inteligencia necesarias para proponer e implementar medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de todas aquellas amenazas que pueda enfrentar el país a nivel interno. Amenazas que incluso pueden provenir de su misma población, de conformidad al *Código Penal Federal* (en adelante CPF).

En el CPF se expone toda una serie de conductas que se estima podrían poner en peligro la existencia del Estado mexicano y las tipifica en el Título Primero del Libro Segundo como los “Delitos contra la seguridad de la Nación”. Al respecto, sobresale que estas conductas no solamente pueden provenir del exterior, sino también al interior del país. Retomando lo revisado en el apartado anterior, esto nos

[60] *Ley de Seguridad Nacional*, 31 de mayo de 2005, última reforma publicada el 18 de diciembre de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.

confirma que la seguridad nacional involucra el bienestar de la *Nación* al interior. Dentro de los delitos que se contemplan en esta sección del CPF, por ejemplo, se encuentran traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración, de los cuales se consideran como delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración.

El caso de traición a la Patria, contemplado en los artículos 123, 124, 125 y 126 del CPF, evidencia un enfoque de la seguridad nacional prioritariamente hacia el exterior toda vez que refiere a los ataques que se puedan realizar en contra de la independencia, soberanía o integridad de la *Nación* por intervención de algún *Estado* o actor extranjero. Lo mismo ocurre con los artículos 127, 128 y 129, cuando exponen los casos en que algún extranjero o mexicano -vinculado a algún actor extranjero- generen inteligencia que perjudique a la *Nación*.

El artículo 130, por el contrario, tiene una visión del concepto de la seguridad nacional más centrada al interior del *Estado* al contemplar como un delito contra éste el que "de forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones". Esa misma visión se observa en su artículo 131 en donde se prevé la prohibición de perturbar el orden público "con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarle y obligarla a tomar alguna determinación".[61]

Los artículos que van del 132 al 138 también denotan un enfoque interno sobre el entendimiento de la seguridad nacional al referirse a los delitos que vulneran la CPEUM o las funciones gubernamentales; así como los casos de rebelión por parte de agentes nacionales. Por su parte, los artículos 139, 139 Bis, 139 Ter, 139 Quáter y 139 Quinquies retoman el enfoque exterior al referirse al delito del terrorismo – y su financiamiento- cometido por parte de actores nacionales o extranjeros. El artículo 140 y 141, por su parte, se refieren nuevamente a delitos interiores al mencionar el sabotaje y la conspiración contra el gobierno del Estado mexicano.

Esta doble concepción sobre la naturaleza de delitos que representan una amenaza contra la seguridad nacional también se puede observar en la LSN en su

[61] *Código Penal Federal*, 14 de agosto de 1931, última reforma publicada el primero de julio de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2020.

artículo 5o. cuando tipifica amenazas tales como espionaje, terrorismo, rebelión, genocidio, interferencia extranjera, y actos que impidan hacer frente a la delincuencia organizada, entre otros.[62]

No obstante, es relevante mencionar que el artículo 4o. de dicha Ley muestra que el concepto de seguridad nacional en México ha evolucionado de ser estatocéntrico a uno con una visión multidimensional. Lo anterior, porque se establece que la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.[63]

Esta nueva visión multidimensional de la seguridad nacional también fue incorporada a los lineamientos de actuación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de protectoras de la seguridad nacional. En sus documentos rectores de actividades, por ejemplo, se reconoce la existencia de diferentes dimensiones de la seguridad nacional, tales como: la seguridad humana, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica, la seguridad laboral y la seguridad social.[64]

En un segundo plano, y para fortalecer entendimiento del concepto de seguridad nacional, resulta importante analizar los programas o estrategias de gobierno en las que se han incluido algunas nociones sobre este concepto para justificar determinadas políticas públicas.

El Programa para la Seguridad Nacional, publicado el 20 de agosto de 2009, por ejemplo, propuso una definición formal: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado

---

[62] *Ley de Seguridad Nacional*, 31 de mayo de 2005, última reforma publicada el 18 de diciembre de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.

[63] De Haas, María Araceli, “Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* Ecuador, núm. 17, diciembre-mayo de 2015, p. 102, en: *https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2010/1410,* fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

[64] Gral. Bgda. D.E.M. Alejandro Armando Gómez Mendoza durante el *Seminario Introductorio de Seguridad Nacional* impartido por el Colegio de Defensa Nacional del 26 al 30 de octubre.

Mexicano". Asimismo, incluyó en su análisis nociones tales como: antagonismos y riesgos a la seguridad nacional. Por antagonismos o amenazas se consideraron actividades como delincuencia organizada, narcotráfico, grupos armados, terrorismo y vulnerabilidades en las fronteras. Los riesgos, por su parte, eran los conflictos políticos y sociales, la pérdida de la cohesión social, dinámicas migratorias, pandemias y epidemias, medio ambiente y calentamiento global y desequilibrio en el desarrollo nacional.

Esta identificación de amenazas y riesgos como esferas separadas que atentan contra la seguridad nacional confirma la dualidad en el entendimiento del concepto en sí mismo. Igualmente se refuerza la idea de que la seguridad nacional se puede ver comprometida no solamente por las amenazas del exterior, sino por las que afecten al orden interno. Este Programa también abordó de qué forma había evolucionado la agenda de seguridad nacional en el país, tanto a nivel nacional como internacional y, con ello, planteó elementos fundamentales para sustentar la política de seguridad del país.

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, por su parte, fue relevante porque integró una visión más completa sobre la materia. Una de las aportaciones más significativas de este Programa fue que concibió un concepto de seguridad nacional como política integral e incluyó un enfoque multidimensional al incorporar formalmente el concepto de *Nación*:

> Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos.[65]

Otro de los aspectos importantes que destacó en este Programa fue el Sistema de Seguridad Nacional. Se propuso integrar a todas las instancias responsables de la seguridad nacional a fin de desarrollar una política de *Estado* en la materia que permitiera la implementación de políticas públicas orientadas a asegurar la atención

[65] *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, 30 de abril de 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2020.

integral de las vulnerabilidades, riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Si bien hoy en día no se ha consolidado dicho Sistema, es importante reconocer que el Programa evidenció la necesidad de su existencia para alcanzar los objetivos propios de la seguridad nacional.

Finalmente, resulta importante analizar la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) en la materia. Si bien la SCJN reconoció que los delitos contemplados en el Libro Segundo, Título Primero del CPF son delitos que atentan contra la seguridad exterior, también enfatizó un concepto adicional que resulta relevante considerar para el concepto de seguridad nacional: la comunidad.

La SCJN sostuvo, sobre lo contenido en dichos artículos, que el uso de penas corporales es justificado por "el bien jurídico que tutelan y el grave daño que la comisión que esos delitos implica para la comunidad".[66] Este posicionamiento expande el concepto de seguridad nacional para que no solamente incluya la salvaguarda del *Estado* -desde un punto de vista internacionalista- sino que lo extiende para incluir en aquellos asuntos internos que no puedan ser controlados por las instituciones correspondientes a nivel local o federal y que atenten contra la *Nación*. Si bien previamente se mencionó que no se debe confundir comunidad con *Nación*, la SCJN incorporó a las instituciones del *Estado* en sus argumentos, ampliando indirectamente la noción de comunidad y, por ello, se infiere que se refería a la *Nación* en su conjunto.

Esto se observa nuevamente en la interpretación del artículo 139 del CPF sobre el uso de penas corporales. Si bien la SCJN insistió en que la seguridad nacional está vinculada a amenazas del exterior al referirse a la *Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando éstos tengan Trascendencia Internacional*, de la cual

[66] Tesis de rubro "Delito de Conspiración, Sanción Corporal para el Delito de", registro digital núm. 236551, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 39, segunda parte, marzo de 1972, p. 30.

México es parte integrante,[67] para reconocer al delito de terrorismo como un delito común de trascendencia internacional, también del análisis realizado a ese mismo artículo, la SCJN consideró que "el bien jurídico tutelado [era] la seguridad pública o tratar de menoscabar la autoridad del *Estado*, o presionar a la autoridad para que tome una determinación".[68]

Esta noción integradora de la seguridad nacional coincide con la visión de las Fuerzas Armadas mexicanas, ya que de conformidad al Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional (en adelante GTU), la seguridad nacional es la "condición necesaria que proporciona el *Estado* para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, Estado de derecho, estabilidad política, social y económica y la consecución de Objetivos Nacionales".[69]

Lo revisado con anterioridad es relevante porque nos obliga a reflexionar sobre la posibilidad de que existan otras dimensiones -que se encuentren inmersas- en el concepto de seguridad nacional y que, por lo tanto, formen parte de este.

Debido a lo anterior, en los capítulos subsecuentes, se estudiará la seguridad pública y seguridad interior. Una vez identificadas las diferencias entre ellas, se podrá visibilizar su relación con la seguridad nacional y hacer una propuesta conceptual integral sobre las dimensiones de la seguridad.

---

[67] Firmada por México el 2 de febrero de 1971, aprobada por el Senado el 28 de diciembre de 1973, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1974, ratificado el 17 de marzo de 1975 y publicada su promulgación el 3 de julio de 1975.

[68] Tesis P. IV/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, junio de 2003, p. 7.

[69] Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional (GTU 2016), citado por el Gral. Bgda. D.E.M. Alejandro Armando Gómez Mendoza durante el Seminario Introductorio de Seguridad Nacional impartido por el Colegio de Defensa Nacional del 26 al 30 de octubre de 2020.

CAPÍTULO SEGUNDO. SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública forma parte esencial de la vida en comunidad. Sin embargo, a diferencia de la seguridad nacional que, en sus orígenes, estaba vinculada a la creación del *Estado* dentro de una comunidad internacional tentativamente hostil, la seguridad pública surgió con un enfoque más social y era una competencia de los *Estados* que se originaba al *interior*.

Los marcos jurídicos en torno a la seguridad pública tenían por objeto la protección y defensa de los intereses de las personas que conformaban al *Estado*, por lo que fueron posibles gracias a la participación ciudadana en su constante batalla por proteger sus derechos. Tomando en cuenta lo anterior, para conceptualizar la seguridad pública se requiere entender dos elementos principales: orden público y participación ciudadana.[70]

En este capítulo, se llevará a cabo un análisis sobre la relación existente entre estos dos conceptos y se fortalecerá con las nociones de seguridad ciudadana, seguridad humana, gobernanza y el papel de las autoridades locales. Asimismo, se hará referencia a algunos marcos normativos internacionales latinoamericanos para corroborar la existencia de estos elementos en el concepto de seguridad pública.

Con respecto a la naturaleza de los elementos humanos que conforman las instituciones de seguridad pública, se revisarán las diferencias entre las fuerzas armadas y los cuerpos policiales. Finalmente, se incluye un recorrido histórico y el análisis del concepto de seguridad pública en el marco normativo mexicano.

[70] González Fernández, José Antonio, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 126, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf*, fecha de consulta: 15 de julio de 2020.

I. EL ORDEN PÚBLICO COMO NOCIÓN PREDECESORA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública hace referencia a los diferentes mecanismos y herramientas con las que cuenta el Estado para vincularse con la sociedad dentro de su territorio. Definiciones actuales establecen que el concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos.[71] También se le entiende como la imposición del orden -en un Estado de derecho- a través de la prevención y, de ser necesario, la represión, las sanciones judiciales y la acción policial.[72] En ambos casos se puede observar que existe una estrecha relación con el orden público.

El orden público, entendido como una condición necesaria para la subsistencia del *Estado*, se asociaba prioritariamente a la capacidad del gobierno para tutelar legítimamente, mediante el uso de la fuerza pública -de ser necesario-, una seguridad concebida en un sentido amplio y vinculada a la de seguridad del *Estado*. En ese tenor, el orden público era percibido como una limitación a los derechos individuales. Con la evolución de las sociedades, el mantenimiento del orden público no solamente implicaba la fuerza del *Estado*, sino que suponía el funcionamiento de las instituciones básicas de la sociedad, la paz social y la convivencia pública.[73] La evolución del primer al segundo paradigma fue posible, en gran parte, por la participación activa de la ciudadanía.

En el Estado moderno, por ejemplo, el gobierno se erigía como la institución política encargada de proteger la seguridad de los individuos y asegurar el orden público. En este contexto, la noción de orden público se asociaba con el uso legítimo

---

[71] Rosas, María Cristina, "¿Cómo será (o debería ser) la agenda de seguridad del nuevo gobierno en México?" en Marcela Donado (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Argentina, Resdal, 2012, p.15.

[72] Saint Pierre, Héctor, "Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad" en Marcela Donado (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Argentina, Resdal, 2012, pp. 42-43.

[73] Olmos Pildain, Asunción, "La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio", *Boletín Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n. 1.198, pp. 17-37.

de la fuerza por parte del *Estado*, aunque ello abriera la posibilidad al ejercicio de violencia física contra sus gobernados, como según Max Weber refiere:

> En el pasado, las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia.[74]

Con la llegada del Estado liberal en el s. XVIII, en particular, caracterizado por ser un sistema de organización social basado en un conjunto de elementos jurídico-políticos que pretendía liberar al hombre del poder absoluto del *Estado,* no sólo en términos políticos sino también económicos, se hizo evidente la necesidad de un nuevo entendimiento de orden público.

Los liberales buscaron reinventar al *Estado* y la noción de poder, para establecer una nueva lógica en la que éste último debería servir a las personas y no al revés.[75] Dentro de esta conceptualización, el Estado liberal se compondría por cinco elementos políticos: soberanía popular, democracia, división de poderes, teleología del *Estado* y Estado Gendarme[76]; y, cinco elementos jurídicos: Constitución, principio de legalidad, igualdad, derechos humanos y Estado de derecho.

---

[74] Weber, Max, *El Político y el Científico*, *op. cit.*, p. 2.

[75] El liberalismo es el sistema según el cual el Estado tiene que limitarse a asumir las funciones indispensables para la vida en sociedad y abandonar las demás actividades a la iniciativa privada. *Cfr.* Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

[76] De fuerte arraigo en el siglo XIX, el Estado gendarme se refiere a aquél cuya única función consiste en mantener el orden público vigilando y protegiendo la libertad de los individuos dentro de la ley. Es la antítesis del Estado intervencionista o totalitario. Véase Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel, "Derechos humanos y Estado liberal", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 1, año 1, 2006, p. 58.

En lo que concierne a la seguridad, el modelo del Estado Gendarme que planteó el liberalismo es uno con funciones esencialmente policiacas, que debía intervenir en la vida pública solamente cuando el orden social se viera perturbado y, una vez que éste se reestablecía, se debía replegar en su actuación para que la sociedad, por sí misma, asumiera sus funciones.[77]

Si bien esta visión representaba un avance frente a la concepción del Estado de fuerza, el Estado liberal de derecho sólo permitía que el *Estado* respetara derechos y libertades civiles y políticas, sin necesariamente proteger las condiciones de vida de sus habitantes.[78]

Del proceso evolutivo del Estado liberal de derecho al Estado social y democrático surgió un nuevo entendimiento de la seguridad pública en función de la valoración constitucional. Lo anterior porque, no sólo existió un respeto de los derechos civiles y políticos, sino que se generó un reconocimiento a nivel teleológico, por parte del *Estado*, de los derechos económicos, sociales y culturales.[79]

Con la llegada del Estado de derecho legislativo,[80] la validez de las normas jurídicas -incluidas aquéllas que hacían referencia al mantenimiento de la paz y orden públicos- quedó sujeta a que existiera coherencia con los principios internacionales del respeto a los derechos humanos.

---

[77] *Ibidem*.

[78] Witker Velásquez, Jorge Alberto, *Juicios orales y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 32.

[79] *Ibidem*, p. 34.

[80] De conformidad al trabajo de Santiago Nieto Castillo, los elementos del Estado constitucional de derecho son: 1) una división de poderes acentuada por la existencia de órganos autónomos; 2) un conflicto entre la representación democrática y el principio de constitucionalidad que deriva en la judicialización de la política; 3) la coexistencia de reglas y principios que demanda mandatos de optimización graduales que dependerán de operadores jurídicos; 4) la interpretación activa a favor de maximizar la protección de los derechos humanos; y 5) un control de convencionalidad *ex officio*. Véase Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 30. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 18.

Como resultado de esta evolución, para mantener el orden público, el *Estado* tenía la responsabilidad explícita, no sólo a nivel nacional sino también ante la comunidad internacional, de establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales. Al hacerlo, podría resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, en pleno respeto a los derechos humanos y mediante la creación de un sistema sólido de impartición de justicia.[81]

Frente a este nuevo entendimiento, el concepto de orden público se modificó y sentó las bases de una nueva noción de seguridad pública. Dado que ahora el orden público implicaba que los ciudadanos dentro de un mismo *Estado* pudieran convivir en armonía, cada uno respetando los derechos del otro, era imperante incluir un nuevo enfoque de participación ciudadana.

En el contexto actual, si bien es cierto que el *Estado* es el principal garante de la seguridad pública, las alteraciones al orden público no se limitan a problemas de criminalidad o amenazas internas. La inseguridad y desorden social son problemáticas que se asociaban a temas vinculados a las condiciones de salud, medio ambiente, educación y empleo, por mencionar algunas. Son también el resultado de desigualdades sociales crecientes.[82]

Muestra inequívoca de ello es que existe un amplio conjunto de factores, tales como el desarrollo cultural de la sociedad, la pobreza y la marginalidad, los niveles de cohesión social y el nivel de participación ciudadana, entre otros, que son determinantes para explicar el nivel y calidad de seguridad pública en una sociedad.[83]

---

[81] Caixal I Mata, David Odalric, "La evolución del concepto de seguridad", *CiM Consultoría Histórica,* 17 de diciembre de 2019, s./p., en: *http://caixal.com/la-evolucion-del-concepto-de-seguridad/,* fecha de consulta: 21 de enero de 2021.

[82] Mercado Rodríguez, Luis Enrique y Manuel Tapia Fonllem, "Seguridad pública y seguridad ciudadana: El debate de la militarización", *Academia Jurídica Formativa*, México, 2012, s./p., en: *http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MERCADO_RODRIGUEZ_Y_TAPIA_FONLLEM.pdf,* fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.

[83] Escobar, Santiago *et al., La seguridad ciudadana como política de Estado*, Chile, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, pp. 13-16.

Bajo ese orden de ideas, el *Estado* tenía que involucrar a la *Nación* en su conjunto en todo lo que estuviera vinculado a lo público.[84] Lo público entendido como lo que es "común" a todos, lo que representa el interés "general" por sobre los intereses "particulares" y lo que es "abierto" o "accesible" a todos.[85] Noción radicalmente diferente a lo que ocurre con la seguridad nacional, en donde la característica es la secrecía.

Frente a esta relación directa entre el orden público y la noción de seguridad pública, resulta necesario reconocer que la consolidación de esta dimensión de la seguridad sólo fue posible gracias a la participación ciudadana en su constante búsqueda de sus derechos.

En ese mismo sentido, considerar que la policía y el sistema penal o penitenciario de un *Estado* son suficientes para salvaguardar la seguridad pública porque son los encargados de mantener el orden social, representa una simplificación del concepto. Se requiere ampliar el espectro de análisis e incluir a la ciudadanía.

II. LA INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO EL NUEVO ENFOQUE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Conforme se desarrolló en la sección anterior, la seguridad pública se ha modificado con la evolución de las sociedades. Uno de los cambios más significativos -y que marca una diferencia entre la seguridad pública y la seguridad nacional- es que la primera involucra activamente a la ciudadanía en los asuntos públicos, mientras que la segunda no.

La participación social en la seguridad pública no se refiere exclusivamente a la capacidad de las personas para abogar por la protección de los intereses

[84] Rosas, María Cristina, "¿Cómo será (o debería ser) la agenda de seguridad del nuevo gobierno en México?" en Donado, Marcela (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Argentina, RESDAL, 2012, p. 15.

[85] Lariguet, Guillermo, "Nora Rabotnikof, En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea", *Crítica. Revista Hispanoamericana De Filosofía*, México, vol. 40, núm. 119, 2008, p. 76.

individuales, sino que se entiende en función de un colectivo. En ese sentido, la participación social significa más allá de tener acceso a la información pública. Implica sumarse, por ejemplo, a las estrategias de prevención del delito del *Estado*.[86]

Para que esta participación ocurra, un Estado de derecho debe generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de peligro.[87] Para lograr este objetivo, la noción de seguridad pública debe incorporar diferentes mecanismos y herramientas con las que cuenta el *Estado* para vincularse con la sociedad dentro de su territorio y, sobre todo, para garantizarles el libre ejercicio de sus derechos. Dentro de estos mecanismos se pueden encontrar actividades de investigación, persecución y sanción de delitos, pero también de reinserción de delincuentes, prevención y reconstrucción de tejido social, por mencionar algunas.[88]

Reitero, la seguridad pública no sólo se limita a la capacidad del gobierno para controlar a la sociedad mediante la creación de instituciones como los policías, sistemas penales y penitenciarios.[89] Autores como Omar Guerrero Orozco y Ricardo Uvalle Berrones señalan que el gobierno tiene la función de mantener el control pero, sobre todo, generar certidumbre a la población. Al hacerlo, se favorece el

---

[86] Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, "La seguridad pública como derecho humano", en Rodríguez, Deyanira y Santoveña, Jesús A. (coords.), *Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos. La seguridad pública como un derecho humano*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002, pp. 8-12, en: *https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/htm/difus/ensayo/5En.pdf,* fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

[87] González Fernández, José Antonio, *op. cit.,* p. 125.

[88] Saint Pierre, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 42-43.

[89] Montero Bagatella, Juan Carlos, "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", *Región y sociedad*, México, vol. 25, núm. 68, septiembre-diciembre 2013, p. 213.

desarrollo de estrategias conjuntas con la ciudadanía a favor de la seguridad pública.[90]

Vinculado a esta noción, resulta necesario conocer la división que existe en torno a la seguridad objetiva y la seguridad subjetiva. La *seguridad subjetiva*, entendida desde la psicología social, son las reacciones sociales hacia la inseguridad. Incluyen tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la inseguridad. La *seguridad objetiva*, en cambio, se refiere a los datos oficiales, o indicadores, sobre incidencia delictiva.[91]

Entender esta diferencia reitera la importancia de la participación ciudadana en la seguridad pública. Para que la seguridad objetiva, producto de las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública, se traduzca en un diálogo y construcción permanente de la confianza ciudadana en los servicios que el *Estado* presta, se requiere una noción de corresponsabilidad. Y se necesita, sobre todo, que la ciudadanía entienda su papel y responsabilidades dentro de la sociedad para tener un impacto significativo en la seguridad subjetiva.[92]

Entender la relación Estado-ciudadanía también requiere abordar la gobernanza. La gobernanza supone un proceso de co-gestión de apoyo y solidaridad, por lo que puede considerarse como un sistema político que se construye desde las instituciones. A través de la gobernanza, el *Estado* abre la posibilidad de cooperar con la ciudadanía a través de la mediación, negociación, conciliación o enjuiciamiento mediante instituciones encargadas de garantizar la paz y seguridad públicas. Gracias a la gobernanza es posible la construcción de una agenda común en la que los intereses individuales se resuelven para un beneficio común.[93]

---

[90] *Idem.*

[91] Otamendi, María Alejandra, “Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja” *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, Brasil, vol. 10, núm. 1, febrero-marzo de 2016, pp. 56-87, en: *https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/593,* fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

[92] Olmedo Muñoz, Orlando *op. cit.,* pp. 253-254.

[93] García Lirios, Cruz *et al.*, “Gobernanza de la seguridad pública. Revisión de la literatura para una discusión del estado del conocimiento de la identidad sociopolítica delictiva”, *Margen*, México, no. 84, marzo de 2017, p. 2.

En su sentido opuesto, la ingobernabilidad también tiene un impacto importante para la seguridad pública. Entendida como una crisis del *Estado* que surge como un exceso de demandas sociales, ante las cuales el *Estado* es incapaz de responder, la ingobernabilidad genera desestabilización social y pérdida de legitimidad de las instituciones y grupos gobernantes. La inseguridad pública es percibida, por lo tanto, como un problema ligado a la incapacidad, el descrédito del gobierno y la corrupción prevaleciente en las corporaciones policiacas.[94] En este sentido, el mantenimiento de la seguridad pública implica la participación de múltiples recursos de la sociedad y del *Estado*. Y, de forma particular, se vincula con el involucramiento exitoso de los gobiernos y policías locales en su relación con la ciudadanía.

Considerando lo anterior, la seguridad pública demanda estudiarse desde diferentes paradigmas. Tradicionalmente, la creciente inseguridad en la sociedad se había fundamentado en el incremento de la actividad delictiva; sin embargo, en la actualidad, se ha demostrado que las conductas antisociales se relacionan con procesos más complejos que ponen en riesgo el propio ejercicio de la ciudadanía.[95] Los estudios sobre criminalidad, por ejemplo, suelen estudiar una multiplicidad de factores asociados a la causalidad de este fenómeno, modelo conocido como etiología del delito (donde concurren las perspectivas biológica, psicológica y social). Este enfoque teórico, a su vez, suele utilizarse entre los seguidores de la criminología tradicional para explicar la inseguridad pública.[96]

Los estudios sobre seguridad ciudadana realizados por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), en cambio, explican que la seguridad pública no es suficiente para hacer frente a las diferentes dimensiones que afectan la seguridad de las personas. Entienden a la seguridad ciudadana como un bien

---

[94] Valdez Zepeda, Andrés, "Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones", *Estudios Políticos*, México, núm. 24, sexta época, mayo-agosto de 2000, pp. 287-289.

[95] Isunza Vizuet, Georgina, *op. cit.*, p. 106.

[96] González Reyes, Pablo Jesús, "Participación ciudadana en la evaluación de la política de seguridad pública: el caso de Baja California", *Estudios fronterizos*, México, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 2003, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200003*, fecha de consulta: 21 de enero de 2021.

público y lo definen como el "proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil y democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica".[97] De esto se puede evidenciar nuevamente que no se puede entender la seguridad pública sin entender el papel que juega la ciudadanía en su mantenimiento. La coexistencia en una sociedad demanda una participación activa por parte de todos sus miembros, en donde cada uno conozca sus derechos y asuma sus respectivas obligaciones.

La seguridad humana, por su parte, puede considerarse como otro concepto asociado a la dimensión ciudadana de la seguridad pública revisada hasta el momento. Desde la perspectiva teórica, la seguridad humana se centra en un mundo en el que las personas puedan vivir "sin miedo y sin necesidades" para desarrollar al máximo su potencial humano. En la práctica, y según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU, la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los *Estados* a identificar y superar los problemas que afectan la dignidad de sus ciudadanos.[98] En ese contexto, la prevención, no sólo la orquestada por el *Estado* sino la diseñada de manera conjunta con los ciudadanos, es el objetivo fundamental de la seguridad humana ya que, además de identificar las causas profundas de los problemas, permite llevar a cabo una intervención temprana y favorece la creación de resiliencia local y cohesión social.[99]

Finalmente, un elemento importante para entender la seguridad pública es el involucramiento de los gobiernos locales. Las autoridades más cercanas a la población son las que juegan un papel determinante en la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad pública. No sólo porque son los

---

[97] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Seguridad Ciudadana,* Estados Unidos, 15 de abril de 2014, s./p., en: *https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html*, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

[98] Las dimensiones de la seguridad humana reconocidas por la ONU son: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.

[99] *Resolución 66/290 aprobada por la Asamblea General*, 25 de octubre de 2012, Estados Unidos, sexagésimo sexto periodo de sesiones, temas 14 y 117 del programa, 21 de octubre de 2021.

que enfrentan cotidianamente el reclamo ciudadano por la inseguridad, sino porque conocen mejor las complejidades sociales de cada contexto local.

Así, por ejemplo, la recuperación de un espacio público en una comunidad de alta vulnerabilidad delictiva requerirá una mayor presencia policial que, a su vez, incite a los vecinos a participar. Casos como los cuerpos de Seguridad Ciudadana en Chile, Serenazgos en Perú o la Guarda Municipal en Brasil, son muestras de cómo una relación estrecha con las autoridades civiles puede contribuir -o no- a mejorar la sensación de seguridad pública.[100]

1. *Los elementos humanos de salvaguarda a la seguridad pública*

De la misma forma que en el capítulo anterior se abordó cuáles eran los cuerpos encargados de salvaguardar la seguridad nacional (las Fuerzas Armadas), en esta sección se revisarán quiénes son las personas habilitadas para participar en la labor de seguridad pública. Ello servirá para plantear una de las diferencias más importantes entre la seguridad pública y la seguridad nacional.

La regla general en materia de seguridad pública es que las Fuerzas Armadas no pueden intervenir. No sólo porque introducen un elemento disruptivo en el manejo de los problemas, sino porque la doctrina castrense es totalmente diferente a la policial. “Las fuerzas armadas pueden, de manera ocasional, otorgar un soporte logístico o de inteligencia a la policía. Pero su formación profesional es de cuerpo y no individual, y altamente agresivo para los estándares de la seguridad pública”.[101]

Tal y como lo explican Marcos Moloeznik y María Eugenia Suárez, “mientras la profesión militar responde a una concepción estato-céntrica de la seguridad, las actuaciones policiales se insertan y conciben desde una perspectiva ciudadano-

[100] Dammert, Lucía, “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”, *Nueva Sociedad*, Chile, no. 212, noviembre-diciembre de 2007, pp. 76 y 77.

[101] Escobar, Santiago *et al., op. cit.,* p. 19.

céntrica".[102] Por ello, estos autores identifican las principales diferencias entre ambas profesiones de la siguiente manera:[103]

Militar	Policial
Compromiso con el Estado.	Compromiso con el ciudadano.
Su ámbito de actuación es la seguridad y defensa nacionales.	Su ámbito de actuación es la seguridad ciudadana.
Se basa en la lógica amigo-enemigo y se prepara para hacer la guerra, es decir, el conflicto armado o "política con derramamiento de sangre".	Su lógica es servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito, para lo cual dosifica el uso de la fuerza, incluyendo sistemas de armas no letales.
Se organiza en unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones, rigurosamente centralizado.	Actúa en organizaciones menores y en forma más autónoma y descentralizada.
Prefiere la acción estratégica directa.	Privilegia la negociación, conciliación y amigable composición.
Cuenta, se encuentra preparado y utiliza sistemas de armadas pesadas, con alto poder de fuego y letalidad.	Cuenta, se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas livianas, que debe utilizar como último recurso y medios no letales.
La disciplina militar adiestra al soldado a hacer, colectivamente, formando cuerpo, de una manera automática y obligatoria, lo que le han enseñado en tiempo de paz.	La policía rara vez actúa como un cuerpo. El policía está casi siempre solo, y debe decidirse al adoptar una actitud que no siempre puede estar respaldada por las órdenes generales más amplias y comprensivas, siendo personalmente responsable de sus actos.

La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública será extensamente abordada en la Sección Cuarta de esta tesis; sin embargo, es importante resaltarlo en este marco conceptual para enfatizar que una de las principales diferencias entre la seguridad pública, seguridad interior y la seguridad nacional radica en los cuerpos de seguridad a los que les compete salvaguardarlas. Mientras que en el caso de la seguridad nacional y, tentativamente, el de la

[102] Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera norte,* México, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, p. 126, en: *https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/804/312,* fecha de consulta: 8 de agosto de 2020.

[103] *Ibidem*, pp. 125-126.

seguridad interior, las Fuerzas Armadas son las encargadas de su salvaguarda, las instituciones policiales son las únicas habilitadas como primer respondiente en asuntos de seguridad pública.

Recapitulando lo revisado hasta el momento, puede afirmarse que *la seguridad pública es una función que debe asegurar el Estado a su población y está determinada por tres grandes elementos: 1) la existencia de un Estado democrático y constitucional de derecho, 2) la relación sociedad-Estado, y 3) las instituciones o elementos civiles que permiten salvaguardar los derechos humanos de la población.*

El primer elemento se refiere al conjunto de reglas y principios que generan estabilidad, gobernabilidad, respeto a la ley, conservación del orden y paz social y que otorgan la legitimidad al gobierno para hacer cumplir el pleno respeto de los derechos humanos. El segundo, explica la capacidad del Estado para mantener la legitimidad ante la sociedad en el ejercicio de las labores de seguridad pública y, se encuentra vinculada a la idea de participación ciudadana. Y el tercero, además de implicar que los encargados de la seguridad pública solamente pueden ser agentes civiles, se refiere a la aplicación de métodos o herramientas que permitan salvaguardar el orden y la paz públicas que van desde acciones de prevención y reinserción hasta sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales.

Dado lo anterior, la visión en torno a la seguridad pública debe ser incluyente ya que, si bien se parte del supuesto que el Estado es el encargado de vigilar y mantener el orden público, así como garantizar la paz social, también se debe reconocer el papel que la misma sociedad tiene en dicha labor.

III. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Con el objeto de corroborar que la noción de seguridad pública está asociada al orden público y la participación ciudadana, en este apartado se analizarán algunas definiciones jurídicas aplicables a la normativa internacional latinoamericana, señalándose algunos elementos identificados previamente, tales como orden público, prevención, seguridad ciudadana y seguridad humana.

A diferencia de lo que ocurre con los conceptos de seguridad y defensa nacional que se encuentran explícitos en el caso de Argentina y Bolivia, en estos países llama la atención que no se define propiamente seguridad pública desde un punto de vista estatal, sino que se hace referencia a la seguridad interior, seguridad integral y seguridad ciudadana. Esto es importante para el argumento presentado aquí toda vez que muestra de qué forma la seguridad pública comprende no solamente el orden público, sino que se preocupa por las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales -por mencionar algunas- de la ciudadanía y la *Nación* en su conjunto. Asimismo, implica una visión más integral de la seguridad pública.

En el caso argentino, en particular, destaca que la noción de seguridad pública sólo se encuentra a nivel local y tiene una clara relación con la ciudadanía, por ejemplo, en el Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la ley del Sistema, si bien la seguridad pública se define como el "deber propio e irrenunciable […] que debe arbitrar los medios para salvaguardar la libertad, la integridad y los derechos de las personas, así como preservar el orden público […], también reconoce que uno de los principales rectores de la gestión pública debe ser la prevención e intervención ciudadana.[104]

Bolivia, por su parte, reconoce en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que la seguridad ciudadana es un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo de los derechos y garantías, tanto individuales como colectivas y atribuye -en repetidas ocasiones- la prevención del delito como una de las competencias del Sistema.[105] Esto quiere decir que, en ambos, casos, la participación ciudadana y el orden público se encuentran estrechamente relacionados.

El caso de Ecuador es importante tomarlo en consideración porque es explícito en incluir a la ciudadanía como parte elemental para la conservación de la seguridad

[104] *Ley No. 5.688 del Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 17 de noviembre de 2016, República Argentina, *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 12 de octubre de 2021.

[105] *Ley No. 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura"*, 31 de julio de 2012, Estado Plurinacional de Bolivia, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 29 de septiembre de 2021.

pública, con lo que se fortalecen los argumentos desarrollados con anterioridad. En la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en particular, se establece que uno de los principios de la seguridad pública es la complementariedad. Este principio reconoce que la seguridad pública es responsabilidad del Estado; sin embargo, enfatiza que un orden social democrático que asegure la convivencia pacífica requiere "la participación y supervisión ciudadana".[106]

El caso de Perú, por su parte, ejemplifica la importancia de la cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía para mejorar las condiciones de seguridad pública de un país. Si bien la Policía Nacional ha impulsado programas de prevención del delito, las policías y jefes locales, en casos como el de las provincias de Huacho y Tarapoto, son los que han logrado impulsar el trabajo preventivo de manera conjunta con las comunidades.[107] Chile también asume este enfoque cuando en su normativa le otorga la facultad a los Consejos comunales para el desarrollo, implementación, evaluación, promoción de prevención social y planes de reinserción social, independientemente de las funciones que realiza el Ministerio del Interior y Seguridad Pública o las Fuerzas de Orden y Seguridad.[108]

Guatemala amplía el concepto de seguridad pública para utilizar, en su lugar, el término seguridad ciudadana. Este término, conforme se revisó previamente, no sólo implica las acciones del Estado que garanticen los derechos y libertades de los ciudadanos, es el ambiente en el que los miembros de la sociedad pueden ejercer dichos derechos y libertades para que, al mismo tiempo, puedan cumplir las

---

[106] *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, 9 de agosto de 1979, República del Ecuador, *Registro Oficial No. 892*, 2 de octubre de 2021.

[107] Entre los programas diseñados se puede mencionar el Club de Jóvenes, la Policía Escolar, la Auto Protección Escolar y Contra la Violencia Familia y hacia la Mujer. Véase Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos comparados*, Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Boletín no. 7, mayo de 2008, p. 10, en: *http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_07.pdf,* fecha de consulta: 2 de octubre de 2021.

[108] *Ley 20965 que permite la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública*, 4 de octubre de 2016, República de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 3 de octubre de 2021.

obligaciones que se derivan de los mismos. Muestra de ello es que, como parte de las acciones estratégicas del gobierno se encuentra la promoción de la organización comunitaria para la prevención del delito.[109]

Colombia asume también una visión de seguridad ciudadana; sin embargo, el énfasis es prioritariamente en los fenómenos de mayor impacto que afectan la seguridad de los habitantes, lo cual nos remite nuevamente a la noción de mantenimiento de orden público. En la Ley de Seguridad Ciudadana, por ejemplo, incluyen reformas al Código Penal para hacer frente a delitos como el tráfico y porte ilegal de armas, tráfico de niñas, niños y adolescentes, utilización ilícita de redes de comunicación, usurpación fraudulenta de inmuebles, actividades vinculadas al narcotráfico o porte de estupefacientes, por mencionar algunos.[110]

La legislación de Chile, al igual que el caso colombiano, retoma la relación entre orden y seguridad pública. Dentro de las funciones asignadas al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por ejemplo, se encuentra proponer las normas y acciones sobre políticas internas que estén orientadas a mantener "el orden público, la seguridad y la paz social". Entre ellas se menciona el control del delito, la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes y la victimización.[111] Los casos previamente expuestos ejemplifican los componentes de la seguridad pública y fortalecen la propuesta conceptual realizada previamente. A continuación, se analiza el caso mexicano.

IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO NORMATIVO MEXICANO

Pablo Picatto ubica los orígenes de este concepto en nuestro ordenamiento jurídico en la segunda mitad del siglo XIX, especialmente con la restauración de la

[109] Vicepresidencia del Gobierno de Guatemala, *Plan General de Gobierno 2020-2024*, República de Guatemala, s./f., s./p., en: *https://vicepresidencia.gob.gt/politica-gobierno-2020-2024/Politica-General-de-Gobierno-2020-2024,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2021.

[110] *Ley 1453 de Seguridad Ciudadana,* 24 de junio de 2011, República de Colombia, *Diario Oficial*, 30 de septiembre de 2021.

[111] Funciones Ministeriales, Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Constitución de 1857, la aprobación de los códigos civil y penal a principios de la década de 1870, y el ascenso de Porfirio Díaz a la presidencia en 1876:

> El régimen porfiriano (1876-1911) logró controlar el bandolerismo y la disensión política, salvaguardar los intereses de inversionistas privados, y poner en vigor la legislación liberal en torno a la propiedad, con el consiguiente despojo de una gran cantidad de campesinos y la acumulación de riqueza en manos de las élites nacionales. Ambas cuestiones contribuyeron a un renovado crecimiento poblacional en la capital y al aumento en las tasas de comisión de delitos [...] pese al activismo estatal en cuanto a reformas sociales por la vía de fortalecer la policía, los castigos y las prisiones.[112]

Sin embargo, el espíritu ideológico de este concepto, asociado al uso local de las policías, se puede rastrear con más claridad desde la Constitución de 1836, en su Sección Sexta relativa a la división del territorio de la Republica y gobierno interior de sus pueblos. El término policía se localiza en varios artículos vinculados al mantenimiento del orden y tranquilidad pública a nivel local, tales como el 14, 18, 22, 25, 27 y 29.[113] Estos artículos nos hablan del enfoque prioritariamente civil que se tiene de las instituciones policiales y muestran su relación con las instituciones de procuración de justicia.

En la Constitución de 1857, en el artículo 124 se estipula que:

> Art. 124. Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar

---

[112] Picatto, Pablo, *Ciudad de sospechosos. Crimen en la ciudad de México 1900-1931,* trad. de Lucía Rayas, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010, p. 19.

[113] "Constitución de 1836", *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados, 1991, en: *http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf,* fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

> en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.[114]

Después de la Revolución Mexicana se puede observar en el texto original de la Constitución de 1917, la noción de sanciones y penas vinculado a la autoridad judicial:

> Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.
>
> …

Esto es, la Policía Judicial sería quien investigaría los crímenes y delitos para lo cual reuniría la evidencia y armaría el expediente acusatorio para consignar a los autores a los tribunales competentes. Así lo establecía la Ley del 17 de noviembre de 1908. De esto se observa también que la estructura de la policía seguía la del Ministerio Público, de forma tal que la mecánica operativa de ambas instituciones se encuentra históricamente ligada.[115]

Con respecto a la definición contenida en el artículo 21 constitucional, desde el México porfiriano a diciembre de 2020, se han realizado un total de siete reformas a este artículo. De las reformas más significativas -más no las únicas- para el

---

[114] "Constitución de 1857 con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901", *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados, 1991, s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[115] García Guzmán, Ricardo, *La seguridad pública en Veracruz…Un reto alcanzable*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 77.

concepto de seguridad pública en nuestro país se encuentran las de 1983, 1994, 2005, 2008 y 2019.[116]

De la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, se puede identificar un elemento importante en la noción de seguridad pública de nuestro país: autoridad policial.[117] De los principales factores que diferencian el concepto de seguridad pública del concepto de seguridad nacional es precisamente la naturaleza civil de las autoridades encargadas de salvaguardar cada tipo de seguridad. Mientras que en, lo que se refiere a la seguridad nacional, se pueden encontrar las Fuerzas Armadas; en este artículo se plantea la necesidad de un tipo de policía judicial, ajena a las fuerzas armadas, para la persecución de delitos con un marcado énfasis en lo local. Esto coincide con el marco general presentado previamente.

La siguiente reforma constitucional a ese mismo artículo, llegaría once años después e incluiría tres cambios sustantivos. En primer lugar, se incorporó propiamente la definición de seguridad pública; en segundo, se estipuló que era concurrente entre los tres niveles de gobierno; y, en tercero, se hizo referencia a la creación de un sistema nacional de seguridad pública.[118]

Los tres cambios son de suma importancia no sólo porque definen la forma de procuración de la seguridad pública en el país, sino porque plantean una nueva forma de coordinación y correlación con las distintas autoridades de la Federación. Esta nueva visión enfatiza la importancia de que una institución de seguridad pública sea cercana a la población, tal como se señaló en el marco conceptual general. Asimismo, reflejan el planteamiento de una estrategia de seguridad pública a través de un mecanismo institucionalizado y, sobre todo, coordinado.

---

[116] Las demás reformas constitucionales a este artículo se llevaron a cabo en 1996 y 2016. El espíritu principal de dichas reformas es prioritariamente de forma, por lo que no se consideran para efectos de este trabajo.

[117] *Reforma constitucional al artículo 21*, 3 de febrero de 1983, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2020.

[118] *Reforma constitucional al artículo 21*, 31 de diciembre de 1994, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2020.

En la reforma constitucional al artículo 21 del 20 de junio de 2005, se incorporó otro elemento importante: "el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional".[119] Este párrafo refuerza la visión cooperativista del Estado mexicano en materia de seguridad pública, ahora a nivel internacional. Por visión cooperativista del Estado se entiende lo que refiere la SCJN al resolver la controversia constitucional 132/2006 promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal demandando la invalidez de la *Ley Federal de Seguridad Privada* concluyó que:

i. La seguridad como materia concurrente

…

"la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo, pues tiende a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio […].[120]

[119] El 17 de julio de 1998, en la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, 120 Estados aprobaron el Estatuto de Roma, el cual entró en vigor el 1 de julio de 2002. El Estatuto de Roma es el instrumento mediante el cual se constituye la Corte Penal Internacional. La Corte es el primer tribunal internacional de carácter permanente encargado de juzgar a los responsables de crímenes contra la humanidad, genocidio, crímenes de guerra y agresión. México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000 pero el Senado de la República lo aprobó hasta el 21 de junio de 2005, sólo después de esta reforma constitucional. Fue publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2005, ratificado el 28 de octubre de 2005 y publicada su promulgación el 31 de diciembre de 2005. México también es parte del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional, adoptado en Nueva York el 9 de septiembre de 2002.

[120] Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis *et al.*, "Los órganos legislativos federal y locales, en su propio ámbito de competencia, pueden legislar en materia de seguridad privada", *Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, septiembre de 2009, p. 68, en: *http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/76955/76955.pdf,* fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

Por su parte, la reforma constitucional de 2008 incorporó otros elementos importantes para el concepto de seguridad pública que coinciden con la teoría: la prevención e investigación, la naturaleza civil de las policías y la participación de la ciudadanía en la salvaguarda de la seguridad pública.[121] Esta reforma constitucional sobresale porque le asignó facultades a las instituciones de seguridad pública que tuvieron un efecto importante en la protección de los derechos humanos y, sobre todo, porque reconoció el papel de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad pública, tal y como ocurriría en el proceso de consolidación de un Estado constitucional de derecho. Este nuevo enfoque de prevención reflejaba, a su vez, que el gobierno asumía la responsabilidad social mediante el enfoque de la seguridad pública.

Esto quiere decir que, en materia de seguridad pública, México evolucionó de una visión punitiva a un modelo preventivo con la finalidad de involucrar a la sociedad en los esfuerzos de salvaguardar sus derechos. Además, no sólo se estableció un mecanismo de supervisión a las autoridades de seguridad pública con el que se buscó recuperar la confianza en las instituciones de procuración de justicia del país, sino que se institucionalizó que los derechos humanos debían ser el centro de protección para todas las autoridades, tal como se reconoce en la propuesta de los elementos del Estado constitucional de derecho desarrollada por Santiago Nieto Castillo.

Con respecto a la visión práctica de la seguridad pública en nuestro país, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 se estableció como piedra angular la prevención del delito, la promoción de la cultura de la denuncia y la legalidad con el objetivo de incentivar el acercamiento entre la sociedad y el gobierno.

Finalmente, tras la reforma constitucional de 2019, en nuestro máximo ordenamiento jurídico actual, la seguridad pública se definió, en el artículo 21, como una función compartida entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el

[121] *Reforma constitucional al artículo 21*, 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2020.

patrimonio de las personas. Lo anterior, para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social a través de la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. De esta modificación constitucional se retoma el componente conceptual que históricamente había estado vinculado a la noción de seguridad pública: orden público.[122]

Conforme se mencionó con anterioridad, el orden público nos remite a los orígenes conceptuales de la seguridad pública y nos recuerda que éste es una de las condiciones necesarias e indispensables para la vida social. Sin el orden público, no puede haber paz, tranquilidad, seguridad ni estabilidad y ésta es la razón por la que se estima que la primera obligación del gobierno mexicano es la de conservar ese orden. En el marco jurídico mexicano se reconoce que el orden público puede ser perturbado por distintas causas, por lo que resulta imperante que el gobierno utilice el poder del que dispone para evitar las violaciones a la ley y garantizar, de esa forma, las relaciones armoniosas entre los miembros de una misma sociedad.[123]

La reforma constitucional al artículo 21 constitucional de ese mismo año también especificaría cuáles serían las instituciones de seguridad pública, entre ellas la Guardia Nacional (en adelante GN), que asegurarían el mantenimiento de dicho orden público y qué características deberían cumplir.

En primer lugar, se especificó que las instituciones de seguridad pública debían ser de carácter civil, disciplinado y profesional. Y en segundo, que los sujetos de protección eran las personas consideradas individualmente, en sus libertades, en su integridad física y en sus derechos patrimoniales.

Con respecto al concepto de derechos patrimoniales, la SCJN ha advertido la responsabilidad del *Estado* por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los particulares en sus bienes o derechos, y divide la responsabilidad patrimonial del *Estado* en objetiva y directa.

---

[122] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

[123] Acción de Inconstitucionalidad 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, marzo de 1996, p. 32.

> La “responsabilidad directa” significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la “responsabilidad objetiva” es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.[124]

Al hacer esta distinción, reconoce el enfoque de protección a los derechos humanos que le corresponde al Estado mexicano y enfatiza su vínculo con la seguridad pública, apegándose con ello al marco conceptual desarrollado previamente. La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (en adelante LGSNSP), reglamentaria del artículo 21 constitucional, analizada también desde un enfoque práctico, establece que la seguridad pública comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

La reinserción social es, por lo tanto, otro elemento a considerar cuando se busca entender el concepto de seguridad pública en México. El interés por la reinserción social de los sentenciados implica el reconocimiento que la violencia y los delitos en el país tienen orígenes multifactoriales y multicausales. Esto incentiva la coordinación de diversas instituciones del *Estado* para minimizar la comisión de dichos delitos y, ante todo, demanda una colaboración con las sociedades. Esta visión nos habla de que el marco jurídico mexicano, además de enfatizar el orden público para el mantenimiento de la seguridad pública, reconoce la importancia de la ciudadanía para lograr dicho cometido.

En la Iniciativa de ley presentada por el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se puede observar este mismo enfoque ya que, en su presidencia, se

[124] Tesis P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

enfatizó la importancia de incluir este enfoque de prevención y reinserción social. Asimismo, vinculó el concepto de seguridad pública a la capacidad del gobierno para entablar una relación de confianza, a través de un régimen jurídico orientado a la rendición de cuentas y capacitación de los policías, para responder a las necesidades primordiales de los gobernados.[125] En esta Iniciativa de ley también se reconoció que el servicio civil debería ser el eje rector del desarrollo de las corporaciones de seguridad pública, y se le definió como "una función del Estado que deberá proveerse de manera concurrente y coordinada por la Federación, entidades federativas y municipios", criterio que también fue adoptado por el Pleno de la SCJN al advertir que la seguridad pública es una materia concurrente.[126]

Con lo anterior se puede observar que otro elemento conceptual que se puede identificar del marco jurídico mexicano relacionado a la seguridad pública es que las bases de coordinación tienden, en realidad, a la integración de capacidades en una estrategia integral, de carácter civil, para la seguridad pública que, a su vez, es coordinada a nivel federal. Por esto, y de conformidad al artículo 2o. de la LGSNSP, el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de formular y ejecutar políticas, programas y acciones en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

De conformidad con lo revisado en esta sección, la seguridad pública es un servicio del *Estado* que resulta de las leyes, políticas, estrategias y acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno orientadas a mantener el orden y la paz públicos, mediante un esquema de investigación-prevención-procuración e impartición de justicia-reinserción social; no obstante, en el caso mexicano, se le ha confundido con el concepto seguridad interior, conforme se detalla a continuación.

---

[125] "Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública", *Gaceta Parlamentaria*, año XII, núm. 2648, anexo IV, 4 de diciembre de 2008., s./p., 22 de julio de 2020.

[126] *Idem.*

CAPÍTULO TERCERO. SEGURIDAD INTERIOR

A diferencia de la seguridad nacional cuya definición se puede rastrear en el concepto histórico de la seguridad del *Estado* y la *Nación*, o la seguridad pública que se asocia a los orígenes del orden público y participación ciudadana, la seguridad interior es un concepto moderno que puede identificarse, en un primer momento, a finales de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo del derecho de guerra (también conocido como Derecho Internacional Humanitario) y la noción de los conflictos armados no internacionales; y, en un segundo, en el periodo posterior a la Guerra Fría, con la aparición de grupos terroristas y el crimen organizado transnacional.

I. EL DERECHO DE GUERRA Y LA SEGURIDAD INTERIOR

De conformidad con el Derecho de Guerra, existen dos tipos de conflictos armados: internacionales y no internacionales. Los Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 3o. común, definen un Conflicto Armado No Internacional (en adelante CANI) como aquel que no es de índole internacional y surge en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes. Puede ser un conflicto armado en que participen uno o más grupos armados no gubernamentales y, según la situación, pueden existir hostilidades entre las Fuerzas Armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente.[127]

[127] México es Estado Parte de los *Convenios de Ginebra de 1949* y dos de sus tres Protocolos Adicionales. Respecto al trámite constitucional, los cuatro Convenios fueron firmados por México el 8 de diciembre de 1949, aprobados por el Senado el 29 de diciembre de 1951, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1952, ratificado el 29 de octubre de 1952 y publicada su promulgación el 23 de junio de 1953. Por su parte, el *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)*, fue aprobado por el Senado el 21 de diciembre de 1982, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1983, adhesión

Una definición más restringida de CANI, adoptada para cumplir con los fines específicos del Protocolo adicional II, especifica que, para ser considerados como tal, deben desarrollarse:

> […] en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.[128]

Por otro lado, en el ámbito académico, según Hans Peter Gasser, está generalmente aceptado que los CANI sean:

> enfrentamientos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado entre el Gobierno, por una parte, y grupos armados insurrectos, por otra […]. Otro caso es el derrumbe de toda autoridad gubernamental en un país, que tenga como consecuencia el hecho de que varios grupos se enfrenten entre ellos por el poder.[129]

Dietrich Schindler, por su parte, explica que en este tipo de conflictos armados se observa la característica que las hostilidades suelen

> conducirse por la fuerza de las armas y presentar una intensidad tal que, por lo general, el Gobierno tenga que emplear a las fuerzas armadas contra los insurrectos en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Por otra parte, por lo que respecta a los insurrectos, las hostilidades han de tener un carácter colectivo [i.e.] no tienen que ser realizadas por grupos individuales. Además, los insurrectos deben tener un mínimo de organización. Sus fuerzas armadas deben estar bajo un mando

---

a México el 10 de marzo de 1983, publicada su promulgación el 21 de abril de 1983 y fe de erratas el 20 de septiembre de 1983. Y, el *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra* del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo III), fue firmado por México el 16 de noviembre de 2006, aprobado por el Senado el 6 de marzo de 2008, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2008, ratificado el 7 de julio de 2008 y publicada su promulgación el 5 de enero de 2009.

[128] *Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra*, 8 de junio de 1977, artículo 1o.1.

[129] Gasser, Hans Peter, "International Humanitarian Law: An Introduction", en H. Haug (ed.), *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Suiza, Paul Haupt Publishers, 1993, p. 555.

> responsable y poder llenar ciertos requisitos mínimos desde el punto de vista humanitario.[130]

Si consideramos que los conceptos previamente desarrollados de seguridad nacional y seguridad pública no hacen referencia a este tipo particular de conflictos, a pesar de que tenga impacto en ambas dimensiones de la seguridad, podemos vislumbrar la existencia de un concepto intermedio al que se le reconocerá como seguridad interior. Estas ideas coinciden con la definición contenida en el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres sobre seguridad interior:

> 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.[131]

Las coincidencias terminológicas entre los CANI y el tipo de delitos -o conductas ilícitas- que atentan contra la seguridad interior que se mencionan en el Diccionario Militar podrían indicar que una amenaza a ésta habilitaría el uso de las Fuerzas Armadas en los casos que existiera un conflicto de grandes magnitudes dentro del territorio que atente contra el *Estado* mismo o la *Nación* en su conjunto.

Lo anterior, permite identificar una primera característica de la seguridad interior: forma parte de la seguridad nacional. Al habilitarse la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan en conflictos de seguridad interior por considerar que aquéllos pueden evolucionar y convertirse en una amenaza de seguridad nacional, se deduce que las amenazas a la seguridad interior están consideradas en un grado menor que las de seguridad nacional, por lo que el concepto *per se* está incluido en

---

[130] Schindler, Dietrich, "The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols", en *Collected Courses of the Hague Academy of International Law,* Países Bajos, RCADI, 1979, p. 147.

[131] Cabanellas De Torres, Guillermo y Alcalá-Zamora, Luis, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Argentina, Claridad, t. 6, 1983, p. 100.

el concepto más general de seguridad nacional. Reitero, si los cuerpos militares pueden salvaguardar la seguridad interior es porque pretenden evitar que una amenaza interna afecte la seguridad nacional.

Analicemos ahora, los casos estadounidense y europeo, los cuales permiten identificar una nueva etapa en la concepción de la seguridad interior como producto del periodo de la posguerra Fría, en específico, del terrorismo y el crimen organizado.

II. LA SEGURIDAD INTERIOR Y EL SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES

Tras la aparición de nuevos grupos del crimen organizado transnacional y terroristas a nivel mundial, las nociones de seguridad se vieron obligadas a reconfigurarse y redefinirse. Este nuevo paradigma tuvo un impacto importante en la seguridad mundial y, en consecuencia, se pudo observar el surgimiento de una nueva dimensión de la seguridad: la seguridad interior.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés) no contiene una definición precisa del término "crimen transnacional organizado"; sin embargo, sí posee una definición de "grupo criminal organizado". En el artículo 2o. (a) se específica que un "grupo criminal organizado" es: 1) un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; 2) que ha existido por un periodo de tiempo; 3) actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; y, 4) con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. [132]

En este contexto, la UNTOC se refiere al término "transnacionales", para referirse a los delitos cometidos en más de un *Estado* y a aquellas ofensas que tienen lugar en un *Estado,* pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de uno,

[132] UNODC Centroamérica y el Caribe, *Crimen Organizado Transnacional*, en: *https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html,* fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

así como delitos cometidos en un *Estado* pero que tienen un impacto substancial en otro. De lo anterior, la definición tácita de "crimen transnacional organizado" incluye virtualmente a todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionales.

A nivel teórico, de conformidad a Nicolás López Calera, el terrorismo es un atentado contra los derechos fundamentales de la persona humana y no puede definirse únicamente como el uso de la violencia o la amenaza de su uso contra un *Estado* porque éstos también puede ser terroristas. El terrorismo tampoco es un delito común ya que se trata de acciones que producen terror.[133]

Yoram Distin, por su parte, cita a G. Guillaume para enfatizar en la distinción de víctima, objetivo y resultados para distinguir un acto terrorista de otros tipos de violencia. Guillaume también reconoce que el terrorismo es un método de combate en el cual las víctimas no son elegidas en lo individual sino como en lo colectivo para tener un efecto simbólico ya que el objetivo último no es matar a las víctimas sino esparcir terror.[134]

En lo que respecta al derecho internacional, no existe un tratado general de las Naciones Unidas sobre el terrorismo ni una definición vinculante de este término. Si bien en 1937 se llevó a cabo una *Convención General para la Prevención y Castigo del Terrorismo*, ésta fue ratificada únicamente por India, en gran parte, porque no existía consenso en los *Estados* sobre lo que podrían considerarse terrorismo *per se*. Tampoco había acuerdo en la materia porque un gran número de *Estados* buscaba que una definición vinculante incluyera la excepción de los actos de violencia perpetrados en batallas por la auto-determinación. Hoy en día, y considerando la nueva percepción de los grupos terroristas, en lugar de buscar una definición propiamente, los *Estados* y organizaciones intergubernamentales han alcanzado acuerdos sobre la naturaleza criminal de determinados actos terroristas en lo individual.

---

[133] Distein, Yoram, *Non-International Armed Conflicts in International Law*, 2da ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 226.

[134] *Ibidem.*

Gracias a este nuevo enfoque es que se han logrado diversos tratados orientados a prohibir conductas específicas; sin embargo, la ONU continúa impulsando que exista una definición vinculante. En 2004, por ejemplo, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1566 (2004) para mencionar que existen ciertos actos que nunca son justificables y que se asemejarían a una definición del terrorismo en sí mismo:

> "los actos criminales, incluyendo aquéllos que van en contra de civiles, cometidos con la intención de causar muerte o heridas corporales serias, o tomar prisioneros, con el propósito de provocar un estado de terror […] intimidar a la población u obligar a algún gobierno u organización internacional a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto que constituya ofensas dentro del espectro definido en las convenciones internacionales o protocolos relacionados al terrorismo". [135]

Bajo este nuevo contexto de amenazas, se hizo imperante reconocer, en primer lugar, que los actores del sistema internacional ya no eran únicamente los *Estados*, las organizaciones internacionales o las no-gubernamentales, sino que los grupos terroristas y la delincuencia organizada transnacional tomaban un papel cada vez más importante en la configuración de las relaciones de seguridad a nivel internacional.[136]

---

[135] Cassese, Antonio (ed), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 1265 y 1266.

[136] Con respecto a su relación con la delincuencia organizada transnacional, cabe resaltar que, en su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad observó con preocupación la estrecha relación que existía entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional e hizo hincapié en que los Estados deben implementar acciones para prevenir, suprimir, congelar y criminalizar el financiamiento terrorista, así como negar salvoconducto a terrorismos. Más aún, los Estados fueron llamados a apoyar a otros Estados en investigaciones criminales relacionadas a terrorismo, entre otras disposiciones. Asimismo, ha reconocido en otras ocasiones los vínculos existentes entre éstos, véase la Resolución 2195 (2014). Si bien el terrorismo es ahora caracterizado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, también este tipo de resoluciones ha generado dudas respecto al papel de los Estados frente a esta nueva amenaza, por una parte no es claro si se requiere que los Estados establezcan su jurisdicción o empiecen con procedimientos criminales en contra de los sospechosos, véase Cassese, Antonio, *op. cit.,* p. 1268.

En segundo, que las amenazas ya no se llevaban a cabo en un territorio definido, sino que ahora nos encontrábamos vulnerables también en el mundo virtual con la posibilidad de ser víctimas, por ejemplo, de ciberataques. Y tercero, que los nuevos grupos que atacaban no distinguían entre sociedad civil y milicia, es decir, no respetaban los lineamientos de la guerra. Para hacer frente a esta nueva realidad, se recurrió a la noción de seguridad interior.

El término de seguridad interior en Estados Unidos tuvo su auge después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.[137] El nuevo enfoque que se le dio a este término consideraba que la globalización y los medios de comunicación favorecían la diversidad de actores en el sistema internacional al darles un mayor acceso a los recursos financieros, armamentistas, técnicos y tecnológicos, incrementando así la vulnerabilidad y magnificando los efectos de sus actos.[138]

Entre los elementos determinantes del concepto de seguridad interior en Estados Unidos se encuentra la necesidad de coordinación interna de cada orden de gobierno, incluidos aquellos órganos que comúnmente no solían ser considerados para asuntos de seguridad nacional. También tiene la característica que su ejecución, al interior de las diferentes dependencias, se realiza de forma transversal y coordinada desde la Federación. Y, además, favorece el análisis de asuntos que trascienden los temas correspondientes a las esferas tradicionales de seguridad pública y nacional a través de la información recabada por las instancias locales.[139]

En palabras de Pamela A. Collins y Ryan K. Baggett, la seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses del país que se realiza a través del Ejército, de las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia; mientras que la seguridad interior evoca los esfuerzos del gobierno federal, de los estados,

---

[137] El 11 de septiembre de 2001, 19 miembros de Al Qaeda llevaron a cabo el mayor ataque terrorista en la historia de Estados Unidos al estrellar aviones en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania. La cifra de muertos se elevó a casi 3,000 personas y 9,000 heridos.

[138] Chertoff, Michael, *Homeland Security. Assessing the First Five Years*, Estados Unidos, University of Pennsylvania Press, 2009, p. 154; y, Foster, James L., "New Conventional Weapons Technologies: Implications for the Third World", en Uri Ra´anna *et al.* (coord.), *Arms Transfers to the Third World: The Military Buildup in Less Industrial Countries*, Estados Unidos, Westview Press, 1978, p. 76.

[139] Montero Bagatella, *op. cit*., p. 211.

autoridades locales y sus comunidades, para hacer lo propio contra amenazas humanas y naturales de diversa índole, ya sea nacional o exterior.[140]

Como reconocimiento a este nuevo entendimiento, Estados Unidos creó la Agencia de Seguridad Interior (*Departament of Homeland Security*) para que fungiera como la encargada de proteger las instituciones del *Estado* y a la población, en coordinación transversal con todas las dependencias de éste.

Dentro de sus actividades, y gracias al caso Hamdan v. Rumsfeld, la guerra internacional contra el terrorismo fue considerada como un CANI por una mayoría de la Suprema Corte de Justicia en 2006.[141] Esta nueva percepción de seguridad interior es consistente con el argumento de que esta dimensión de la seguridad tiene sus antecedentes en el Derecho Internacional Humanitario y la guerra contra el terrorismo.

La Unión Europea también amplió el concepto de seguridad interior para incorporar a todas aquellas amenazas que pudieran tener repercusión en la vida de sus ciudadanos y desarrolló una Estrategia Europea de Seguridad Interior, aprobada por el Consejo Europeo el 25 y 26 de marzo de 2010, en la que se definió seguridad interior como:

> […] un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provocados por el hombre, tales como los incendios forestales, los terremotos, las inundaciones y las tormentas.[142]

---

[140] Collins, Pamela A. y Baggett, Ryan K., *Homeland Security and Critical Infrastructure Protection*, Estados Unidos, Praeger Security International, 2009, p. 7.

[141] El 13 de noviembre de 2001, el Presidente George W. Bush y su Secretario de Defensa, Rumsfeld, presentaron cargos contra Salim Ahmed Hamdan en los que se le acusaba de conspiración en la realización de actos terroristas porque, durante algún tiempo, fue chofer y quizá guardaespalda personal de Osama Bin Laden, véase Muñoz Conde, Francisco, "La situación de los presos de Guantánamo: entre la tortura y el Estado de Derecho", *Teorder*, núm. 3, p. 123, en: *https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32595.pdf*, fecha de consulta: 2 mayo de 2021.

[142] Secretaría General del Consejo Europeo, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad*, 2010, p. 8, en:

Para corroborar lo anterior e identificar otras características propias de la seguridad interior, a continuación, se analizarán diversas definiciones de seguridad interior a nivel internacional. En específico, se profundizará en la región latinoamericana por ser más compatible con el caso mexicano, dados los vínculos históricos, políticos, sociales y económicos que comparten.

III. LA SEGURIDAD INTERIOR Y EL DERECHO INTERNACIONAL COMPARADO

La legislación de seguridad interior en Guatemala es explícita en establecer que ésta es uno de los componentes de la seguridad nacional. En la *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, en específico, se reconoce a la seguridad interior como uno de sus elementos y la contempla como uno de los ámbitos del Sistema Nacional de Seguridad. Además, en el artículo 19 de esa misma Ley, estipula que se vincula a un tipo de delitos en particular:

> El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.[143]

Para Argentina, en cambio, la relación observada en el caso guatemalteco entre la seguridad nacional y la seguridad interior no es tan evidente. La seguridad interior se define en el artículo 2o. de la *Ley de Seguridad Interior* (en adelante *LSI*) 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

https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf, fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

[143] *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*, *op. cit*.

> garantías y, la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.[144]

Bajo esta concepción de la seguridad interior se pueden observar coincidencias con tres de los elementos fundamentales de la seguridad pública que, según lo revisado con anterioridad, son: 1) libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes; 2) los derechos humanos y garantías de las personas; y, 3) las instituciones nacionales.

Lo que se puede afirmar del caso argentino es que el concepto de seguridad interior se encuentra estrechamente relacionado al de seguridad pública. Este argumento se fortalece al revisar el artículo 6o. de la *LSI* en donde se estipula que "el sistema de seguridad interior tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas".[145]

Por su parte, el Consejo de Seguridad Interior del Estado argentino se integra por miembros permanentes y no permanentes, entre los que sobresalen el Ministro del Interior, de Justicia, el Subsecretario de Seguridad Interior y diversas instituciones de carácter estrictamente policial, tales como la Policía Federal Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, es decir, involucra prioritariamente a autoridades civiles.

Sin embargo, el análisis del caso argentino también deja ver que la seguridad interior va más allá de la seguridad pública, ya que posibilita la intervención de la Gendarmería Nacional al considerarla como una de las instituciones que conforman el sistema de seguridad interior y, es posiblemente en esa esfera, en donde la podría reconocer implícitamente como un elemento de la seguridad nacional.

La *Ley de Gendarmería Nacional* define a este cuerpo como una "fuerza de seguridad militarizada, dependiente del Comando en Jefe del Ejército" y reconoce que su misión es "satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía que le compete al Comando en Jefe del Ejército, en la zona de seguridad de fronteras y

---

[144] *Ley No. 24.059 de Seguridad Interior,* 6 de enero de 1992, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina,* 3 de febrero de 2021.

[145] *Idem.*

demás lugares que se determinen al efecto".[146] Esto es, la Gendarmería es una policía militar que se asume como "una fuerza de seguridad, con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior".[147]

En su calidad de fuerza intermedia, la Gendarmería Nacional Argentina se reconoce a sí misma como una "organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política Exterior de la Nación".[148]

Esto indica que, en el caso argentino, si bien el concepto de seguridad interior es más cercano al de seguridad pública, eso no necesariamente significa que lo comprende en su totalidad. Lo anterior porque, considerando los marcos conceptuales desarrollados previamente, al abrir la posibilidad de involucrar a cuerpos reconocidos abiertamente como militares, como la Gendarmería Nacional, en asuntos de seguridad interior, colisiona con el ámbito de competencia y objetivos de la seguridad pública. Esto no implica, sin embargo, que estas dos se contraponen en su totalidad, sino que solamente pueden estar unidas conceptualmente en los casos en que las amenazas propias del orden interior no incrementen a tal grado que requieran la intervención de la policía militar o las Fuerzas Armadas, conforme se desarrollará más adelante.

El caso chileno es diferente. La Constitución Política de Chile, en el Capítulo IV artículo 24, estipula que la autoridad del Presidente de la República se extiende a "todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la

---

[146] *Ley 19.349 de Gendarmería Nacional*, 25 de noviembre de 1971, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina,* 5 de febrero de 2021.

[147] Gendarmería Nacional Argentina, *Quiénes somos,* Argentina, s./p., en: *https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria/quienes-somos#:~:text=Por%20fuerza%20intermedia%20entendemos%20una,Pol%C3%ADtica%20Exterior%20de%20la%20Naci%C3%B3n,* fecha de consulta: 2 de febrero de 2020.

[148] *Idem.*

seguridad externa de la República".[149] Por su parte, el artículo 90 diferencia entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, con lo cual, la normativa chilena introduce un concepto híbrido entre seguridad pública y seguridad interior denominado *seguridad pública interior,* y reconoce que un cuerpo de seguridad como los Carabineros se podrá integrar con las Fuerzas Armadas cuando sea necesario garantizar el orden institucional, es decir, cuando se requiera proteger las instituciones del *Estado*. [150]

Esta idea se refuerza en la *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*, la cual define en su artículo 1o. que éstos son una "institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley".[151]

A diferencia del caso argentino en donde el concepto de seguridad interior se acercaba conceptualmente a la seguridad pública, la creación chilena de una institución policial técnica con carácter militar posiciona el concepto de seguridad interior justo a la mitad entre la seguridad pública y la seguridad nacional. Asimismo, y dado que el concepto de seguridad interior reconocido implícitamente aquí hace referencia a que existe un incremento gradual en las amenazas al "orden institucional de la República", se podría inferir que la seguridad pública se encuentra contenida conceptualmente en la seguridad interior y, ésta a su vez, en la seguridad nacional. No obstante, sigue sin quedar claro si la inmersión de la seguridad pública en la seguridad interior se da en su totalidad.

El Estado uruguayo es otro ejemplo en el que también se utiliza un concepto intermedio: la *seguridad pública interna,* pero, a diferencia del caso chileno, posiciona a las instituciones de seguridad interior más cercanas a las autoridades

---

[149] *Constitución Política de la República de Chile*, 24 de octubre de 1980, Decreto Supremo No. 1.150 de 1980, República de Chile, *Diario Oficial de la República de Chile*, 27 de agosto de 2020.

[150] *Idem.*

[151] *Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*, 7 de marzo de 1990, República de Chile, *Diario Oficial de la República de Chile*, 28 de agosto de 2020.

civiles, como ocurre con el caso argentino. De conformidad al artículo 1o. de la *Ley Orgánica Policial*, "el orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior". Y, de conformidad al artículo 2o., la Policía Nacional "constituye una fuerza civil y pública en materia de seguridad interna". [152] Es decir, la Policía Nacional, de carácter civil, es la que tiene como misión proteger y garantizar la seguridad interior.

La *Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna* de Paraguay, por su parte, reitera una cercanía conceptual entre la seguridad pública y la seguridad interior al utilizar el término seguridad interna y definirlo, en su artículo 37, como "la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional".[153]

A diferencia de los casos anteriores en los que las instituciones de seguridad interior se encuentran más cercanas a las autoridades civiles, o en el justo medio, en Latinoamérica también existen cuerpos de seguridad interior que se encuentran estrechamente relacionadas a las fuerzas militares, tales como la Guardia Nacional Bolivariana y la Policía Nacional de Colombia que sirven para evidenciar cómo la seguridad interior es parte de la seguridad nacional del *Estado*.[154] En el caso de la Guardia Nacional Bolivariana, se trata de un grupo militar que tendrá entre sus responsabilidades el conducir operaciones para el mantenimiento del "orden interno", operaciones para la defensa de la *Nación*, actividades de policía administrativa e investigación penal y, participará en el desarrollo nacional. [155]

---

[152] *Ley 19.315 Orgánica Policial,* 24 de febrero de 2015, República Oriental del Uruguay, *Diario Oficial,* 20 de julio de 2020.

[153] *Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna,* 15 de septiembre de 1998, República del Paraguay, *Gaceta Oficial de Paraguay*, 2 de febrero de 2021.

[154] Vizcaíno Zamora, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, México, Ubijus, 2018, p. 173.

[155] Ministerio de Poder Popular para la Defensa, *Misión de la Guardia Nacional Bolivariana*, s./f., s./p., en: *http://www.guardia.mil.ve/web/mision/*, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020.

La Policía Nacional colombiana, por su parte, es una institución que, si bien está definida en la Constitución colombiana como "un cuerpo armado de naturaleza civil", de conformidad al artículo 10 de la Ley 62 de 1993, depende para los efectos de dirección y mando del Ministerio de Defensa.[156] Este caso es relevante porque, si bien la Constitución colombiana no incluye propiamente el concepto de seguridad interior, en su artículo 123 reconoce la posibilidad de un Estado de Conmoción Interior y la vincula a la capacidad de respuesta del Ejecutivo federal, a través de las autoridades policiales. Más aún, bajo este supuesto, el caso colombiano une los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional al referirse al orden público y la seguridad del *Estado* en supuestos de conmoción interior (o amenaza a la seguridad interior).[157]

De lo desarrollado hasta el momento, hemos podido comprobar dos elementos respecto al concepto de seguridad interior: 1) es un componente de la seguridad nacional y 2) se encuentra vinculada, en mayor o menor grado, con la seguridad pública pero, cabe aclarar, la seguridad pública no se encuentra comprendida en su totalidad en la seguridad interior.

El caso cubano sugiere otra característica de la seguridad interior que se había mencionado anteriormente desde el análisis de los CANI y la definición del Diccionario Militar: existen amenazas que son exclusivas de la seguridad interior. El gobierno de Cuba define seguridad interior e identifica las siguientes como sus amenazas:

> Condición necesaria alcanzada por el país, en la cual se garantiza la Seguridad del Estado y el Orden Interior mediante las acciones conjuntas de los organismos e instituciones del Estado, las organizaciones políticas, de masas y sociales, con el apoyo del pueblo revolucionario dirigidas a prevenir y enfrentar las acciones subversivas, delictivas y antisociales estimuladas y promovidas por los Servicios Especiales Enemigos, organizaciones contrarrevolucionarias, la delincuencia organizada y elementos independientes, con la intención deliberada de subvertir el

[156] *Ley 62 de 1993,* 12 de agosto de 1993, República de Colombia, *Diario Oficial de Colombia*, 2 de noviembre de 2020.

[157] *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991, República de Colombia, *Gaceta Constitucional* No. 116, 12 de enero de 2021.

> régimen político; destruir la economía y la obra social de la Revolución; vulnerar las fronteras; atentar contra la soberanía, el bienestar individual y colectivo y la tranquilidad ciudadana del pueblo; atentar contra la vida de sus principales dirigentes; destruir la Revolución y reimplantar un régimen capitalista en Cuba.[158]

Esto coincide en la legislación hondureña cuando, en el artículo 34 de la *Ley Orgánica de la Policía Nacional,* este país reconoce la existencia de casos fortuitos o de fuerza mayor que atenten específicamente contra la seguridad interior.[159] Esos casos especiales se pueden identificar en esa misma Ley cuando mandata a la Dirección Nacional de la Policía preventiva para que colabore con las Policías de otros *Estados* y organizaciones policiales internacionales en el

> combate de la delincuencia, especialmente en cuanto a la delincuencia transnacional y en áreas como los de trata de mujeres y de niños, del narcotráfico, del hurto o robo de vehículos automotores terrestres, de los agentes saboteadores, piratería aérea, lavado de activos, de los contrabandistas y defraudadores fiscales, falsificadores de moneda y traficantes de personas, armas y de los delitos de orden internacional que afecten la seguridad interior del Estado.[160]

Asimismo reitera la importancia de su salvaguarda al crear el Consejo Nacional de Seguridad Interior como un órgano con jurisdicción a nivel nacional compuesto por doce miembros entre los que se encuentran los Secretario(a)s de Estado en los Despachos de Seguridad (quien lo preside) y el de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; el (la) Fiscal General de la República, el (la) Presidente (a) de la Corte Suprema de Justicia o su representante; el (la) Comisionado (a) Nacional de los Derechos humanos, y representantes de diversos sectores de la sociedad hondureña.[161]

---

[158] Defensa de la República de Cuba, *Glosario,* República de Cuba, s./f., s./p., en: *http://www.cubadefensa.cu/?q=glosario/S*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

[159] *Ley Orgánica de la Policía*, 31 de octubre de 2008, Honduras, *La Gaceta: Diario Oficial de la República de Honduras,* 12 de octubre de 2020.

[160] *Idem.*

[161] *Reglamento del Consejo Nacional de Seguridad Interior,* 1 de agosto de 2014, Honduras*, La Gaceta: Diario Oficial de la República de Honduras*, 2 de febrero de 2021.

La formación de este Consejo Nacional como un grupo de alto nivel gubernamental y sus facultades, así como el nivel de amenaza al que se refiere, podrían ser indicativo de una característica adicional de la seguridad interior: sólo puede ser competencia del *Estado*.

Esto, a su vez, la separa conceptualmente de la seguridad pública ya que, conforme se desarrolló en el apartado anterior, una de las características principales de la seguridad pública es la cercanía de la sociedad con las autoridades locales.

A pesar de las diferentes concepciones que se describieron en este apartado sobre la seguridad interior, en la mayoría de los casos este concepto aparece como un punto intermedio entre la seguridad nacional y la seguridad pública.

En ese tenor, se puede afirmar que *la seguridad interior, en su sentido más genérico, es una condición intermedia entre la seguridad pública y seguridad nacional que el Estado debe asegurar a la Nación para proteger sus instituciones de peligros internos -o externos-, independientemente del origen de la amenaza. Para lograrlo, el Estado debe coordinar esfuerzos a través de la colaboración transversal de los tres órdenes de gobierno y utilizar instituciones de seguridad especiales que permitan hacer frente a delitos propios de la seguridad interior*. Analicemos, entonces, si esto coincide con la conceptualización de la seguridad interior en México.

IV. LA SEGURIDAD INTERIOR EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO

Una primera noción de este concepto apareció en la Constitución de Cádiz de 1812, aplicable a la Nueva España según su artículo 10, cuando en el artículo 170 de dicha Constitución se estableció que la "potestad para hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuando conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes".[162]

[162] *Constitución Política de la Monarquía Española,* 19 de marzo de 1812, España, *Imprenta Real*, 28 de agosto de 2020.

Posteriormente, en la Constitución Federal de 1824, se le facultó al Presidente para aplicar sus leyes y decretos dirigidos a "sostener su independencia de la nación en el exterior y su unión y libertad en lo interior". Sin embargo, no fue sino hasta la *Cuarta Ley* de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en el artículo 17, que el concepto seguridad interior *per se* apareció por primera vez en el contexto constitucional, cuando se reconocieron como atribuciones del Presidente de la República el "[…] disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior". Esta misma redacción se mantuvo en la Constitución de 1857, ahora en el párrafo VI del artículo 85 referente a las facultades y obligaciones del Presidente.

En la Constitución de 1917, la expresión seguridad interior se enuncia en el artículo 89 fracción VI dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal sin que la norma establezca su significado. Lo mismo ocurre en el Código de Justicia Militar en donde se prevén, en el Título Séptimo, los delitos contra la seguridad interior de la Nación, entre lo que se encuentran la rebelión y la sedición militar pero no se define seguridad interior.

En el artículo 1o. de la *Ley Orgánica de la Armada de México* se establece que, como parte de sus misiones se encuentra "emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país".[163] y, en la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* se estipula que la misión general de éstas últimas será "garantizar la seguridad interior".[164]

A pesar de que este concepto figura en el máximo ordenamiento jurídico mexicano desde hace casi doscientos años, sigue sin existir una definición de seguridad interior que sea vinculante para las acciones del gobierno. No obstante, en la época contemporánea, se pueden identificar algunos esfuerzos para definirlo, y por ende regularlo, en la legislación mexicana.

---

[163] *Ley Orgánica de la Armada de México,* 30 de diciembre de 2002, última reforma publicada el 19 de mayo de 2017, *Diario Oficial de la Federación,* 22 de julio de 2020.

[164] *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, 26 de diciembre de 1986, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de julio de 2020.

El primero de ellos se encuentra en el proyecto de reforma a la LSN en el año de 2009. En sesión de pleno del Senado de la República celebrada el día 23 de abril de 2009, se recibió la Iniciativa como proyecto de decreto que reformaba la LSN. En esa Iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo Federal propuso que se revisaran y definieran los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para dar certeza legal al concepto de seguridad interior y establecer las reglas con las que el *Estado* podía y debía actuar en esta materia.

En la Iniciativa se modificaban artículos vinculados a las diferentes esferas de la seguridad. En específico, en el artículo 3o. se buscó definir la seguridad interior como la "condición en que la estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano se encuentran garantizadas a través de la aplicación coordinada de sus recursos y medios".[165]

Al respecto, en la Minuta aprobada del Senado de la República, el 27 de abril de 2010, se modificó y redefinió la seguridad interior como "la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno".[166] En esa misma Minuta, se reformó el artículo 5o. para incluir, como una de las amenazas de la seguridad nacional, a aquéllos "actos o hechos que, de conformidad con la declaratoria que al efecto se expida, afecten la seguridad interior". Esto nos reitera que la concepción de la seguridad interior es un componente de la seguridad nacional.

Con respecto al procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, la Minuta del Senado de la República incluyó una serie de artículos que resultan relevantes para la conceptualización del término seguridad interior. Del artículo 68, por ejemplo, se desprenden los tipos de actos o hechos que

[165] "Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional", *Gaceta del Senado,* núm. LX/3SPO-372/20288, 23 de abril de 2009, s./p., 8 de abril de 2020.

[166] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda Respecto al Proyecto de Decreto que Reforma la Ley de Seguridad Nacional", *Gaceta del Senado*, núm. LXI/1SPO-127/24879, 27 de abril de 2010, p. 14, 10 de julio de 2020.

podrían atentar contra la seguridad interior. Dichos supuestos coinciden con la noción de CANI desarrollado previamente:

> Artículo 68.- Para los efectos de este Título, se considera que afectan la seguridad interior, los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.[167]

Por su parte, los artículos 69 y 70 evidenciaron que el concepto de seguridad interior involucra la capacidad de las instituciones del Estado mexicano para mantener el orden interior. Asimismo, en el párrafo IV del artículo 70, se observa que una afectación a la seguridad interior implica la intervención inmediata de las fuerzas federales. Esto es un elemento que diferencia a las instituciones de seguridad interior de las instituciones de seguridad pública, dado que el enfoque de estas últimas es prioritariamente local.[168]

Adicionalmente en los artículos 71, 72, 73, 76 y 77 se especificaba la intervención de las autoridades en una afectación a la seguridad interior, dentro de las cuales sobresale la posibilidad que la Fuerza Armada permanente participe activamente, aunque de forma subordinada, con las fuerzas federales para hacer frente a las amenazas de seguridad interior. También incorporaba implícitamente, en el artículo 72, la aplicabilidad del fuero militar durante la intervención en asuntos de seguridad interior. Al reconocer la participación militar en el caso de una amenaza a la seguridad interior y, al mismo tiempo, contemplar en el artículo 73 que las instituciones de seguridad pública estarán encargadas de dar seguimiento al proceso judicial de los culpables, una institución de seguridad interior se podría componer de dos tipos de miembros: uno militar y uno civil.

Los artículos 74, 75 y 78, por su parte, se refieren a la capacidad de recolección de información y generación de inteligencia que tendrían las autoridades o instituciones encargadas de enfrentar una amenaza a la seguridad

---

[167] *Ibidem,* p. 19.

[168] *Ibidem,* pp. 19-21.

interior. Esto es un indicio de que las amenazas de seguridad interior podrían convertirse en una amenaza a la seguridad nacional si no son identificadas y controladas a tiempo. Lo anterior es más claro si asociamos los supuestos en que la información puede ser reservada o procesada con "sigilo", son los que representan una amenaza a la seguridad nacional.[169]

A pesar de estar vinculado con la misma existencia del *Estado* y sus instituciones, el concepto de seguridad interior no trascendió al texto de dicha Ley porque la Minuta fue desechada el 3 de febrero de 2016 y, por lo tanto, no se aplicó la reforma. No obstante, sentó las bases para un entendimiento más profundo sobre el concepto de seguridad interior en nuestro marco jurídico.

Otra definición de seguridad interior se puede encontrar en el Programa para la Seguridad Nacional 2013-2018: "Seguridad Interior, 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".[170] Si bien es una realidad que esta definición sirvió como base para la propuesta en la *LSI* que se impulsaría posteriormente, al no encontrarse plasmado en ningún marco normativo, no es propiamente vinculante ni sobrepasa un Programa sexenal de la administración en turno.

El tercer esfuerzo se encuentra en la *LSI*. Desde el inicio de su proceso legislativo, esta Ley implicó la coordinación de diferentes fuerzas políticas y buscaba dar certeza jurídica en la materia frente a los crecientes índices de violencia de tipo criminal que se incrementó desde el año 2006. Con un total de seis proyectos de decreto de diferentes facciones políticas del país, las iniciativas de ley coincidían en la necesidad de separar el concepto de seguridad interior de seguridad nacional, para lo cual resultaba necesario un ordenamiento jurídico específico que definiera y regulara las actividades que fueran competencia de las instituciones o dependencias encargadas del mantenimiento de la seguridad interior.

[169] *Ibidem,* pp. 22-23.

[170] *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*, 13 de diciembre de 2013*, Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020.

Particularmente coincidían en la necesidad de regular la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad interior.

La Iniciativa de los diputados Martha Sofía Tamayo Morales y César Camacho Quiroz se refería, en específico, a que la reforma constitucional de 2004 había creado una nueva materia de derecho: el Derecho de la Seguridad Nacional que facultaba al Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de Seguridad Nacional. Dentro de esa nueva materia, reconocían que se encontraba la vertiente de seguridad interior, "cuyo objeto de protección es el orden interno". Este argumento reafirma que, en el caso mexicano, se concibe la seguridad interior como un elemento constitutivo de la seguridad nacional.

La Iniciativa de ley de la diputada Sofía González Torres, por su parte, se refería a que "el concepto de seguridad nacional tenía que ser visto como un todo, en el que se integran las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar el orden necesario para el desarrollo cotidiano de las actividades en beneficio de la nación".[171]

Estas ideas son indicativas que el concepto de seguridad interior está vinculado al concepto de *Nación* en donde no solamente se debe considerar la seguridad del *Estado*, sino el respeto y salvaguarda de los individuos y las instituciones.

El diputado Jorge Ramos Hernández, propuso en específico regular los procedimientos para declarar las afectaciones y preservar la seguridad interior, con base en lo propuesto en la reforma a la LSN explicada previamente. Asimismo, analizaba los supuestos que justificarían la intervención de las distintas instancias federales, incluyendo la Fuerza Armada permanente.

El senador Roberto Gil Zuarth, por su parte, justificaba la necesidad de expedir una *LSI* refiriéndose a que México enfrentaba el reto de balancear el carácter civil de la seguridad pública frente a la gravedad de fenómenos sociales como el crimen organizado, el terrorismo o la cibercriminalidad. Ello reafirma que la seguridad interior se encuentra en un punto intermedio entre la seguridad nacional y la

[171] "Declaratoria de publicidad del Dictamen de la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 4917, anexo VI, 30 de noviembre de 2017, p. 7, 20 de julio de 2020.

seguridad pública. De ser el caso, las amenazas de orden interior no son las únicas que amenazan a la seguridad interior, sino que amenazas externas también podrían ser consideradas como que atentan contra la seguridad interior del Estado mexicano.

El senador Gil Zuarth también destacó que el despliegue de las fuerzas militares en nuestro país era histórico e incluso, a pesar de ser reconocido como constitucional por la SCJN, en auxilio a autoridades civiles de seguridad pública, seguía sin contar con un marco jurídico claro al respecto. Asimismo, su Iniciativa reconoció a la seguridad interior como "una de las dos vertientes de la seguridad nacional, siendo la segunda la defensa exterior".[172]

La Iniciativa del diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos buscaba modificar la LSN modernizándola para hacer frente

> a desastres naturales y de origen humano como la corrupción, la impunidad, la simulación democrática, la selectividad en la aplicación de la ley y la acción incontrolada de grupos desestabilizadores o del crimen organizado. Algunos de los cuales han superado las capacidades actuales de las autoridades encargadas de la seguridad pública y amenazan la seguridad interior.[173]

De su concepción de seguridad interior, se podría entender que ésta posee un nivel superior de complejidad o violencia, dado que supera las capacidades de las autoridades encargadas de seguridad pública. Esto, a su vez, nos hablaría de la existencia de tres esferas de la seguridad nacional: la defensa exterior, la seguridad interior y la seguridad pública, conforme se desarrollará a profundidad en el Capítulo Décimo Segundo de esta investigación.

El senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, se refirió a delitos de índole transnacional como la delincuencia organizada o trata de personas; la comisión de delitos predatorios a nivel interno como secuestro, corrupción o extorsión; y, casos de desastres naturales, epidemias y pandemias para referirse a los tipos de evento que pueden afectar la seguridad interior.

---

[172] *Ibidem,* p. 12.

[173] *Idem.*

Al hacerlo, acercó conceptualmente la seguridad interior con la seguridad nacional. Esta cercanía evidenciaba nuevamente que la complejidad de la seguridad interior no puede ser enfrentada exclusivamente por las instituciones de seguridad pública, sino que demanda otra naturaleza institucional, aunque no quedaba claro si esa naturaleza era exclusivamente militar.

Dados los argumentos anteriores, se puede observar que todas las iniciativas coincidían en que la seguridad interior es una "función del Estado que debe desarrollarse de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno, incluyendo a las autoridades civiles y a las Fuerzas Armadas, para que en el ámbito de la colaboración den la seguridad a los habitantes de este país".[174]

De igual forma, rechazaban la asignación de tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, pero reconocían que "en ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que en su caso lleven a cabo las Fuerzas Armadas, se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública".[175] Al hacerlo es evidente que, en materia de seguridad interior, se permitiría la participación de las Fuerzas Armadas en delitos que podrían parecer de seguridad pública pero que, por su magnitud, sobrepasaron las capacidades policiales y, se convirtieron en amenazas de seguridad interior. Con esto marcaba una diferencia explícita de la seguridad pública.

Una vez concluido el proceso legislativo correspondiente, el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el DOF la *LSI* que, en su artículo 2o., definió seguridad interior como

> […] 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

[174] *Ibidem,* p. 16.

[175] *Ibidem,* pp. 16-17.

> 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.[176]

Esta definición evidencia que la seguridad interior, a diferencia de la seguridad pública, puede ser afectada por amenazas internas o externas. Dichas amenazas se enfocan prioritariamente a las instituciones de gobierno -o Estado de derecho- y la gobernabilidad. Esto la separa del concepto de seguridad nacional dado que el enfoque de la seguridad nacional es prioritariamente hacia el exterior -aunque reconoce la importancia de velar por lo interior- y se vincula prioritariamente con el Estado mexicano. Esta visión coincide, a su vez, con la de las Fuerzas Armadas mexicanas quienes reconocen y definen a la seguridad interior como "la condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar instituciones, su población, para garantizar el Desarrollo Nacional y mantener el Estado de derecho".[177]

Otro elemento para resaltar es que, dado que la seguridad interior obedece al mantenimiento de la estabilidad interna, paz y orden públicos, ésta se convierte en una función a cargo de una institución de seguridad pública. No obstante, dado que las amenazas de la seguridad interior podrían convertirse, por su magnitud, en amenazas de seguridad nacional[178], también se habilita la posibilidad que las Fuerzas Armadas actúen, de forma subordinada y coordinada, con las autoridades de seguridad pública de cualquiera de los tres niveles de gobierno para funciones de seguridad interior. Esto implicaría dos elementos: 1) la seguridad pública forma parte de la seguridad interior y 2) las instituciones de seguridad interior serían un modelo de seguridad híbrido.

---

[176] *Ley de Seguridad Interior*, 21 de diciembre de 2017, declaración de invalidez total por Sentencia de la SCJN publicada el 30 de mayo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2020.

[177] "GTU. ...", *cit,* s./p.

[178] Castaño Contreras, Cristian, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un Modelo de Seguridad Nacional en México*, México, Imagia Comunicación, 2015, p. 75, en: *http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/seg_nac_fuearm_lxiii.pdf,* fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.

Sin embargo, este último esfuerzo tampoco tuvo resultados para hacer el concepto de seguridad interior como vinculante jurídicamente toda vez que la *LSI* fue declarada inválida por la SCJN en noviembre de 2018.

Finalmente, de acuerdo con el Glosario de Términos Unificado de las fuerzas armadas mexicanas (en adelante GTU), la seguridad interior es la "condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar sus instituciones, su población, garantizar el desarrollo nacional y mantener el Estado de derecho".[179]

Al reconocer que está "orientada a salvaguardar el orden interno, la población, regímenes políticos, instituciones y gobiernos, entre otros", miembros de las Fuerzas Armadas afirman que la seguridad pública, seguridad nacional, defensa exterior, defensa nacional y seguridad interior son esferas completamente independientes y, por ende, deben recibir tratamientos jurídicos diferenciados.[180] El General de Brigada D.E.M. Alejandro Armando Gómez Mendoza, expuso que la diferencia principal radica en los bienes que se tutelan:

Concepto	Actividad	Bienes tutelados	Objetivos
Seguridad nacional	Condición	Integridad territorial Independencia Soberanía Estado de derecho Estabilidad política Estabilidad social Estabilidad económica	La consecución de los Objetivos Nacionales.
Seguridad interior	Condición	Instituciones Población Desarrollo nacional Estado de derecho	Enfrentar riesgos o amenazas internas.
Defensa exterior	Función	Soberanía Independencia Integridad territorial	Enfrentar riesgos o amenazas procedentes del exterior.
Defensa nacional	Acciones	Integridad Independencia Soberanía	Eliminar antagonismos internos y externos.

[179] "GTU ..." *cit*., s./p.

[180] Palabras del Coronel Marco Antonio Domínguez Sánchez durante el *Seminario introductorio de seguridad nacional* del Colegio de Defensa Nacional impartido del 26 al 30 de octubre de 2020.

		Estabilidad Desarrollo nacional	
Seguridad pública	Función	(De las personas) Vida Libertad Integridad Patrimonio	Contribuir a la preservación del orden público y paz social.

Cuadro 1. Comparativo conceptual
Fuente: Ponencia del General Brigada D.E.M. Alejandro Armando Gómez Mendoza durante el Seminario introductorio de seguridad nacional del Colegio de Defensa Nacional, impartido del 26 al 30 de octubre de 2020.

Esta interpretación utilizada por los elementos de la Fuerza Armada permanente, si bien puede dar claridad sobre estos conceptos, sigue evidenciando la dificultad que existe para definir qué actividades, riesgos o amenazas recaen propiamente sobre el ámbito de la seguridad interior y, por lo tanto, a quién le correspondería ser la institución competente. Más aún, la confusión y omisión de las instituciones para establecer un marco jurídico en materia de seguridad interior, ha favorecido la aceptación de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, a pesar de que dicha materia le compete originalmente a la autoridad civil.

Derivado de lo anterior, resulta necesario analizar los argumentos presentados por los Ministros de la SCJN respecto a la declaratoria de invalidez de la *LSI* ya que ello nos permitirá identificar elementos adicionales que abonen a la conceptualización de seguridad interior en el marco jurídico mexicano desarrollada hasta el momento.

1. *La seguridad interior en el marco de la Declaratoria de Invalidez Total de la Ley de Seguridad Interior*

En este apartado se analizarán los argumentos presentados por los Ministros de la SCJN para declarar inválida la *LSI* con dos objetivos principales: el primero, aportar a la discusión sobre si la Ley era efectivamente inconstitucional o no; y, segundo, identificar elementos que sirvan en la construcción de una propuesta conceptual de seguridad interior que servirá como fundamento para los argumentos que se presentarán en los capítulos subsecuentes de esta tesis.

La LSI fue declarada inválida por mayoría de nueve votos en la SCJN por diversas razones pero que, para fines del presente trabajo, se engloban en cuatro temáticas principales: 1) no era competencia del Poder Legislativo redactar o aprobar una ley sobre seguridad interior y que, además, se había violado el proceso legislativo, 2) confundía el concepto de seguridad nacional con el de seguridad interior, 3) regulaba el uso de la Fuerza Armada permanente en seguridad pública bajo supuestos que no eran aplicables según la normatividad nacional o internacional y, 4) era violatoria de los derechos humanos.[181]

Sobre el primer punto, los Ministros se dividieron respecto a esta postura. Por una parte, el ministro Eduardo Medina Mora explicó que, si bien el artículo 89 facultaba al Ejecutivo Federal para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, no era condición suficiente para considerar que el Poder Legislativo Federal se encontraba constitucionalmente facultado para legislar sobre seguridad interior. Más aún, se refirió a que:

> […] para que el Poder Legislativo pueda definir los parámetros para una atribución de otros poderes, debe existir una habilitación competencial expresa en la Constitución. En el caso de la ley impugnada, observó que el Congreso de la Unión pretende regular el ejercicio de una facultad del Titular del Poder Ejecutivo sin tener facultades expresas para ello, es decir, para emitir una ley para regular la seguridad interior, por lo que no debería ir más allá de sus competencias constitucionales, menos para ejercer las competencias que fueron conferidas a otro poder, so pena de tergiversar el sistema competencial constitucional, con un impacto en la interacción de las instituciones con los ciudadanos.[182]

[181] Para mayor detalle sobre algunos de los principales recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación véase "1.4.5. Análisis de la Ley de Seguridad Interior. Argumentos de inconstitucionalidad, críticas y posibles respuestas" en Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit,* p. 67.

[182] Opinión del ministro Eduardo Medina Mora, al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior, en Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de noviembre de 2018, p. 7, en: *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf,* fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

Complementando esta idea, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea también explicó que la *LSI* era, en su totalidad, inconstitucional porque la seguridad interior era una facultad exclusiva del Presidente de la República, y por lo tanto, el Congreso no tenía atribuciones para distribuirla entre la Federación, estados y municipios.[183]

Por su parte, el ministro Medina Mora argumentó que, dado lo anterior, "el Congreso no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior, a saber, no puede reglamentar la competencia presidencial sobre la materia y, por tanto, la *LSI* es inconstitucional en su totalidad".[184]

Es decir, tanto el ministro Zaldívar Lelo de Larrea como el ministro Medina Mora -a través de diferentes puntos de vista, pero mayoritariamente coincidentes- explicaron que, dado que aún no existía una aproximación conceptual de seguridad interior, no existía una competencia legislativa subrogada al Congreso de la Unión sin distinguir entre la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad interior. Esto es, se estimó que el Congreso de la Unión podía legislar en materia de seguridad nacional, pero no en seguridad interior.[185]

---

[183] Opinión del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior, en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117*…", *cit.* p. 22.

[184] Opinión del ministro Eduardo Medina Mora en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117…"*, *cit.,* p. 9.

[185] A diferencia de los demás Ministros, la ministra Luna Ramos y el ministro presidente Aguilar Morales estimaron que el Congreso de la Unión sí tenía competencia para emitir la Ley de Seguridad Interior. Para sustentar sus argumentos, la ministra Luna Ramos tomó como precedente la Acción de Inconstitucionalidad 1/1996; la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos de 2003 en donde se aceptó que "cada Estado americano es libre para determinar sus propios instrumentos para la defensa, incluidos la misión, el personal y las fuerzas armadas"; el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-M en donde se le faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional; los artículos 3o. y 5o. fracciones III, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley de Seguridad Nacional. El Ministro Presidente, por su parte, coincidió con los argumentos, véase Opinión de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 118 Ordinaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de

No obstante, dichos argumentos son cuestionables. En primer lugar, porque hacen mención a que la seguridad interior es una facultad exclusiva del Presidente y, por lo tanto, no es concurrente; no obstante, en la CPEUM no se hace referencia a que sea una facultad "exclusiva" sino que forma parte de las facultades y obligaciones que se estipulan en el artículo 89 fracción VI para "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".

Esto es, la facultad del Presidente es para el uso de las Fuerzas Armadas pero la obligación es la salvaguarda de la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Dicha facultad no necesariamente excluye al Congreso de la Unión en la regulación necesaria para que el titular del Ejecutivo cumpla su obligación constitucional de salvaguardar la seguridad interior.

Y, en segundo lugar, porque la "habilitación competencial expresa en la Constitución para regular en materia de seguridad interior" que argumentaban como necesaria para que el Congreso tuviera competencia para legislar, se encuentra en el artículo 73 constitucional. Recordemos que la fracción XIV de este artículo faculta al Congreso de la Unión para "reglamentar la organización y servicio de las fuerzas armadas para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio".

Si bien la CPEUM no estipula una facultad expresa para regular lo correspondiente a la seguridad interior, sí le permite regular sobre la organización y servicio de la Fuerza Armada permanente que, a su vez, eran el instrumento para la salvaguarda de la seguridad interior.

---

noviembre de 2018, pp. 8-13, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-28/118.pdf, fecha de consulta: 30 de marzo de 2020.

A pesar de esto, el ministro José Fernando Franco González Salas acotó que el artículo 73 fracción XIV no era suficiente para que el Congreso de la Unión pudiera legislar en materia de seguridad interior puesto que

> […] su contenido material no alcanza para la regulación de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior pues, tal como lo argumentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho ejercicio es una facultad ejecutiva genérica del Presidente de la República, como un instrumento para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.[186]

Frente a este argumento, nuevamente habrá que recordar que en el artículo 89 fracción VI no se estipula que la regulación -sobre la disposición de la Fuerza Armada permanente- sea facultad exclusiva del Ejecutivo federal, por lo que no se debe considerar excluyente para que el Congreso regule en materia de seguridad interior. Esto también puede sustentarse al aplicar la doble funcionalidad del principio de legalidad referida por la SCJN en donde si bien se estipula que las autoridades "sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente le facultan las leyes, en el entendimiento que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general" también se reconoce que este principio genera una presunción de legalidad en el que toda actuación de autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario.[187]

A diferencia de ellos, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el ministro presidente Luis María Aguilar Morales estimaron que el Congreso de la Unión sí tenía competencia para emitir la *LSI.* Para sustentar sus argumentos, la ministra Luna Ramos tomó como precedentes: 1) la AI 1/96, que se detallará más adelante pero que, a manera de resumen, se refiere a la justificación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública bajo determinados supuestos; 2) la Conferencia Especial sobre Seguridad de la

---

[186] Opinión del ministro José Fernando Franco González Salas al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 118…"*, *cit.*, pp. 6-7.

[187] Tesis IV.2o.A.51K (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2239.

Organización de los Estados Americanos de 2003, en donde se aceptó que "cada Estado americano es libre para determinar sus propios instrumentos para la defensa, incluidos la misión, el personal y las fuerzas armadas"; 3) el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-M en donde se le faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional; y 4) los artículos 3o. y 5o. fracciones III, V, VI, VII, VIII y IX de la LSN.

El Ministro Presidente coincidió en que "si bien la seguridad nacional y la seguridad interior no son conceptos coincidentes, la seguridad interior puede considerarse como una rama de aquélla". En ese sentido, y toda vez que el Congreso de la Unión está facultado por la CPEUM para emitir las leyes que se consideren necesarias para salvaguardar la seguridad nacional de la *Nación*, desde su punto de vista, el Congreso efectivamente podía legislar sobre esta materia.[188]

El argumento del Ministro Presidente es de particular importancia dado que representa un primer paso hacia la construcción del concepto de seguridad interior: es un componente de la seguridad nacional. La implicación más evidente de esto es que, dado lo anterior, la Fuerza Armada permanente puede ser uno de los elementos que componen a una institución de seguridad interior.

Después de los argumentos presentados sobre este primer punto se decidió, por mayoría de votos, que el Congreso de la Unión no tenía competencia para legislar en materia de seguridad interior, lo cual era motivo suficiente para declararla como inconstitucional en su totalidad.

Con respecto al segundo punto de análisis, relativo a los conceptos de seguridad nacional y seguridad interior, el ministro Medina Mora explicó, en el desarrollo de la sesión pública, que el término "seguridad nacional" y "seguridad interior" eran dos conceptos completamente distintos, por lo que se requería atender al marco normativo de las Fuerzas Armadas para diferenciarlas con mayor claridad.

Para sustentar su argumento citó el Código de Justicia Militar y puntualizó que la rebelión y sedición son delitos contra la seguridad interior de la *Nación*, y evidenció

[188] Opinión del ministro presidente Luis María Aguilar Morales al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 118…*", *cit.,* p. 17.

que se trataba de diferentes tipos de conceptos. Más aún, opinó que la seguridad interior y la defensa exterior son acciones encomendadas a las Fuerzas Armadas por el Ejecutivo Federal para preservar la soberanía.[189]

De esta segunda consideración, se revelan tres elementos adicionales para el desarrollo del concepto de seguridad interior y se confirma el primer elemento abordado en los párrafos anteriores. Los elementos adicionales son que: 1) involucra más instancias e instituciones que las militares y 2) compete a la *Nación* ya que busca preservar su soberanía; y, confirma que 3) no es una facultad del Ejecutivo Federal sino una obligación que, a su vez, encomienda a las Fuerzas Armadas proteger.

La primera idea se obtiene de analizar los delitos a los que se refiere el Ministro para identificar la seguridad interior. Como se refirió previamente, estos delitos también se encuentran tipificados en el CPF, es decir, involucran el actuar de otras instituciones de la seguridad pública y, por ende, implican una coordinación institucional entre instancias militares y civiles. Esto, a su vez, nos habla que la seguridad pública no puede ser entendida fuera de la esfera de la seguridad interior. Pero hasta qué grado la contempla, se definirá más adelante.

La segunda, si se retoma lo desarrollado en la teoría sobre seguridad nacional, se podría afirmar que la seguridad nacional se compone de la seguridad interior y ésta, a su vez, incorpora una parte de la seguridad pública. Esto, porque la seguridad interior puede verse afectada, no solamente por calamidades de índole global o las ocasionadas por la naturaleza -como terrorismo, desastres naturales o pandemias-, sino también por el actuar de individuos que, serían confrontados en primera instancia, por las instituciones de seguridad pública. En ese mismo sentido, cuando las actividades ilegales realizadas por los individuos requieren más allá que la persecución de un delito se habla que la seguridad interior contempla *a priori* las funciones de las instituciones de seguridad pública.

[189] Opinión del ministro Eduardo Medina Mora al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117*…", *cit.* pp. 9-10.

Y la tercera, porque enfatiza que la seguridad interior no es una facultad del Ejecutivo Federal, sino es una acción encomendada a la Fuerza Armada permanente. Más aún, refuerza el argumento que la seguridad interior más que ser una facultad, es una obligación del Ejecutivo Federal. También hace evidente la necesidad de contar con una Ley reglamentaria que regule la acción de las Fuerza Armada permanente.

Por otro lado, el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo profundizó en otra diferencia conceptual al diferenciar la seguridad pública y la seguridad interior. Al respecto explicó que la primera comprende la prevención de los delitos, su investigación y persecución (con las respectivas infracciones administrativas), es decir, involucra la protección directa de las personas; mientras que la segunda, la seguridad interior, proteger las instituciones del Estado.[190]

Esta diferencia en las definiciones de ambos conceptos es de suma relevancia porque hace énfasis en uno de los objetivos de la seguridad interior: la protección de las instituciones del *Estado* y la sociedad, o sea, de la *Nación* en su conjunto. También confirma que la esfera de la seguridad interior involucra a la seguridad pública y éstas, a su vez, se desprenden de la seguridad nacional. De ser ese el caso, se legitimaría el uso de las Fuerzas Armadas como apoyo a las instituciones de seguridad pública solamente en el supuesto que la amenaza a la seguridad interior pudiera convertirse en un riesgo para la seguridad nacional del *Estado*. También implicaría que todas aquellas situaciones en las que la seguridad interior se viera comprometida solamente en el componente del orden público, es decir, no alcanzara a convertirse en una potencial amenaza a la seguridad nacional, las instituciones de seguridad pública – de naturaleza civil- serían las únicas que, por orden constitucional, podrían intervenir.

Al respecto, el ministro Cossío Díaz recalcó que “al no haber un concepto de seguridad interior claramente definido, no se tiene certeza de quién deberá prestar

[190] Opinión del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en “Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm 118…*”, *cit.* p. 21.

el auxilio, quien lo podrá solicitar, ni el alcance del peligro que se podrá enfrentar, lo cual se presta a diversas interpretaciones y, por ende, conlleva a la inseguridad jurídica". Sin embargo, cabe resaltar que esta indefinición es *de jure* no *de facto*. Del artículo 89 fracción VI se desprende la facultad del Presidente para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior, es decir, la fuerza castrense mexicana es la institución que puede prestar ese servicio. De ahí que se contemple la posibilidad que, por cuestiones de seguridad interior, se utilicen la Fuerza Armada permanente sin intermediar las instituciones de seguridad pública.

Con relación a quién lo podrá solicitar, tanto la CPEUM como *la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Armada Mexicanas, Ley Orgánica de la Armada de México*, la LSN y la LGSNSP establecen que las Fuerzas Armadas pueden ser convocadas por:

1. El Presidente de la República para salvaguardar la seguridad interior y defensa del exterior, o
2. En tiempos de paz, las autoridades Federal, estatales o Municipales encargados de la seguridad pública para coadyuvar al mantenimiento del orden público.

Sobre este punto cabe aclarar que la solicitud y autorización de uso del cuerpo militar del Estado mexicano se refiere a dos tipos de competencias diferentes. La solicitud o convocatoria de las Fuerzas Armadas puede llevarse en cualquiera de los dos supuestos previamente enlistados, pero según lo estipulado en la CPEUM, solamente el Presidente de la República puede autorizar su uso.

Al respecto, el argumento del ministro Cossío Díaz evidencia, por el contrario, que la *LSI* se contraponía a la seguridad jurídica toda vez que establecía que las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podían implementar sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos. Dicha regulación se contrapone y viola lo establecido en la jurisprudencia previamente mencionada en tanto que el Ejército, la Fuerza Aérea y Armada pueden actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad y que de ningún modo podrán hacerlo "por sí y ante sí", sino que deberán

hacerlo a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles y que, en sus labores, se encuentren subordinadas a ellas.

Vinculado a esta misma materia, el ministro Alberto Pérez Dayán explicó que,

> dada la distinción entre la seguridad pública, a cargo de las autoridades civiles, y la seguridad nacional, protegida por las Fuerzas Armadas, el contenido de la Ley de Seguridad Interior, que busca responder a la amenaza delictiva, entonces se asocia a la seguridad pública y los preceptos constitucionales que la regulan, no así a la seguridad nacional y sus artículos constitucionales […].

Este argumento resulta importante para la construcción de una definición de seguridad interior aplicable al marco normativo mexicano porque se separa de la postura de los demás Ministros al acercar la seguridad interior con la seguridad pública, y fortalece el argumento previamente desarrollado que la seguridad interior no puede ser entendida fuera de la esfera de la seguridad pública sino, por el contrario, la seguridad pública y la seguridad interior se encuentran estrechamente vinculadas en tanto que su objetivo principal es proteger tanto a las instituciones del *Estado* como a su población y el orden público.

En lo que se refiere al tercer punto de análisis, relativo al uso de las Fuerzas Armadas en seguridad pública bajo supuestos que no son aplicables según la normatividad nacional o internacional, el ministro Cossío Díaz profundizó en que la problemática constitucional sobre el uso de militares en tareas de seguridad pública debe analizarse desde la perspectiva de las competencias constitucionales conferidas a las instituciones nacionales. Es decir, debe limitarse el uso de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, toda vez que existen otras instituciones de seguridad pública que están debidamente facultadas para llevar a cabo dichas labores. Esto se alinea con la propuesta conceptual presentada hasta el momento en la que se afirma que una institución de seguridad interior debe ser un punto intermedio entre una institución de seguridad pública y las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el ministro Javier Laynez Potisek, coincidió con que la ley impugnada incumplía con el orden constitucional mexicano toda vez que regulaba la participación permanente de las fuerzas federales en tareas que eran propias de las entidades federativas y Municipios siendo que, además de invadir sus

atribuciones en materia de seguridad pública, el artículo 129 constitucional prohíbe que las Fuerzas Armadas actúen en tiempos de paz.

No obstante, frente a ambos argumentos, cabe resaltar que el artículo 129 constitucional no limita el actuar de la Fuerza Armada permanente exclusivamente a los tiempos de guerra, tampoco prohíbe explícitamente su participación en tiempos de paz. Se refiere a que el actuar de éstas, en tiempos de paz, estará limitada a "las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar". En este sentido, el concepto que determina la participación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz es el de "disciplina militar".[191]

La disciplina, de conformidad al *Reglamento General de Deberes Militares*, es "la norma a que lo militares deben sujetar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto de honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las Leyes y Reglamentos Militares".[192]

La disciplina militar, en la *Ley del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* está definida como el "principio de orden y obediencia que regula la conducta de los individuos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Sus disposiciones son de observancia obligatoria para todos los militares que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de conformidad con su Ley Orgánica".[193] Esto es, la actuación de la Fuerza Armada permanente deberá estar sujeta a las disposiciones de su Comandante Supremo – el Presidente de la República – o, de las autoridades civiles de elección popular que los convoquen para auxiliarlos en tareas de seguridad pública.

La ministra Luna Ramos, si bien estaba de acuerdo en que la seguridad interior era una subespecie de la seguridad nacional, resaltó que la ley impugnada estaba regulando aspectos de seguridad pública, por lo que se contraponía a otras normas

---

[191] Tesis P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 552.

[192] *Reglamento General de Deberes Militares*, 26 de marzo de 1937, última reforma publicada el 4 de diciembre de 1943, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de abril de 2020.

[193] *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,* 15 de marzo de 1926, última reforma publicada el 10 de diciembre de 2004, *Diario Oficial de la Federación,* 15 de abril de 2020.

de rango constitucional, en particular, al artículo 21 párrafo décimo.[194] En contraposición, el ministro Pardo Rebolledo advirtió no encontrar artículo alguno que expresara directa o indirectamente que la Fuerza Armada permanente prestaría funciones de seguridad pública o que sustituiría o desplazaría a las instituciones policiales en la atención de las problemáticas propias de la seguridad pública, para lo cual aludió al artículo 18, párrafo primero de la *Ley de Seguridad* en cuestión. Más aún, recalcó que el proyecto de Ley distinguía entre el auxilio que puedan prestar las Fuerzas Armadas a las instituciones de seguridad pública de la intervención que puedan tener cuando se originen conflictos o problemas que son propios de la seguridad interior.[195]

Este argumento permite identificar un elemento adicional de la seguridad interior: existen conflictos o problemas que son propios de la seguridad interior. Tomando en cuenta la literatura revisada con anterioridad, podríamos entonces identificar dos tipos de conflictos o amenazas a la seguridad interior: 1) actos individuales o colectivos que amenazan la paz interior y 2) catástrofes naturales o calamidades externas, como el terrorismo o alguna pandemia, que afecten la paz interna del Estado mexicano.[196]

---

[194] Opinión de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 118*…", *cit*., pp. 8-13.

[195] Opinión del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 118*…", *cit.*, pp. 21-24.

[196] Entrevista personal con el Dr. Diego Valadés Ríos realizada el 15 de abril de 2020. Es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. En la Universidad Nacional Autónoma de México fue Abogado General, Coordinador de Humanidades y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ha ocupado cargos tales como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Embajador en Guatemala. Es Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Recibió el Premio Nacional de Jurisprudencia y el Premio Nacional de Artes y Literatura en el campo de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía y cuenta con numerosas publicaciones.

Esto coincide con la definición de “amenazas a la seguridad interior” que se contemplaba en el artículo 4o. fracción II de la *LSI* que se derogó, definidas como las que afecten los principios contenidos en el artículo 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tengan origen en territorio nacional, así como las emergencias o desastres naturales y demás contingencias que atenten la salubridad general o los deberes de colaboración con entidades federativas y municipios.[197]

A pesar de ello, el ministro José Ramón Cossío Díaz argumentó que, si bien se puede aceptar de una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales que la Fuerza Armada permanente puede intervenir en asuntos de seguridad pública de forma excepcional, no puede institucionalizarse el uso de la Fuerza Armada permanente para la seguridad pública en tanto que la CPEUM es explícita al contemplar en el artículo 21 que la seguridad pública es una función a cargo de las instituciones de seguridad pública de carácter civil.[198] Su postura coincide con la jurisprudencia de la SCJN cuando reconoce, en diversas tesis, que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, si lo hace a solicitud expresa de las autoridades civiles y con estricto acatamiento a la CPEUM y las leyes nacionales.[199]

De este argumento se puede identificar otro elemento adicional de la seguridad interior: implica la intervención de las Fuerzas Armadas en casos excepcionales e involucra instituciones de seguridad pública del orden federal, ya que requiere una coordinación con los tres órdenes de gobierno. Esto es, dada la naturaleza ambivalente de las amenazas que afectan la seguridad interior, se podría argumentar que ésta tiene una doble composición en cuanto a las instituciones de

---

[197] *Ley de Seguridad Interior*, *op. cit.*

[198] Opinión del ministro José Ramón Cossío Díaz al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en “Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117…”, cit.*, pp. 14-19.

[199] “Tesis P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación...”*, *cit.*; Tesis P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 551; y Tesis P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 549.

seguridad que deberán salvaguardarla, y ello estará en función del tipo de amenaza del que se trate.

Esta concepción dual sobre las instituciones que deberán salvaguardar la seguridad interior coincide con la jurisprudencia de la SCJN cuando ésta se refiere a que, para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado, es preciso atender el estudio sistemático de la CPEUM en la que destacan los derechos humanos y sus garantías consagrados en el Título Primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en tanto que no puede molestarse a las personas sino por acto de autoridad competente debidamente fundado y motivado. Dentro de ese mismo marco, reconoce que se debe encontrar una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, particularmente cuando se trate del "delicado campo de la seguridad pública interior".[200]

En el plano internacional, el ministro Cossío Díaz se pronunció sobre las convenciones internacionales referentes al uso de la fuerza legítima para explicar que la *LSI* incumplía con los estándares de dichas convenciones al ser tan "amplia, general y poco clara" para lo cual citó los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los casos de *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*; *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*; *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*.[201]

---

[200] Tesis P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 550.

[201] El caso Montero lo utilizó para ejemplificar la necesidad de limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, mientras que el Caso Zambrano lo usó para referirse a los criterios aplicables para el uso de las Fuerzas Armadas en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público. Con el caso Cabrera García reiteró que, de acuerdo con la sentencia de la Corte, "los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales…".

Esto es cierto si se considera que la *LSI* era violatoria del principio de legalidad al no establecer de manera expresa cuáles eran los riesgos a la seguridad interior y solamente definirlos en el numeral III de su artículo 4o. como una "situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interior". Esta indefinición "dejaba a libre interpretación de las autoridades federales para considerar determinados actos como un riesgo a la seguridad nacional; y, sin mediar autorización o declaratoria previa por parte del Ejecutivo, el ejército y las Fuerzas Armadas [podrían] implementar "acciones" para atender los referidos riesgos".[202]

Sin embargo, a diferencia de la idea desarrollada por el Ministro, el objetivo principal de la *LSI* era minimizar la ambigüedad y confusión que existía respecto a los límites del uso de las Fuerzas Armadas. Muestra de ello es lo contenido en el Capítulo Segundo de la *LSI* referente a los Supuestos y Procedimientos para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.[203]

Las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU,[204] correspondientes al 98 periodo de sesiones, fue otro de los elementos utilizados por el ministro Cossío Díaz para insistir, con base en las recomendaciones realizadas a México, que "la

---

[202] López Villa, Juan Raúl, *Inconsistencias legales de la Ley de Seguridad Interior con jurisprudencia de la SCJN y de la CIDH*, México, Editorial Flores, 2018, pp. 80-84.

[203] La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior estaba definida en la Ley de Seguridad Interior como "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".

[204] El Pacto fue aprobado en el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, su adhesión el 23 de marzo de 1981 y promulgado el 20 de mayo de 1981. México hizo una reserva al artículo 25 inciso b) en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos. El Pacto contiene los siguientes instrumentos adicionales de los que México es Parte y están en vigor: a) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966; y, b) Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York el 15 de diciembre de 1989.

seguridad pública [debe ser] mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares".[205]

Los argumentos sustentados en la jurisprudencia internacional fortalecen las características identificadas hasta este momento sobre el concepto de seguridad interior: 1) contempla fuerzas de seguridad civiles y militares; 2) es un elemento de la seguridad nacional; y, 3) bajo parámetros de observancia internacional y en pleno respeto a los derechos humanos, puede ser utilizada para controlar rebeliones internas o eventos catastróficos que amenacen la supervivencia del *Estado*.

Con relación al cuarto punto de análisis, el de violación a los derechos humanos, si bien no es un tema en el que se profundiza en las sesiones de la SCJN sobre la *LSI,* vale la pena aclarar que fue uno de los argumentos que detonaron la mayor preocupación por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, entre otros.

En la SCJN, los Ministros se refirieron indirectamente a este punto cuando mencionaron que los derechos que se abordaban en la *LSI* -por ejemplo, el respeto a la privacidad, derecho al libre tránsito, entre otros- estaban reservados constitucionalmente para el pueblo, y que ninguno de éstos podía ser cancelado o limitado por el gobierno, excepto en aquellas instancias en las cuales existiera una competencia constitucional expresa para hacerlo.

Finalmente, el ministro Medina Mora argumentó que, de "no invalidarse totalmente la ley en cuestión, podría implicar un incentivo perverso para que las autoridades civiles se desentiendan del mandato constitucional y ético de brindar certidumbre a los ciudadanos para vivir con paz y tranquilidad", lo cual también representaba una violación a los derechos humanos de las personas y atentaba con el derecho a la seguridad jurídica de la sociedad.

Como resultado de los argumentos presentados, el Pleno de la SCJN invalidó la totalidad de la *LSI* publicada en el DOF el 21 de diciembre de 2017. Con esta resolución la SCJN dio por terminada la revisión de la Acción de Inconstitucionalidad

[205] "Opinión del ministro Cossío Díaz al discutirse la Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas de la Ley de Seguridad Interior en "Poder Judicial de la Federación, *Sesión Pública Núm. 117*…", *cit.* pp. 14-19.

6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovidas por Diputados federales, Senadores, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) y el Partido Político Movimiento Ciudadano (en adelante MC), en contra de la referida *LSI.*

Del análisis pormenorizado de la declaratoria de invalidez total y lo revisado hasta el momento, se puede afirmar que, para el marco jurídico mexicano, *la seguridad interior se debe entender como uno de los componentes de la seguridad nacional y se refiere al conjunto de acciones que pone en práctica el Estado mexicano para proteger a la Nación, sus instituciones de gobierno y su soberanía de dos tipos de amenazas específicas que pueden perturbar la paz interna, a través de una colaboración transversal con los tres órdenes de gobierno.*

Las amenazas de primer grado se refieren a las condiciones generadas por las acciones individuales o colectivas que amenazan la integridad del Estado desde el interior de su territorio, como el narcotráfico o delincuencia organizada. Las de segundo grado, son las perturbaciones derivadas de catástrofes naturales o calamidades públicas, tales como delincuencia organizada transnacional, terrorismo, ciberterrorismo, entre otros.

En ambos casos el titular del Ejecutivo está obligado a la salvaguarda de la seguridad interior por mandato constitucional, más aún si consideramos que en ambos tipos de amenazas, lo que se está buscando conservar es el desarrollo nacional, el Estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad de sus nacionales.

Cuando se trate de amenazas de primer grado, apoyándose en las instituciones de la seguridad pública Federal y, de ser necesario, la Fuerza Armada permanente; mientras que, para las amenazas de segundo grado, se deberá utilizar la Fuerza Armada permanente como primer respondiente.

No obstante, y toda vez que no se cuenta con una definición explícita que imponga derecho y obligaciones al Estado mexicano en la materia, se ha favorecido una serie de confusiones conceptuales e incertidumbres jurídicas que han derivado en políticas públicas erráticas, conforme se desarrollará a profundidad en la Segunda Sección de este trabajo.

2. *Las implicaciones del vacío conceptual sobre seguridad interior en el caso mexicano*

A pesar de los múltiples esfuerzos referidos para definir la seguridad interior y diferenciarla de la seguridad pública y seguridad nacional, a lo largo de la historia del país aún se percibe una confusión entre la seguridad pública, seguridad interior y la seguridad nacional, particularmente cuando se hace referencia a la delincuencia organizada.

En la Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expedía la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, por ejemplo, se aseguraba que el combate contra el crimen organizado hacía necesaria la participación de las instituciones policiales toda vez que las amenazas nacionales e internacionales era producto de las actividades de empresas criminales.[206] Al reconocer que las amenazas nacionales e internacionales pueden ser resueltas bajo un enfoque policial, se evidencia una confusión sobre la naturaleza de los delitos que son competencia de las instituciones de seguridad pública y, por ende, del enfoque ciudadano que éstas deben tener.

De igual forma, existe una interpretación conceptual errante sobre la seguridad nacional y seguridad pública que deriva del término *orden*, conforme se puede observar en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96.

El 9 de enero de 1996, un total de 167 Diputados federales promovieron ante la SCJN una Acción de Inconstitucionalidad 1/96 (en adelante AI 1/96) en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el 11 de diciembre de 1995. El ministro ponente fue Mariano Azuela Güitrón y participaron, en respuesta a la AI 1/96, el

[206] "Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública", *Gaceta Parlamentaria*, año XII, núm. 2648, anexo IV, 4 de diciembre de 2008., s./p., 22 de julio de 2020.

exsecretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor; el ex procurador, Fernando Antonio Lozano Gracia; entre otros legisladores.

Los promoventes indicaron que lo contenido en dicha Ley era violatorio de los artículos 21 y 129 constitucional toda vez que se incluía a los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (en adelante CNSP). Con respecto al artículo 21, si bien reconocieron que en el texto constitucional se obliga a una coordinación entre la Federación, los estados y Municipios en materia de seguridad pública, los legisladores argumentaron que esta función le compete a las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley, no siendo el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante SEDENA) y la Secretaría de Marina (en adelante SEMAR).

Con respecto a la violación al artículo 129, expusieron que la CPEUM expresamente prohíbe a la milicia, en tiempo de paz, hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no estuviere vinculado a la disciplina militar. No obstante, la SCJN decidió validar la colaboración de las Fuerzas Armadas con elementos de seguridad pública (civiles) si éstas estuviesen, en todo momento, al mando de las segundas. Se interpretó que los alcances de la función militar legitimaban el auxilio entre las dos instituciones referidas y, sentó un gran precedente que autorizó al gobierno federal a disponer ampliamente de las Fuerzas Armadas, conforme se desarrollará más adelante.

Asimismo, la SCJN derivó del análisis de esta Acción de Inconstitucionalidad un criterio jurisprudencial fundamental. En la tesis P./J. 38/2000 estableció que la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles de *seguridad pública* es constitucional, sin que por ello se justifique la declaración de

un estado de emergencia o excepción que afecte la plena vigencia de los derechos humanos de toda la población de una localidad o región determinada.[207]

Referente a la contribución conceptual que se derivó de esta Acción de Inconstitucionalidad, vale la pena resaltar los argumentos del ex Procurador General de la República quien vincula el concepto de orden público a la seguridad interior:

> Es importante destacar que el concepto de orden público nace del derecho positivo. Se ha llegado a distinguir entre un orden público más profundo y esencial, que se manifiesta como paz interior, como orden material objeto de la policía general y otro orden público administrativo cuya tutela se encomienda a las diferentes corporaciones policiacas. Para algunos el orden público es el orden material y exterior, es decir, un estado opuesto al desorden. Por lo tanto, sus elementos integrantes son la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas. En cambio, para otros, es la actividad del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir.
>
> La doctrina moderna habla de dos posibles conceptos del orden público: uno formal, abstracto o en sentido amplio, entendiéndose por él el respeto a las instituciones vigentes, a un sentimiento difuso en gran parte de la población; y otro material, concreto o en sentido estricto y que consiste en una situación de orden exterior o tranquilidad en una comunidad; es decir, el mero orden de la calle, con ausencia de agresiones violentas, motines, revueltas, etcétera.
>
> …
>
> El Libro Segundo, Título Primero del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, contempla a la traición a la patria, el espionaje, la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y a la conspiración como delitos contra la seguridad de la Nación; mientras que los delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas, se contemplan en el Título Cuarto, como delitos contra la seguridad pública. De esta manera, cuestiones de seguridad pública y de seguridad interior, se estiman competencia de autoridades civiles, en cuanto a su persecución y sanción".[208]

---

[207] Tesis P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 549.

[208] Sentencia sobre la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, *op. cit*., p. 35.

En sus argumentos caracteriza a la seguridad interior como aquélla vinculada al orden público en su sentido material respecto a delitos que atenten contra la seguridad de la *Nación*. Es decir, retoma el concepto de *Nación* que se encuentra intermedio entre el *Estado* y la población y aparece en la noción de seguridad nacional previamente explicada.

No obstante, la SCJN abonó a una confusión conceptual cuando, por una parte, el Pleno del máximo tribunal, dejó asentado que la seguridad interior de la República es un bien jurídico tutelado en fenómenos tales como la rebelión.[209] Por otra, cuando asumió que la seguridad pública presupone el respeto al derecho, y en especial a las garantías individuales, por lo que estipula que el *Estado* tiene la obligación de mantener el orden, siempre respetuoso de los derechos humanos con base en la "racionalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la legalidad".[210] Ocurrió lo mismo cuando enfatizó que los objetivos de la seguridad pública son la libertad, el orden y la paz pública, por lo que era

> […] inadmisible constitucionalmente interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, así como cualquier criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten contra los integrantes del cuerpo social y de cualquier otro que favorezca la arbitrariedad de los órganos del Estado, pues debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.[211]

Aunado a lo anterior, resulta oportuno señalar que en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, la cual se explicará con mayor profundidad en el Capítulo

---

[209] Tesis de rubro "Rebelión", con registro digital núm. 283976, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XVII, octubre de 1925, p. 1066.

[210] Voto particular del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en el Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión Designada en el Expediente 3/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, octubre de 2009, p.396.

[211] *Idem.*

Décimo Primero de esta tesis, la SCJN utilizó los términos “seguridad pública”, “seguridad interior” y “seguridad exterior” para referirse al narcotráfico y justificar la participación de las Fuerzas Armadas. Igualmente, en su argumentación construyeron y utilizaron de forma intermitente el concepto de *seguridad pública interior*, con lo cual dieron lugar a más confusión sobre estos términos.

El que siga existiendo un vacío jurídico respecto a este concepto tiene grandes implicaciones no solamente conceptuales sino prácticas. La primera de ellas es que, al tratarse de un concepto central para el entendimiento de la seguridad del país, si no se cuenta con ninguna definición propia ni existe ley de donde se pueda derivar su significado, se vulnera a las instituciones que justifican su actuar en el mismo.

A diferencia de la LSN o la LGSNSP que le dan un marco de actuación a las instituciones encargadas de salvaguardar la seguridad nacional y pública del país, no existe un marco normativo de seguridad interior a pesar del uso del concepto en diversas leyes y, hasta en la CPEUM, para sustentar el actuar de las Fuerzas Armadas.

Por ejemplo, el concepto de seguridad interior es central en la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,* así como en la *Ley Orgánica de la Armada de México,* ya que ambas leyes hacen referencia a que, tanto el Ejército como la Fuerza Aérea y Armada de México, son parte de la Fuerza Armada permanente que tienen como una de sus misiones generales la salvaguarda de la seguridad interior del país.

Sin embargo, el nivel de participación en el caso de la Armada de México o el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no es la misma. En el caso de la Armada de México se estipula que su participación en cuanto al mantenimiento de la seguridad interior es de colaboración. El artículo 1o. de la *Ley Orgánica de la Armada de México* se refiere a que su misión es “emplear al poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.[212]

Este matiz es relevante porque refiere que la seguridad interior no es una competencia exclusiva de la Armada de México sino que, por el contrario, se trata

[212] *Ley Orgánica de la Armada de México*, 30 de diciembre de 2002, última reforma publicada el 19 de mayo de 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2020.

de un esquema de colaboración en el que ésta se subordinará a otro tipo de autoridades federales. No queda claro si al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos u otras autoridades de carácter civil. Esto reitera el carácter híbrido de la seguridad interior, tanto en su naturaleza como en los componentes que conformarían una institución encargada exclusivamente de su salvaguarda.

El artículo 1 de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, sin embargo, sí se reconoce que una de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es garantizar la seguridad interior.[213]

Esta diferencia también es relevante para la conceptualización de la seguridad interior en México porque indicaría que, en casos de seguridad interior, existe la posibilidad de una subordinación por parte de la Armada de México al Ejército y Fuerza Aérea Mexicana quienes, jurídicamente, tendrían la facultad para coordinar las acciones con otras fuerzas de seguridad pública.

Esto igualmente podría significar que el Ejército estuviera al mismo nivel que las instituciones de seguridad interior, por lo que se podría considerar, que son un componente de estas últimas. Esta falta de claridad conceptual magnifica los problemas que conlleva el vacío jurídico que existe en torno a la seguridad interior.

La segunda implicación relevante es que, sin una legislación concisa y clara sobre la seguridad interior, no se podrían garantizar campos de acción coordinados entre las fuerzas federales, estatales o locales que puedan, en conjunto, responder de forma coordinada y sustentada jurídicamente para la protección del territorio nacional y su población. Y la tercera, vinculada a estas complicaciones y vacíos jurídicos en torno a la seguridad interior, se encuentra la incertidumbre y confusión que existe sobre la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública -o seguridad interior-.

Al revisar los contenidos del artículo 21 constitucional y el Programa de Seguridad Nacional, se puede observar que “los objetivos de la seguridad pública convergen en el mismo marco conceptual de la seguridad interior, tanto que la prevención, persecución y sanción de los delitos (seguridad pública) forman parte de la

[213] *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2*6 de diciembre 1986, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020.

consolidación de un Estado de derecho (instrumentos para la seguridad interior)",[214] lo que no permite distinguir las dimensiones de la seguridad pública y seguridad interior.

Esta problemática también la reconocen las Fuerzas Armadas y, por esa misma razón, insisten en la urgencia de contar con un marco jurídico que defina con claridad la seguridad interior. Esta zona de indefinición ha generado una profunda confusión institucional y, por ende, una política pública errática en la materia ya que, mientras algunos continúan buscando una definición, las Fuerzas Armadas aplican la suya, tal y como se detallará en la siguiente Sección con el análisis de las estrategias de seguridad públicas implementadas a partir de la presidente de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

En conclusión, en esta Primera Sección se definió la seguridad nacional, en su sentido más general, como una condición que debe proveer el *Estado* para asegurar su supervivencia al exterior y la preservación de su *Nación* al interior, a través del respeto de un orden jurídico nacional e internacional. Asimismo, de la sinergia de las similitudes y diferencias entre la visión política y jurídica, se reconoció que la seguridad nacional, si bien depende en gran parte de sus Fuerzas Armadas para salvaguardar su territorio, no se limita al poderío militar de los *Estados* sino que involucra la capacidad del gobierno para llevar a cabo acciones, en un marco jurídico definido, que estén orientadas a satisfacer los intereses públicos de la *Nación* en su conjunto, tales como el desarrollo social, económico o político del *Estado* en beneficio y cuidado máximo de sus nacionales.

Para el caso específico del marco normativo mexicano, se retomó la definición actual de seguridad nacional contemplada en el artículo 3o. de la LSN para analizar si la conceptualización mexicana coincidía con la teoría o no y las implicaciones que ello representaba.

La seguridad pública, en su sentido general, se definió como una función que debe asegurar el Estado y está determinada por tres grandes elementos: 1) la existencia de un Estado democrático y constitucional de derecho, 2) la relación

[214] Castaño Contreras, Cristian, *op. cit.*, p. 79.

sociedad-Estado, y 3) las instituciones o elementos civiles que permiten salvaguardar los derechos humanos de la población.

El primer elemento se refiere al conjunto de reglas y principios que generan estabilidad, gobernabilidad, respeto a la ley, conservación del orden y paz social y que otorgan la legitimidad al gobierno para hacer cumplir el pleno respeto de los derechos humanos. El segundo, explica la capacidad del *Estado* para mantener la legitimidad ante la sociedad en el ejercicio de las labores de seguridad pública y, se encuentra vinculada a la idea de participación ciudadana. Y el tercero, además de implicar que los encargados de la seguridad pública solamente pueden ser agentes civiles, se refiere a la aplicación de métodos o herramientas que permitan salvaguardar el orden y la paz públicas que van desde acciones de prevención y reinserción hasta sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales. La definición de seguridad pública en el marco normativo mexicano consideró lo estipulado en el artículo 21 de la CPEUM y la LGSNSP, reglamentaria de dicho artículo.

La seguridad interior, por su parte, se reconoció como una condición que el *Estado* debe asegurar a la *Nación* para proteger sus instituciones de peligros internos -o externos-. Para lograrlo, el *Estado* debe coordinar esfuerzos a través de la colaboración transversal de los tres órdenes de gobierno y utilizar instituciones de seguridad especiales para dicho cometido. Para el caso específico del marco normativo mexicano, se propuso una definición que servirá como sustento para el análisis de los siguientes capítulos en virtud de que, hoy en día, no existe una definición que sea jurídicamente vinculante: la seguridad interior se debe entender como uno de los componentes de la seguridad nacional y se refiere al conjunto de acciones que pone en práctica el Estado mexicano para proteger a la *Nación*, sus instituciones de gobiernos y su soberanía de dos tipos de amenazas específicas que pueden perturbar la paz interna, a través de una colaboración transversal con los tres órdenes de gobierno.

Las amenazas de primer grado se refieren a las condiciones generadas por las acciones individuales o colectivas que amenazan la integridad del Estado desde el interior de su territorio, como la delincuencia organizada. Las de segundo grado,

son las perturbaciones derivadas de catástrofes naturales o calamidades públicas, tales como terrorismo, delincuencia organizada transnacional, ciberterrorismo, entre otros.

En ambos tipos de amenazas, el titular del Ejecutivo está obligado a la salvaguarda de la seguridad interior por mandato constitucional, más aún si consideramos que lo que se está buscando conservar es el desarrollo nacional, el Estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad de sus nacionales. Cuando se trate de amenazas de primer grado, apoyándose en las instituciones de la seguridad pública Federal y, de ser necesario, su componente militar; mientras que, para las amenazas de segundo grado, se deberán utilizar la Fuerza Armada permanente en coordinación con la institución de seguridad interior en su conjunto.

Considerando lo desarrollado sobre seguridad pública y seguridad interior, se puede observar que éstas son componentes de la seguridad nacional del *Estado* y se encuentran estrechamente relacionadas entre sí. Es decir, no se puede asegurar por completo que la seguridad pública está contenida en la seguridad interior porque hay límites de actuación que estarían habilitados únicamente para las instituciones de seguridad interior, como los casos de amenazas que demanden la participación de las Fuerzas Armadas.

Una vez planteado este marco teórico y las consecuencias de su confusión en el caso mexicano, en la siguiente sección se revisará el contexto histórico que dio origen a las políticas de seguridad pública implementadas en México durante los últimos quince años para hacer frente al crimen organizado y los grupos criminales, a fin de rastrear las divergencias conceptuales en torno a la seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior que sustentaron la eventual creación de la GN. Asimismo, se evidenciará el impacto que dicha inexactitud conceptual ha generado en el país analizando los índices de violencia crónica generados en el país en cada una de dichas administraciones presidenciales.

SEGUNDA SECCIÓN. LA CRISIS DE VIOLENCIA EN MÉXICO Y LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD COMO ANTECEDENTES DE LA GUARDIA NACIONAL

Las estrategias de seguridad de los últimos quince años que se han implementado tras el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado, así como las instituciones de seguridad creadas en el marco de dichas estrategias, son un factor de análisis decisivo para entender los niveles de violencia crónica que se viven hoy en día en el país.

Toda vez que este trabajo de investigación busca comprobar que la GN es una institución de *seguridad interior*, resulta relevante estudiar el contexto histórico, así como los elementos políticos, que justificaron su creación como una institución de *seguridad pública*. Al hacer este análisis, se puede evidenciar de qué forma el contexto político y social sumó a la imprecisión jurídica que derivó, conceptualmente, en la creación de una institución de *seguridad interior*.[215]

Los objetivos de los capítulos pertenecientes a esta sección, por lo tanto, son: 1) profundizar en el origen y fortalecimiento de las organizaciones criminales, 2) conocer la situación de violencia crónica que se generó como producto de dicho fortalecimiento y, 3) entender las políticas públicas implementadas durante los últimos quince años que se convirtieron en las antecesoras de la GN.

El Capítulo Cuarto se conforma de dos etapas principales. En la primera parte, se revisarán los orígenes de la crisis de seguridad del Estado mexicano; en particular, se enfatizará en el estudio de los elementos que favorecieron el fortalecimiento de los cárteles y organizaciones del crimen organizado en México.

[215] Se añade énfasis a los términos seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para referirse a su concepción en los términos desarrollados en el marco conceptual de los capítulos de la Primera Sección de este trabajo de investigación, con excepción de aquellos casos en los que se realice una cita textual.

Y, en la segunda, se analizará si dicha crisis de seguridad derivó en un Estado mexicano que pueda considerarse como “fallido” o “capturado”.

Para complementar este análisis, en los Capítulos Quinto, Sexto y Séptimo, se revisarán las estrategias de *seguridad pública* implementadas durante las presidencias de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador -hasta diciembre de 2020-, respectivamente, así como las condiciones de violencia que derivaron de dichas estrategias en cada sexenio.

Para lograr lo anterior, se recurrirá a la literatura existente -nacional e internacional- sobre el origen y fortalecimiento del narcotráfico y crimen organizado en México. Al respecto, cabe mencionar que en estos capítulos no se pretende abordar a profundidad dicha problemática, sino proporcionar las herramientas históricas, sociales y políticas que permitan entender el sustento de las estrategias de seguridad en el país a partir del año 2006. En segundo lugar, se revisarán algunas de las principales nociones en torno al Estado que servirán de base para el análisis sobre los procesos de debilitamiento del Estado mexicano frente al crimen organizado. Y, en tercero, con respecto al estudio de las estrategias de seguridad, se incluirá una breve revisión sobre el contexto político electoral, las estrategias de seguridad y los resultados de la implementación de dichas estrategias.

CAPÍTULO CUARTO. EL CRIMEN ORGANIZADO FRENTE AL ESTADO MEXICANO

Si bien el narcotráfico en México es un fenómeno con una larga historia en el país que se remonta a la década de 1930, particularmente en entidades federativas como Baja California, Sinaloa y Jalisco en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola;[216] no fue sino hasta la Segunda Guerra Mundial que se puede observar un incremento significativo de este fenómeno en el país.

La guerra se convirtió en el motor y la principal causa de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte. Lo anterior, porque las fuentes de abastecimiento en Europa y Asia se fueron cerrando mientras las bajas y heridos se multiplicaban conforme avanzaba la Guerra. Esta demanda mundial por atención médica disparó la demanda de morfina y favoreció un incremento en la de opio.[217]

Ante esta subida en la demanda ilícita de drogas, en 1947, se creó la Dirección Federal de Seguridad (en adelante DFS), dependiente de la Secretaría de Gobernación (en adelante SEGOB), que asumiría atribuciones para intervenir en asuntos de drogas. También se le dio autorización a la entonces Procuraduría General de la República (en adelante PGR) para coordinar el combate a la producción y tráfico de drogas.[218] Sin embargo, estos primeros esfuerzos institucionales no fueron suficientes. Para la década de 1950, este mercado ya se encontraba centralizado y había empoderado a algunos grupos de narcotraficantes del norte de México.

---

[216] Astorga Almanza, Luis Alejandro, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo" en Jiménez Ornelas, René (coord.): *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, México, UNAM, 2006, p. 115.

[217] Serrano, Mónica, "México: narcotráfico y gobernabilidad", *Pensamiento iberoamericano*, España, núm. 1, 2007, p. 261, en: *https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873255,* fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.

[218] Borbón Nieto, José J., *La lucha contra el crimen organizado*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s./f., p. 23, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3005/4.pdf,* fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

Adicional al surgimiento de estos nuevos grupos, un factor que transformó el narcotráfico en un fenómeno delictivo de alto impacto fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína provenientes de los Andes en la década de los años setenta.[219] La política de intercepción de los flujos de la cocaína colombiana hacia Estados Unidos, promovida por el gobierno de Ronald Reagan a partir de 1985, generó problemas para la manutención de las rutas caribeñas utilizadas por los cárteles de Cali y Medellín. Esto, a su vez, incentivó acuerdos entre Pablo Escobar y el entonces más poderoso de los narcotraficantes mexicanos, Miguel Ángel Félix Gallardo, quien articuló la distribución de territorios entre los diferentes cárteles mexicanos para cumplir con el nuevo trato colombiano.[220]

A pesar del peligro que representaba dicho fortalecimiento y la consolidación del narcotráfico en México, el gobierno tuvo pocos avances en la materia durante esa época. No sólo porque los esfuerzos que se realizaron para combatir al narcotráfico eran aislados o prioritariamente impulsados por Estados Unidos,[221] sino porque las instituciones encargadas de combatir el narcotráfico en México estuvieron,

[219] Astorga Almanza, Luis Alejandro, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, España, OBREAL, 2007, pp. 139 y 140.

[220] Rodrigues, Thiago y Caiuby Labate, Beatriz, "México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos de Calderón y Peña Nieto", *Colombia Internacional*, Colombia, vol. 100, 2019, p. 51, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n100/0121-5612-rci-100-00039.pdf,* fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

[221] La participación de las fuerzas armadas en actividades antidrogas en México data, por lo menos, de 1938 cuando militares apoyaron en la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora; sin embargo, esto se logró gracias a la asesoría e interés del Departamento de Tesoro de Estados Unidos. También, si bien es cierto que el Operación Cóndor en México (1975-1978) fue una de las primeras políticas anti-narcotráfico implementadas en el país, era parte de la estrategia impulsada por Estados Unidos para evitar el surgimiento y fortalecimiento de gobiernos de izquierda en América Latina y no provenía propiamente del interés del gobierno mexicano para hacer frente a este nuevo problema, véase Torres Vázquez, Henry, "La Operación Cóndor y el terrorismo de Estado", *Revista Eleuthera*, Colombia, núm. 20, 2018, pp. 114-134, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v20/2011-4532-eleut-20-00114.pdf*, fecha de consulta: 14 de agosto de 2020.

específicamente la DFS, involucradas en temas de corrupción asociados al narcotráfico, lo cual impedía una efectiva procuración de justicia.[222]

En consecuencia, los grupos criminales continuaron prosperando en el país y no fue sino hasta la década de los años ochenta que el tema comenzó a figurar propiamente en la agenda de gobierno del Ejecutivo Federal mexicano. De hecho, el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado reconoció que el cambio de estrategia obedeció a que:

> En México existe corrupción en la policía y las sumas millonarias del narcotráfico han creado complicidad o tolerancia de algunas autoridades […] hemos orientado nuestro combate a la quema del producto o a su decomiso, pero no hemos desarrollado una política de combate contra la cabeza del narcotráfico.[223]

Al respecto, cabe destacar que el interés por hacerle frente al narcotráfico y la incorporación del tema a la agenda de gobierno no se originó propiamente al interior del gobierno federal sino que, en realidad, fue el resultado de la política antidrogas estadounidense y las presiones ejercidas en contra del gobierno mexicano,[224] especialmente después del asesinato de Enrique Camarena.[225]

---

[222] El abuso de poder a que llegó la DFS fue de dominio público. El director de la DFS, Antonio Zorrilla, fue acusado de ser el autor intelectual del asesinato del periodista Manuel Buendía, motivo por el cual fue juzgado y sentenciado a prisión. En ese mismo sexenio gente de la DFS ayudó a Rafael Caro Quintero a huir de México, luego del asesinato de Enrique Camarena, agente de la Agencia para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) lo que motivó la desaparición de la DFS en 1985, por orden presidencial, véase Borbón Nieto, José J., *op. cit.,* p. 24.

[223] De la Madrid, Miguel, *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 394.

[224] Fernández de Lara Gaitán, Alfredo, *Análisis de la estrategia de blancos prioritarios para la contención y debilitamiento de los cárteles y la reducción de la violencia en México (2000-2016),* Colombia, Universidad de los Andes, 2017, p. 1, en: *http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI3MjEiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMzQwMmE0OWRmYzgxMmIzNjFiZWVhZGU0ZDBiMjU2NTMiO30%3D*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

[225] Enrique Camarena Salazar fue un agente encubierto de la DEA que logró tener conexiones importantes con algunos líderes del cártel de Guadalajara. Gracias a dicha relación, se descubrió el rancho El Búfalo en Chihuahua, donde dicho cártel cultivaba cientos de hectáreas de marihuana. Dado que esos mismos cultivos fueron destruidos poco tiempo después de haber sido descubiertos

Después de la investigación del caso Camarena, el gobierno estadounidense descubrió una extensa red de protección al cártel de Guadalajara donde participaban jefes de la policía municipal, mandos militares y funcionarios de alto nivel del gobierno mexicano. Este hecho incrementó la desconfianza -que ya se había gestado desde la época de los años setenta- por parte de Estados Unidos hacia la clase política mexicana.

A pesar de ello, e independientemente de la presión ejercida por dicho país, la cual había incentivado al gobierno mexicano a diseñar estrategias y políticas públicas de seguridad orientadas a combatir a las organizaciones criminales, los grupos de narcotraficantes continuaron creciendo y fortaleciéndose debido a seis factores principales: 1) el desmantelamiento de cárteles colombianos; 2) el desarrollo de redes de corrupción narco-gobierno; 3) la incertidumbre democrática; 4) la creación de nuevos modelos de negocio criminal; 5) el tráfico de armas; y, 6) la debilidad de las capacidades institucionales para investigar/desarticular organizaciones criminales. Estos factores, además de contribuir al fortalecimiento de los grupos criminales, ocasionaron altos niveles de violencia en el país.[226]

Con respecto al primero de estos factores, gracias al desmantelamiento de los grandes cárteles colombianos de Medellín y Cali por parte del Estado colombiano, los grupos criminales mexicanos del narcotráfico se posicionaron firmemente para

---

por Camarena, en noviembre de 1984, Camarena y Alfredo Zavala Avelar (piloto mexicano que acompañaba a Camarena) fueron descubiertos y asesinados en territorio mexicano por Félix Gallardo, líder del cártel de Guadalajara por su supuesta traición, véase Barreda Vidal, Perla Zoraida, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada trasnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista Ius*, México, vol. 8, núm. 34, julio-diciembre 2014, p. 45, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000200004*, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

[226] En pleno reconocimiento de que existe una vasta y compleja literatura en la materia, cabe resaltar que este apartado no pretende ser exhaustivo en el entendimiento del narcotráfico y crimen organizado en el país, sino que busca identificar los elementos principales de este fenómeno que sirvan como base de análisis para los objetivos de este capítulo.

controlar el mercado estadounidense.[227] Es decir, las dinámicas internacionales, sumadas a factores nacionales, tales como el fortalecimiento de las organizaciones regionales que contaban con posiciones geográficas estratégicas y la diversificación de la demanda en el mercado de drogas en Estados Unidos, hicieron que México, en la década de los años noventa, se volviera el epicentro del tráfico de cocaína. Más aún, favoreció que los narcotraficantes mexicanos comenzaran a consolidarse como organizaciones que contaban con poder *de facto* que se hacía cada vez más evidente en el país.[228]

El segundo factor que hizo posible dicho fortalecimiento fue la creciente complicidad que se dio entre la clase política y los narcotraficantes a lo largo de los setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI). La existencia de una especie de pacto entre agentes de seguridad de distintos niveles de gobierno y los narcotraficantes fue clave para su fortalecimiento porque, mientras la autoridad se encargaba de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado -a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas de comportamiento criminal debidamente acordadas-, los grupos criminales concentraban sus fuerzas en el negocio y no en la persecución penal a la que podrían ser sujetos por parte de las autoridades mexicanas.[229]

---

[227] Bagley, Bruce, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos", en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 24-32, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/analisis_de_seguridad_1.pdf,* fecha de consulta: 29 de marzo de 2020.

[228] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, "La delincuencia organizada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, 2002, pp. 1019-1028, en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3459/4077,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

[229] Palacios, Marco y Serrano, Mónica, "Colombia y México: Las violencias del narcotráfico" en Alvarado, Arturo y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México (XV). Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 117.

Evidencia de este alto grado de permeabilidad de la corrupción en las instituciones políticas mexicanas son las estimaciones que existen en torno al monto que asignaban los narcotraficantes para "comprar" agentes y autoridades locales a finales de los años noventa:

> Según estimaciones de finales de los noventa, en ocasiones, su presupuesto anual para comprar agentes y autoridades pudo haber representado hasta el 50-60% de sus ingresos, calculados en alrededor de 30 mil millones de dólares […]. Cifra que, en 1999, duplicaba el presupuesto total asignado a la Procuraduría General de la República.
>
> Las anotaciones del traficante Juan García Ábrego ofrecen algunas pistas sobre los montos asignados a cada autoridad: 1 millón de pesos para el jefe de la policía judicial, medio millón para los jefes de operaciones y 100,000 para los jefes de policías en ciudades importantes como Matamoros.[230]

El tercer hecho que explica el fortalecimiento de los grupos criminales es la incertidumbre que surgió tras la transición democrática en México. La llegada de un nuevo gobierno a la presidencia de México ocasionó no sólo un reajuste en la clase política del país, sino que generó una modificación sustantiva en las dinámicas de las autoridades con los grupos criminales. Esta incertidumbre se tradujo en dos efectos principales. Uno positivo y otro negativo, desde el punto de vista criminal.

El efecto positivo es que se generaron las condiciones para que los narcotraficantes asumieran el control -de forma violenta o a través de las casillas electorales- en lugares donde el poder político del PRI se diluía durante la transición. Es decir, a nivel local, favoreció su fortalecimiento en la faceta política.[231]

El segundo, de naturaleza más violenta, se refiere a que el aumento de la competencia electoral y la alternancia política en México ocasionaron que las redes de protección -o corrupción-, así como los compromisos de reciprocidad se

---

[230] Serrano, Mónica, "México: narcotráfico y...", *cit.,* p. 266.

[231] Snyder, Richard y Durán, Angélica, "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protectión Rackets in México and Colombia", *Colombia Internacional*, Colombia, núm. 70, julio-diciembre 2009, pp. 61-91, en: *http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/483/index.php?id=483*, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

desdibujaran, generando un reacomodo y competencia entre los grupos criminales por el mercado nacional y el internacional.[232] La consecuencia fue un incremento en la violencia.

I. EL NARCOTRÁFICO COMO CATALIZADOR DE LA CRISIS DE VIOLENCIA

La transición a la democracia marcó el fin de un régimen autoritario sumamente centralizado, el cual se basaba en un Ejecutivo Federal fuerte que tenía la capacidad para negociar con los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada. Con la diversificación del poder, la correlación de fuerzas varió y fue menos uniforme.[233] En este contexto, la llegada del Partido Acción Nacional (en adelante PAN) al gobierno representó una modificación al pacto que existía entre la clase política y los narcotraficantes. Además, mermó la seguridad operativa que dichos acuerdos le habían dado al crimen organizado para operar en territorio mexicano, toda vez que dio inicio a la caída de numerosos jefes de la droga. En opinión de Luis Astorga,

> [...] con las capturas de traficantes importantes en el gobierno de Fox (Benjamín Arellano, la Rana, el June, Albino Quintero Meraz, el Metro, por ejemplo), el Estado logró, en parte, hacer cumplir las leyes vigentes e imponer su autoridad. Esos hechos contribuyeron, en su momento, a reducir los márgenes de impunidad y de corrupción asociados al negocio de las drogas, y a modificar las percepciones

[232] Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XXIII, núm. 1, 2016, pp. 11-56, en: *http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/741/598*, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

[233] Flores Pérez, Carlos, "Narcotráfico y política", en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano *et al.* (eds.), *Atlas de seguridad y la defensa en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, p. 111, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/amenazas_y_vulnerabilidades_5.pdf,* fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

> acerca del poder real de dichas organizaciones y la falta de voluntad política – u otro tipo de razones, como la convivencia y la corrupción de alto nivel- para enfrentarlas en gobiernos anteriores.[234]

Sin embargo, el impacto efectivo de estas capturas fue contraproducente para el país en un mediano plazo. Si bien generó desbalances en la correlación de fuerzas entre los cárteles de Sinaloa, Tijuana, Juárez y el Golfo, también profundizó la penetración en las instituciones de seguridad por parte del crimen organizado. Es importante destacar que, contrario a lo que se esperaba, el nuevo escenario político fortaleció a las organizaciones criminales ya que las obligó a mutar y diversificar sus actividades ilícitas, por lo que tuvieron que adecuarse a una nueva coyuntura de fragmentación del poder político a nivel local, estatal y federal.[235]

Por otro lado, a pesar de que las capturas fueron un mensaje importante por parte del gobierno federal sobre la modificación en las relaciones políticas con el crimen organizado, ciertamente éstas no redujeron ni eliminaron el negocio, sólo modificaron momentáneamente las organizaciones de traficantes, los obligaron a buscar nuevas estrategias y a replegarse por algún tiempo. Muestra de ello es que la aprehensión de traficantes de primer nivel y de sus principales operadores no tuvo un impacto conocido en la oferta ni en los precios del mercado de drogas en Estados Unidos o México.[236]

El desmantelamiento de estos grandes cárteles y la falta de líderes tradicionales desencadenó que organizaciones más pequeñas pelearan por el control de las zonas de producción de estupefacientes y las rutas de tráfico de estas mismas. Es decir, la falta de personas que contuvieran las dinámicas de negocio ocasionó que la violencia se incrementara de forma exponencial.[237]

---

[234] Astorga Almanza, Luis Alejandro, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007, p. 95.

[235] Fernández De Lara Gaitán, Alfredo, *op. cit.,* p. 3.

[236] Astorga Almanza, Luis Alejandro, "*Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*...", *cit.* p. 181.

[237] Velázquez García, José Miguel, *El Narcotráfico México – Estados Unidos, Más Allá de la Seguridad, Impactos Económicos, Sociales y Políticos, 2000 – 2011*, México, Movimiento Ciudadano, 2013, p. 337, en:

Otro factor que fortaleció a las organizaciones criminales fue el desarrollo de nuevos modelos de negocios. Dado que la captura de líderes debilitó a los grupos criminales más importantes y ocasionó que surgieran un gran número de organizaciones criminales de menor tamaño, los cárteles se vieron obligados a diversificar el portafolio criminal para generar más ingresos ilícitos. Dicha modificación en la lógica de negocio potenció el grado de violencia en el país.

Cecilia Farfán Méndez, especialista en el comportamiento de organizaciones criminales, explica que la cara violenta de los grupos criminales tiene que ver con el desarrollo de nuevos modelos de negocios que se traducen, a su vez, en nuevas formas de operar por parte de las organizaciones criminales:

> Si me dedico a extorsionar tengo que generar amenazas creíbles, es decir, tengo que demostrar que soy violento. En el caso de una organización que se dedica exclusivamente al tráfico de drogas, no necesita ejercer niveles altos de violencia, es decir, no requiere victimizar a una población. Sin embargo, cuando el proceso democrático remueve a los caciques, se generan condiciones de incertidumbre que incentivan la modificación de la actividad criminal. Producto de la incertidumbre y el surgimiento de nuevas actividades criminales es que se presentaron mayores niveles de violencia.[238]

En este sentido, se puede afirmar que la lógica del mercado avanzó más rápido que las medidas de disuasión y contención del *Estado* y, sobre todo, se debe reconocer que, dado el fortalecimiento que habían logrado para ese momento las organizaciones criminales, el accionar del *Estado* no era lo único que afectaba la

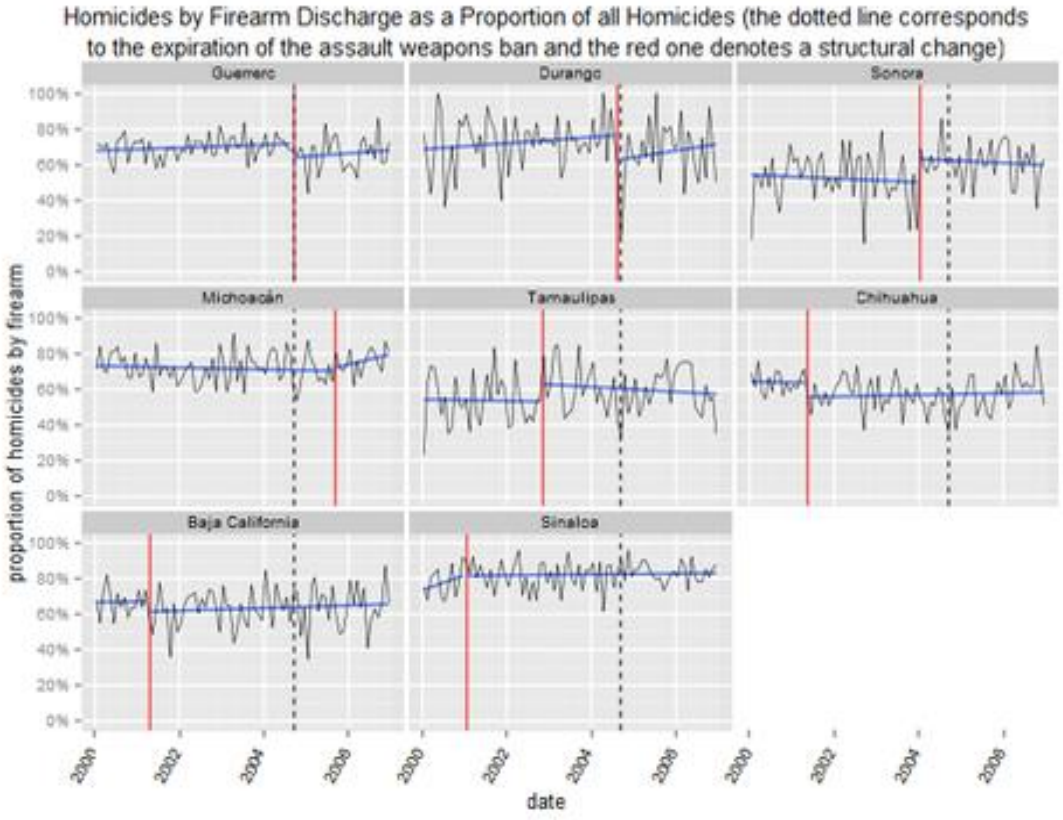
---

https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/ae_editorial/Tarea%20editorial%2011.pdf, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

[238] Entrevista personal con Cecilia Farfán Méndez el 20 de mayo de 2020. Cecilia Farfán es doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Bárbara con especialidades en relaciones internacionales y teoría de las organizaciones. Actualmente se desempeña como investigadora postdoctoral en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California San Diego donde coordina temas de investigación sobre seguridad y violencia en México. Cecilia es maestra en relaciones internacionales por la Universidad de Columbia en Nueva York y es licenciada en relaciones internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Su proyecto de investigación es *Beyond Cartels and Kingpins: The Business of Drug Trafficking Organizations.*

oferta y la demanda de drogas toda vez que éstas ya habían desarrollado su propia lógica.[239]

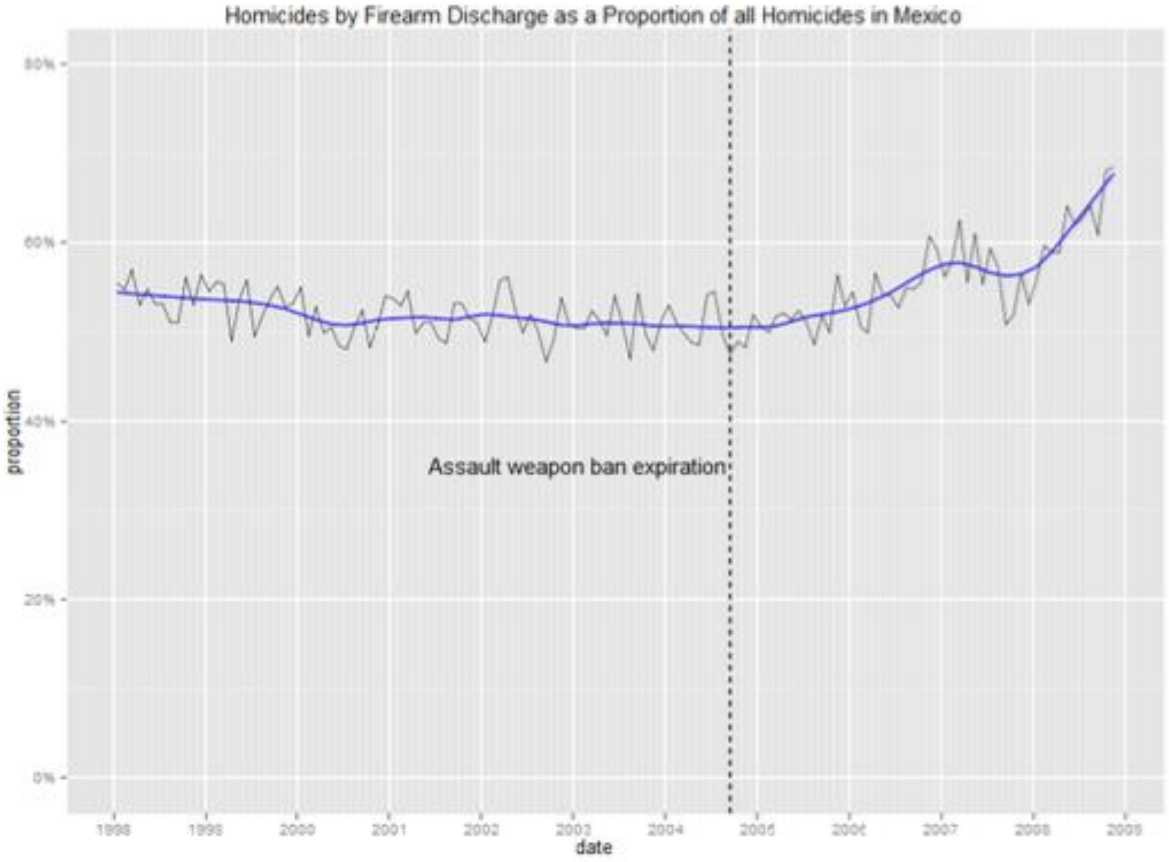
Un elemento adicional por considerar es el incremento en el tráfico de armas. Este factor incrementó considerablemente las capacidades de operación de los grupos criminales no sólo por los ingresos que les generaba el negocio en sí mismo, sino porque dejó completamente indefensos a las autoridades locales. La evidencia más clara de ello es que las principales armas utilizadas por las organizaciones criminales eran el AR-15 y el AK-47, ambas clasificadas como armas de asalto.[240] Lo anterior coincide con la tendencia al alza de la violencia que se podría observar particularmente en las entidades federativas en donde se encontraban posicionados los principales cárteles mexicanos, tal como se detalla en la Gráfica 1.



[239] Astorga Almanza, Luis Alejandro, "*Seguridad, traficantes y*...", *cit.,* pp. 181-182.

[240] Weigend Vargas, Eugenio y Villarreal González, Silvia, "Regulatory challenges for preventing firearms smuggling into Mexico", *Mexican Law Review*, México, vol. 7, núm. 2, enero-junio de 2015, pp. 63-81, en: *https://www.elsevier.es/en-revista-mexican-law-review-123-articulo-regulatory-challenges-for-preventing-firearms-S1870057816300038*, fecha de consulta: 22 de enero de 2020.

Gráfica 1. Homicidios por arma de fuego como proporción del total de homicidios frente a la expiración de la Ley de prohibición de Armas de Asalto.
Fuente: Valle Jones, Diego, How the expiration of the assault weapon ban affected Mexico, *Blog Diego Valle*, 2010, s./p., en: *https://blog.diegovalle.net/2010/09/how-expiration-of-assault-weapon-ban.html*, fecha de consulta: 20 de mayo de 2020



Gráfica 2. Cambio en la proporción de homicidios con armas.
Fuente: *Idem.*

No obstante, cabe resaltar que este incremento en la violencia por el tráfico de armas también se ha asociado a las acciones realizadas por parte del gobierno estadounidense en la materia. Cuando, en noviembre de 2004, expiró la Ley de Prohibición de Armas de Asalto (*Federal Assault Weapons Ban)* de Estados Unidos, la proporción de homicidios por arma de fuego en México comenzó a cambiar aproximadamente un año después de la expiración de dicha Ley, tal y como se puede observar en la Gráfica 2.[241]

[241] *Idem.*

Finalmente, y a pesar de la alternancia política, la debilidad de las capacidades institucionales para investigar o desarticular organizaciones criminales continuó siendo un factor de fortalecimiento de las organizaciones criminales. No había un aparato administrativo ni un andamiaje institucional capaz de controlar el territorio nacional o el movimiento a través de sus fronteras. Tampoco existía la capacidad para ejercer o reclamar el uso legítimo de la violencia. En resumen, no se podía identificar una autoridad central capaz de garantizar el cumplimiento de las regulaciones para el control de la producción y el tráfico de drogas.[242]

Tomando en consideración la magnitud de la crisis de seguridad que estaba incrementando rápidamente en el país, en la siguiente sección se identificará si esta situación debilitó y minimizó el poder de actuación del Estado mexicano. Lo anterior, con la finalidad de identificar los elementos que, desde el punto de vista político-jurídico, justificarían el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de *seguridad pública* o *interior*.

II. MÉXICO COMO ESTADO "FALLIDO" O "CAPTURADO"

La historia de la evolución del narcotráfico en México previamente referida evidencia que ni la cooptación de las instituciones ni la violencia en el país son fenómenos exclusivos de los últimos quince años. Lo que sí es diferente es que, a partir del año 2006, se observan dos hechos particulares: 1) el aumento en la frecuencia y la visibilidad de la violencia empleada por los cárteles, tanto en sus luchas territoriales con otros cárteles como en sus enfrentamientos con el *Estado*;[243] y, 2) el involucramiento -forzoso o voluntario- de la población civil en dichas luchas.

Dada esta nueva realidad, y con el objeto de entender de qué forma y hasta qué nivel se ha visto afectado el Estado mexicano frente al fenómeno criminal en los

[242] Serrano, Mónica, "México: narcotráfico y...", *cit.,* p. 258.

[243] Durán Martínez, Angelica, "To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence", *Journal of Conflict Resolution,* Estados Unidos, vol. 59, núm. 8, 2015, pp. 1377-1402, en: *https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002715587047,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

últimos quince años, en esta sección se dará respuesta a dos preguntas principales: ¿qué se entiende por *Estado?*, ¿cuál es la diferencia entre un Estado "fallido" y uno "capturado"? Las respuestas a estas preguntas serán clave para analizar si, entonces, México se puede considerar como un Estado "fallido" y/o "capturado".

1. *El Estado*

El estudio del *Estado* ha figurado en el pensamiento jurídico y político desde las ideas de Platón, Aristóteles y Santo Tomás de Aquino hasta Georg Jellinek, Pierre Marie Nicolas Leon Duguit, Jean Bodin, Herman Heller, Hans Kelsen y Helmut Kuhn, pasando por Thomas Hobbes, Alexis De Tocqueville, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, John Locke o Jean-Jacques Rousseau, por mencionar algunos de los principales exponentes en la materia.

Independientemente de la distinción de la filosofía política y la doctrina sociológica o jurídica del *Estado*, la diversidad de teorías y conceptos con la que estos autores han pretendido definirlo ejemplifican la dificultad que todavía existe para considerar y entender todos los elementos que dan origen al mismo, más aún si se admite la constante evolución de éste, tal y como lo expone Norberto Bobbio:

> Con la transformación del puro Estado de derecho en Estado social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, han sido abandonadas por los mismos juristas, y han tomado fuerza los estudios de sociología política que tienen por objeto el Estado como forma compleja de organización social (de los cuales el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos).[244]

En pleno reconocimiento que el objeto de estudio de este trabajo de investigación requiere la identificación y definición de los elementos constitutivos del *Estado* para entender las políticas de seguridad en el país, a continuación, se revisarán las ideas de Georg Jellinek, Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller.

[244] Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 74.

Jellinek, en su Teoría General del Estado, incorpora aspectos tanto sociológicos como jurídicos para entender el concepto de *Estado*. Una de las características principales de este autor es el énfasis que dio a la importancia de distinguir entre ambos aspectos para no olvidar que el *Estado* empezó como una forma de organización social. Como fenómeno social, el *Estado* consiste en

> [...] relaciones de voluntad de una pluralidad de hombres. El sustrato de ese Estado lo forman hombres que mandan y hombres que obedecen, pero el Estado posee además un territorio; más si se considera el fondo de las cosas, se vendrá a reconocer que este territorio es un elemento que va adherido al hombre.[245]

Esto es, entiende al *Estado* como una "función de la comunidad" cuya naturaleza es de mando-obediencia y lo define como "una asociación unida dotada originariamente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".[246]

Desde la perspectiva jurídica, en cambio, Jellinek reconoce que el conocimiento de las normas jurídicas son las que sirven como sustento para la creación y funcionamiento de las instituciones del *Estado*. De igual forma, son la base de la relación entre los hechos reales del *Estado* y aquellos juicios normativos sobre los que se apoya el pensamiento jurídico.[247] Por ello, define el concepto jurídico de *Estado* como

> [...] la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder originario de mando.[248]

De esta lógica de pensamiento se desprende una primera característica del *Estado*: el poder y la fuerza, no la soberanía. Es decir, la ausencia de soberanía no es suficiente para que un *Estado* no exista ya que ésta es únicamente la capacidad

---

[245] Jellenik, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando De los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 190.

[246] *Ibidem*, p. 194.

[247] *Ibidem*, pp. 160-161.

[248] *Ibidem*, p. 196.

para determinarse jurídicamente de un modo autónomo; lo que sí es irrenunciable es el poder que proceda de sí mismo:

> [...] un poder independiente, originario, en el sentido de que proceda de sí mismo, es decir, cuya organización descanse en leyes propias, sin que importe el contenido concreto que ese poder tenga. El contenido de este poder de dominación es completamente indiferente para su existencia. Allí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coercitivos para dominar sobre sus miembros y su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado.[249]

Según esta idea, lo decisivo en un *Estado* no es la amplitud del poder estatal, sino quién decide sobre la distribución de competencias. Al respecto, Max Weber argumenta que para entender al *Estado* se necesita reconocer, en primer lugar, que éste no se puede conceptualizar por el contenido de las actividades que realice y propone definirlo como

> [...] aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio – el "territorio" es un elemento distintivo-, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima.[250]

Añade que todas las demás agrupaciones humanas o individuos sólo tienen el derecho al uso de la fuerza o violencia física si el *Estado* se lo permite ya que éste es la única fuente del derecho para usar la fuerza. De esta forma, el *Estado* es entendido por Weber como una relación de mando-obediencia:

> El Estado es […] una relación de dominación (*Herrschaft*) de personas sobre personas que se apoya en la violencia legítima -es decir, de la violencia considerada como legítima- como medio. Para que exista, por tanto, los dominados deben someterse a la autoridad pretendida por el respectivo ostentador de la dominación.[251]

---

[249] *Ibidem*, pp. 444-445.

[250] Weber, Max, *La política como profesión*, trad. de Joaquín Abellán García, España, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 56-57.

[251] *Ibidem,* p. 57.

Bajo esta dominación, Weber destaca que no basta el mero cumplimiento de una orden dada, sino que se requiere la aceptación de dicha orden recibida como "legítima", "válida", es decir, el haberse entendido como propia. Bajo este argumento identificamos un segundo elemento del *Estado*: el uso legítimo de la fuerza.

Hans Kelsen, por su parte, explica que, si bien es usual caracterizar al *Estado* como una organización política, hacerlo implica solamente asociar a éste con un orden coactivo, ya que la cualidad política de esa organización residiría exclusivamente en la capacidad de coacción que existiría de hombre a hombre. Por ello, y para ampliar el entendimiento sobre el *Estado*, insiste en que éste debe entenderse como un orden jurídico.

Esto no significa que todo orden jurídico sea *Estado*. Para llegar a serlo, el orden jurídico debe poseer el carácter de una organización que tenga la capacidad de "instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización; es decir, el *Estado* es un orden jurídico relativamente centralizado". En ese sentido, es el gobierno de un *Estado* el único que tiene derecho a emprender la guerra o las represalias necesarias contra otro *Estado* violador del derecho o contra los súbditos del *Estado*, cuyo gobierno hubiera violado el derecho.[252] Afirma, por ello, que

> [...] la diferencia a la relación denominada poder del Estado de otras relaciones de poder, es la circunstancia de encontrarse jurídicamente regulada, es decir, que los hombres que, como gobierno del Estado, ejercen el poder, están facultados por un orden jurídico a ejercer el poder mediante la producción y aplicación de normas jurídicas; que el poder del Estado tiene carácter normativo.[253]

Si el *Estado* fuera concebido exclusivamente como una comunidad social, de acuerdo con este mismo autor, ésta sólo podría constituirse mediante un ordenamiento jurídico, y la población solamente podría conformar dicha comunidad por estar sometidos a un orden coactivo relativamente centralizado. En ese sentido,

[252] Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 291.

[253] *Ibidem*, p. 294.

la población del *Estado* sería "el dominio de validez personal del orden jurídico estatal".[254] Estas ideas identifican nuevos elementos: el gobierno y el poder político y su relación con los ordenamientos jurídicos.

Frente a esto, Hermann Heller elaboró una Teoría del Estado basada en la estructura de la acción humana bajo la cual entiende que la unidad estatal se halla inserta en las condiciones naturales y culturales de la vida social. Heller rechaza la idea que pueda existir una "teoría general del Estado" que pretenda entender la esencia del *Estado* en tanto que éste no es algo inmutable. Para Heller, el *Estado* es una realidad o un hacer humano incesantemente renovado y lo define en los siguientes términos:

> El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales "capacitados" pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se oponga a ellas por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria […]. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de decisión y acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana. En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal, todos los elementos de la organización estatal reciben su carácter específico.[255]

Jacques Maritain, por su parte, lo reconoce como un conjunto de instituciones que se combinan para hacer uso del poder y la coerción -para lo cual se compone de especialistas en el bien público- a fin de proteger y servir al hombre.[256]

Tomando en cuenta lo anterior, podemos identificar en estos autores puntos generales de coincidencia: el Estado, para serlo, debe poseer población, territorio y

[254] *Ibidem*, p. 293.

[255] Heller, Hermann, *op. cit.*, p. 255.

[256] Maritain, Jacques, *op. cit*., p. 26.

poder político. Estos tres elementos serán, por lo tanto, los ejes de análisis de este trabajo de investigación.

Con respecto al primer elemento, la población, Hermann Heller reconoce que el ámbito físico-espiritual del grupo humano es determinante para la existencia de la unidad estatal, pero hace una distinción entre la consideración del pueblo como formación natural y cultural. En el primer caso, critica el estudio de la "teoría de las razas" para evidenciar que solamente adquiere importancia cuando llega a generar la creencia que "un aspecto exterior corporal unitario, heredado de los tiempos primitivos, corresponde un alma racial política unitaria, creencia que luego las moviliza y agita".[257] Es decir, cuando se convierte en una herramienta eficiente para el logro de determinados objetivos en la lucha política interna o externa y permite legitimar, en la política nacional, el poder de una clase dominadora.[258]

Con relación a la formación cultural, si bien entiende que cada pueblo tiene su propio cuerpo físico, reconoce que ninguno procede de una única comunidad originaria, por el contrario, se han formado de grupos raciales y étnicos diversos:

> […] sólo cuando un pueblo se esfuerza por mantener y extender su manera propia mediante una voluntad política relativamente unitaria -cosa que, por ejemplo, no sucede en los llamados pueblos naturales-, sólo entonces podremos hablar de nación. Esta voluntad política no precisa orientarse hacia la unión en un Estado.[259]

En una concepción más actual, la población se entiende como uno de los elementos cualitativos y la base material para la existencia del *Estado* ya que sin la presencia de ésta no se podría hablar del segundo. Este elemento del *Estado*, también denominado pueblo, es el factor humano.[260] Sin embargo, cabe destacar que, sólo con el surgimiento del *Estado*, esta población deja de ser meramente la suma de individuos sobre los que recae el poder para comenzar a ser un elemento constitutivo del propio *Estado*. El concepto de población del *Estado* posee,

---

[257] *Ibidem,* p. 166.

[258] *Ibidem,* p. 173.

[259] *Ibidem,* p. 178.

[260] García Alonso, Juan Carlos, *Teoría del Estado*, México, Ed. Flores, 2017, pp. 8-9.

entonces, una clara relación con la idea de *Nación*, la cual incorpora un elemento volitivo.[261]

> La nación es una comunidad que puede poseer más o menos rasgos culturales comunes, pero lo decisivo es que esa comunidad posee conciencia de tal y quiere configurarse y mantenerse como comunidad política de cara al futuro, normalmente constituyendo un Estado. Esa voluntad, que puede expresarse mediante la convivencia política de esa comunidad, también puede manifestarse expresamente en un momento concreto, como es el del pacto constituyente.
>
> Con todo, las consideraciones anteriores tampoco permiten prescindir por completo del elemento histórico y cultural a la hora de definir la nación. Por ello creo que una definición adecuada de nación debe incluir ambos elementos. Puede entenderse así que nación es la comunidad humana que posee ciertos rasgos culturales comunes y que tiene conciencia y voluntad de mantenerse como grupo humano.[262]

En ese tenor, se puede afirmar también que el pueblo no puede ser soberano ya que el poder y la independencia de éste no está separado ni es ajeno al *Estado* mismo. No obstante, sí posee un derecho natural a la plena autonomía a gobernarse a sí mismo, derecho que ejerce a través de la Constitución y del grupo político que toma las decisiones en su nombre. Es, entonces, a partir de ese derecho -que siempre permanecerá en él- que controlará al *Estado* y sus funcionarios públicos, tal y como ocurre en un Estado constitucional de derecho.[263]

Con respecto al territorio como otro de los elementos del Estado, Kelsen explica que no se trata de un trozo acotado de superficie terrestre, sino de un espacio tridimensional constituido por la superficie terrestre, el subsuelo y espacio aéreo situados por debajo y arriba del *Estado* y, dado que pueden existir territorios que no

---

[261] Díaz Revorio, Francisco Javier, "El Estado moderno: soberanía, población y territorio", en *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, pp. 155-157, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5384/6.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

[262] *Ibidem,* p. 158.

[263] Maritain, Jacques, *op. cit*., p. 37.

se encuentren dentro de dicho espacio (ya sea porque estén separados por condiciones geográficas naturales o por el territorio de otro *Estado*), solamente el orden jurídico es el que puede determinar los límites del espacio estatal. En ese mismo tenor, el territorio del *Estado* sólo puede estar definido como "el dominio territorial de validez de un orden jurídico estatal". Kelsen incorpora también la existencia temporal del *Estado* para explicar que éste se encuentra limitado, tanto territorial como temporalmente, dado que los *Estados* surgen y desaparecen.[264]

Sobre los hechos geográficos o territoriales, Heller explica que la actividad estatal no depende de las leyes naturales estáticas de la geografía pues la tierra no es un factor político, sino una condición de la actividad política de la población. Diferencia también la situación geofísica de la situación geopolítica para enfatizar que ésta última es la que varía con rapidez y facilidad ya que las fronteras políticas son las determinadas por la acción del *Estado* y reitera que éste, no es de ninguna forma "esclavo" de su territorio ni debe considerarse como su "cuerpo".[265]

Hoy en día, estas ideas sobre la concepción del territorio y su relación con el *Estado* persisten porque, más allá del espacio geográfico, éste se reconoce como el soporte para el ejercicio del poder. De forma general, se le entiende como el área dentro de la cual un individuo, organización, institución país o *Estado* tiene su posesión legal.[266] Éste presenta dos características: a) estabilidad, dado que la colectividad nacional se instala en él permanentemente y b) limitación, porque está determinado por fronteras señaladas de manera precisa y difícilmente variables, en donde al interior la población y el gobierno ejercen sus actividades.[267]

Si bien es cierto que, anteriormente, el territorio se consideraba prioritariamente como el objeto sobre el que recae el poder, es decir, se entendía como una relación de propiedad, "con el proceso de despersonalización y objetivación del poder que se produce en el *Estado* moderno, el territorio pasa a ser un elemento esencial hasta

---

[264] Kelsen, Hans, *op. cit*., p. 293.

[265] Heller, Hermann, *op. cit.,* p. 159.

[266] García Alonso, *op. cit.*, p. 5.

[267] *Enciclopedia Jurídica*, 2020, s./p., en: *http://www.enciclopedia-juridica.com/d/territorio/territorio.htm,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

el punto de considerarse definitorio o constitutivo de la propia realidad estatal".[268] En ese sentido, perder el control sobre el territorio puede considerarse una amenaza a la existencia del *Estado* mismo.[269]

Con respecto al elemento político del *Estado*, Carl Schmitt afirma que el *Estado* no tiene el monopolio de lo político pues todas las dimensiones o esferas de la vida del hombre se convierten en políticas. Para este autor, esto se puede observar cuando las instancias que eran meramente estatales se vuelven sociales y, a la inversa, todas las que eran meramente sociales se vuelven estatales. Así, para Schmitt un Estado total sólo puede surgir basado en

> […] la identidad de Estado y sociedad, que no se desinteresa de ningún ámbito de la realidad y está dispuesto en potencia a abarcarlos todos. De acuerdo con esto, en esta modalidad del Estado todo es al menos potencialmente político, y la referencia al Estado ya no está en condiciones de fundamentar ninguna caracterización específica y distinta de lo "político".[270]

Sin embargo, Heller afirma que éste es mucho más amplio que lo estatal, ya que la política es la organización y actuación autónoma de la cooperación social dentro de un territorio. Más aún, reconoce que no toda actividad del *Estado* es política. Para él, "la calidad de lo político de un poder social no es algo establecido definitivamente […] sino que depende de las circunstancias sociales, especialmente de la mayor o menor homogeneidad social y política del pueblo del Estado".[271]

Heller también especifica que, si bien el *Estado* y la política se encuentran estrechamente relacionados, éstos no pueden ser identificados como lo mismo dado que han existido actividades y grupos políticos previos al *Estado*. Esto es, acepta que el poder del *Estado* se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido por los órganos estatales. Respecto a la identificación de amigo-enemigo de Schmitt, Heller rechaza

---

[268] Díaz Revorio, *op. cit.,* p. 161.

[269] Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico, teórico práctico*, México, Iure, 2008, p. 817.

[270] Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 53.

[271] Heller, Hermann, *op. cit.,* p. 222.

la idea argumentando que las diferenciaciones del Estado son políticas y no se encuentran en función de la identificación de enemigos.[272]

Además reconoce que, por necesidad existencial, el *Estado* debe aspirar a ser poder jurídico y "debe valer como autoridad legítima que obligue moralmente a la voluntad […] ya que las pretensiones realmente extraordinarias del Estado no se justifican por el hecho que éste asegure "cualquier ordenación social-territorial, sino, tan sólo, en cuanto aspire a una ordenación justa".[273] Es decir, el *Estado* solamente puede estar justificado en tanto que representa "la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución".[274] Asimismo, entiende que el poder del *Estado*, como unidad de acción, sólo puede ser resultado de la cooperación de todos sus miembros, convirtiéndose así en "la suma de las actividades individuales correspondientes pero, en todo caso, se trata de algo distinto".[275]

Respecto a la noción de soberanía, Heller explica que ésta radica en la capacidad de decidir de manera definitiva y eficaz frente a cualquier conflicto que altere la unidad social-territorial. Por ende, la función del *Estado* consiste en la "organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica".[276]

En una concepción más reciente, se reconoce que el gobierno es la organización de un poder político que se ejerce sobre la población en un territorio determinado. Resulta necesario aclarar que el poder político *Estado* y el gobierno no son lo mismo, aunque a veces sean utilizados como sinónimos, ya que el *Estado* es el aspecto estructural mientras que el gobierno se transforma. Éste último también se entiende como el conjunto de órganos estatales que conforman el poder público y

[272] *Ibidem,* p. 224.

[273] *Ibidem*, pp. 235 y 236.

[274] *Ibidem*, p. 240.

[275] *Ibidem*, p. 257.

[276] *Ibidem,* p. 221.

hace referencia a la conducción política que ejerce el *Estado* sobre una determinada sociedad. La política será su principal actividad y se vincula al ejercicio del poder.[277]

El poder es, por su parte, la capacidad de modificar la conducta o la voluntad ajena recurriendo, si es necesario, a la coacción física o psicológica. Un primer elemento importante que considerar es el principio de la igualdad ya que con éste puede explicar el monopolio del poder legítimo:

> […] la igualdad exige, o bien la ausencia de poder, o bien que todos estén sometidos a un mismo y único poder; así como el concepto de población, reconducido a la idea de ciudadanía, que es una expresión limitada de la igualdad, e incluso la propia idea "moderna" de territorio – y de "frontera"- como consecuencia de la objetivación del poder que impide la patrimonialización privada de este soporte físico.[278]

El segundo elemento es la unidad.[279] En el Estado moderno, el poder político se presenta como único y autónomo. Esta característica de unidad también aplica para el territorio y la población, ya que es la unidad territorial la que permita darle al *Estado* un sentido moderno y, es la consideración unitaria de población que la identifica como un elemento mismo del Estado y no solamente como un objeto.[280] De ahí la importancia del surgimiento de actores criminales que atenten contra dicha unidad o igualdad, conforme se analizará más adelante.

Otra característica propia del poder político, que resulta necesario resaltar para fines del análisis de este capítulo, se refiere a la superioridad. El poder político es aquél que se impone legítimamente a todos los demás poderes y es aplicable a toda la población. Esto implica entonces que, gracias al poder político, el Estado posee

---

[277] García Alonso, *op. cit.*, p.11.

[278] Díaz Revorio, *op. cit.,* pp. 146-147.

[279] Esta idea de unidad también encuentra su fundamento en la noción de Hermann Heller cuando reconoce que la unidad estatal no es ni "orgánica" ni ficticia, sino que se trata de una unidad real en tanto que es una "estructura activa cuya existencia, como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de "órganos" especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad", véase Heller, Hermann, *op. cit.,* p. 248.

[280] *Ibidem*, p. 147.

el monopolio del uso legítimo de la fuerza.[281] Asociado a esta noción se encuentra el hecho que el gobierno también se puede entender como la acción a través de la cual un Estado u otro actor impone una línea de conducta determinada a sus gobernados.[282]

Finalmente, un elemento adicional del Estado, según Heller, es la relación de la función política y el poder físico, específicamente el militar. Este autor entiende que el poder militar es "la forma más perfecta técnicamente de una formación autoritaria de poder";[283] sin embargo, explica que, a diferencia del poder político, el militar es sólo un poder técnico que recibe del *Estado* la definición de sus objetivos y su función es de carácter social. En ese sentido, el poder militar es una "ineludible condición de existencia de todo poder estatal".[284] Este último elemento no se abordará explícitamente en este capítulo; no obstante, resulta de suma relevancia para el análisis de la relación del Estado mexicano con las Fuerzas Armadas que se llevará a cabo en las secciones subsecuentes de esta investigación.

Tomando en consideración algunos elementos de estas posturas teóricas, para fines de este apartado, se entenderá que el *Estado* es un modelo de organización jurídica y política que se encuentra en un territorio definido mediante las fronteras establecidas en su ordenamiento jurídico, reconocidas nacional e internacionalmente, y que funciona como la suma de poderes de las instituciones públicas a las cuales el pueblo dotó de poder para: 1) atender las demandas de la sociedad, 2) actuar sobre ella y, 3) gestionar lo público.[285] A esta definición se le agrega la concepción que éste también es una organización homogénea, compacta, sin fisuras y, por ende, está dotado de una "voluntad" política o legitimidad cuyo

---

[281] *Idem.*

[282] García Alonso, *op. cit.*, p.12.

[283] Heller, Hermann, *op. cit*., p. 211.

[284] *Ibidem*, p. 226.

[285] Burgos Silva, Germán, "El Estado Moderno en Cuanto «Abstracción Armada». Algunas Reflexiones", *Revista Republicana,* Colombia, núm. 24, enero-junio de 2018, pp. 105-126, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/repbl/n24/1909-4450-repbl-24-105.pdf,* fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

resultado es la obediencia a dichas instituciones públicas.[286] Además, y retomando definiciones más recientes sobre este concepto, se le reconocerá como una unidad legítima y, ante todo, soberana que integra a la *Nación* en términos territoriales, sociales, políticos y económicos:

> De acuerdo con Boege, Brown, Clements y Nolan, los Estados tienen un papel dual: una función externa, consistente en servir como unidad básica para el sistema internacional y, una función interna, que consiste en proveer seguridad y establecer el orden interno en beneficio de los ciudadanos. Dicho orden, en el Estado Nación moderno, se encuentra íntimamente vinculado a la construcción de una identidad colectiva en la que se expresa la nación.[287]

Con esto se pretende enfatizar que uno de los distintivos del *Estado* debe ser su soberanía. Dentro de las funciones que se reconocerán como básicas de toda estructura política que aspira ser un *Estado* soberano son: 1) contar con un control efectivo sobre el territorio y el uso legítimo de la fuerza; 2) ser soberano para el uso de los recursos naturales; 3) poseer un sistema recaudatorio fiscal efectivo; y, 4) contar con la capacidad de la autoridad política para mantener la ley y el orden de la población.[288]

Sin embargo, cabe destacar que dicha soberanía y, en específico, la capacidad para mantener la ley y el orden, solamente puede realizarse en el contexto de un Estado constitucional de derecho en el que se reconozca como imperante la protección de los derechos humanos universales y los derechos ciudadanos nacionales. Lo anterior, no sólo porque nos encontramos en un momento en donde

---

[286] *Cfr.* Gutiérrez Sanín, Francisco, "Construcción, Deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional", en López Hernández, Claudia (ed.), *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?*, Colombia, Debate, 2016.

[287] Nievas, Flabián y Sampó, Carolina, "¿Estados Fallidos? O sobre la imposibilidad de constituir el Estado Nación Moderno", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Colombia, vol. 11, núm. 1, enero-junio 2016, pp. 110-111, en*: http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v11n1/v11n1a06.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

[288] Mazrui, Ali A., "The blood of experience: The failed state and political collapse in Africa", *World Policy Journal*, Estados Unidos, vol. 12, núm.1, 1995, pp. 28-34, en: *https://www.jstor.org/stable/40209395,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

los ciudadanos exigen a las autoridades, públicas y privadas, el cumplimiento de dichos derechos, sino porque esta delimitación evidencia que la evolución de las instituciones públicas y el poder político son las que someten al *Estado* -a través de sus respectivas constituciones políticas- y aseguran la seguridad y unidad de la población dentro de su territorio que se encuentra inmerso en un contexto internacional, tal y como se desarrolló en la Primera Sección de esta investigación.[289]

En contraposición a este entendimiento sobre los componentes del *Estado*, y para entender el impacto que ha tenido el crimen organizado en nuestro país, a continuación, se estudiarán los conceptos de *Estado fallido* y *captura de Estado*.

2. *Estado fallido y captura del Estado*

A principios de la década de los años noventa, según Gerald B. Helman y Steven B. Ratner, un *Estado fallido* es aquél que pone en peligro a sus propios nacionales y amenaza a sus *Estados* vecinos debido al flujo de refugiados, inestabilidad política, conflictos, revoluciones, entre otras razones. A su vez, lo distinguen en tres grupos: 1) Estados fallidos, 2) Estados en declive y 3) Estados recientemente independientes. Por su parte, para Jean Marie Grose, existen cinco tipos de Estados fallidos: 1) *Anarchic States*, donde no hay poder político centralizado; 2) *Phantom States*, donde sólo hay una autoridad limitada de Estado; 3) *Anemic States*, Estados con escasos recursos que se encuentran en guerra contra grupos secesionistas; 4) *Captured States*, Estados que están manejados por grupos étnicos; y, 5) *Aborted States*, en donde no hay poder único que posea el monopolio de la fuerza.[290]

---

[289] Aguilera Portales, Rafael Enrique, "Estado constitucional, derechos fundamentales e interpretación constitucional", David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coord.), *Estado, Derecho y Democracia en el Momento Actual*, México: Fondo Editorial Jurídico, 2008, p. 24.

[290] Álvarez Cobelas, Juan, "La etiqueta como estigmatización: De Failed State, a Rouge State", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, España, núm. 14, 2007, s./p., citado en Zapata Callejas, John Sebastián, "La teoría del Estado fallido: aproximaciones y disensos", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Colombia, vol. 9, núm.1, enero-junio, 2014, pp.

Robert Jackson, en cambio, define a los *Estados fallidos* como aquéllos incapaces de salvaguardar las condiciones civiles mínimas para sus nacionales tales como la paz interna, leyes, orden, buen gobierno, entre otras. Son *Estados* que, si bien cuentan con reconocimiento legal entre la comunidad internacional, dentro de sus fronteras la legalidad y su potestad de aparato regulador, se difumina.[291]

Por otra parte, el proceso conocido como *captura de Estado*, se entiende como "la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos".[292]

Aunque usualmente las definiciones de *captura del Estado* se refieren a la formulación de leyes, Joel Hellman y Daniel Kauffmann también lo han interpretado como la práctica de sobornar a jueces de altas cortes con el fin de influir en sus decisiones, pues en este caso también se manipula el marco jurídico de un *Estado*, lo cual redunda en inseguridad jurídica y, por lo tanto, en distorsiones económicas, políticas y sociales.[293]

Si bien los primeros estudios e investigaciones realizados por el Banco Mundial respecto a la *captura del Estado* se concentraron en las prácticas desarrolladas por

---

89-90, en: *https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/52/1692,* fecha de consulta: 3 de julio de 2020.

[291] Jackson, Robert H., "Los Estados Fallidos y la tutela internacional", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, México, núm. 10, 2008, p. 6, en: *https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4881*, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

[292] Andersen, James *et al.*, *Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate*, Estados Unidos, World Bank, 2000, pp. XV-XVI, en: *http://documents1.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

[293] Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel, "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas & Desarrollo*, Estados Unidos, vol. 38, núm. 3, 2001, pp. 31-32, en: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf,* fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

empresas en países en transición, la definición propuesta por Joel Hellman considera la posibilidad de que las empresas no sean las únicas interesadas en capturar al Estado. Esto sirve como punto de partida para explicar el comportamiento de algunas organizaciones criminales que también están interesadas en capturar al Estado para la consecución de un beneficio propio. La *captura del Estado* es más probable si éstos se encuentran en países con fallas considerables en el Estado de derecho, ya que se les facilitan la movilización de recursos financieros, de proveniencia lícita -o especialmente ilícita-.[294]

Peter Lupsha también analiza los distintos niveles de penetración del crimen organizado en el *Estado*, y reconoce la existencia de varias etapas de *captura del Estado*: 1) predatoria, 2) parasitaria, y 3) simbiótica. La predatoria se refiere prioritariamente a las actividades realizadas por delincuentes que todavía pueden ser controladas por la policía local; parasitaria, implica que el crimen organizado comienza a penetrar determinadas estructuras y actores del *Estado*, tales como las policiales; y, la simbiótica, es cuando el crimen organizado está en control de las agencias del *Estado* y las instituciones públicas o el poder político trabaja para las organizaciones criminales. En la relación simbiótica, los políticos y empresarios criminales buscan favorecerse mutuamente a través de relaciones de explotación de élite. Estas relaciones son las que eventualmente ayudan a establecer las bases de un sistema de regulación estatal del mercado criminal.[295]

Tomando en consideración las diversas nociones teóricas sobre el *Estado,* el *Estado fallido* y el *Estado capturado*, a continuación, se buscará evidenciar cómo, tras el fortalecimiento de las organizaciones criminales, se desarrolló una nueva relación -tentativamente simbiótica- entre el Estado mexicano y los grupos del

---

[294] Garay Salamanca, Luis Jorge *et al.*, *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Colombia, Fundación AVINA, 2008, pp. 37-43, en: *https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf,* fecha de consulta: 23 de agosto de 2020.

[295] Lupsha, Peter, "Transnational organized crime versus the Nation-State", *Transnational organized crime*, Estados Unidos, vol. 2, núm. 1, 1996, pp. 21-48.

crimen organizado. [296] En específico, se revisarán tres elementos principales: el territorio, la población, el gobierno/poder político. Lo anterior, servirá para identificar si México es un *Estado capturado* y, en consecuencia, entender la lógica detrás de las estrategias de seguridad implementadas a partir de 2006.[297]

A. *El territorio*

Con respecto al ejercicio del poder dentro de su territorio, la amenaza para el Estado mexicano se observa en la creciente presencia de los grupos criminales en prácticamente todo el territorio nacional:

- El cártel de Sinaloa, aunque fue fundado en Sinaloa, hoy en día se extiende desde Nueva York hasta Buenos Aires y tienen presencia en casi todas las ciudades importantes que se encuentran en el medio. Actualmente opera en 17 estados mexicanos y, por lo menos, en 50 países.[298]
- El cártel Jalisco Nueva Generación (en adelante CJNG) opera por lo menos en 25 estados de la República mexicana, entre los que se encuentran: Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Guerrero, Veracruz, Ciudad de México y Estado de México. Además, a nivel internacional, se ha identificado que tiene contactos en Colombia, Perú, Bolivia, América Central y Estados Unidos.[299]

---

[296] *Cfr.* Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votes, Drugs and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2020.

[297] Benitez Manaut, Raúl, "La crisis de seguridad en México", *Nueva Sociedad*, Argentina, núm. 220, marzo-abril de 2009, p. 181, en: *https://www.nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/,* fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

[298] Insight Crime, *Cartel de Sinaloa*, Estados Unidos, marzo de 2019, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/sinaloa-cartel-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

[299] Insight Crime, *Cartel Jalisco Nueva Generación*, Estados Unidos, mayo de 2020, s./p., en: *https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/jalisco-cartel-new-generation/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

- Los Caballeros Templarios, por su parte, están localizados principalmente en Michoacán, pero también están activos en todo el centro de México, sobre todo en los estados de Guanajuato, Morelos y Guerrero.[300]
- El cártel del Golfo tiene su centro de operaciones en el estado fronterizo de Tamaulipas, y sus bastiones más importantes están en Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa. Otra ciudad clave en el norte es Monterrey, en Nuevo León. El grupo también es conocido por tener presencia en al menos otros 11 estados del sur de México, como en Oaxaca, Michoacán y posiblemente, Yucatán.[301]
- La Familia Michoacana, tenía su base y origen en Michoacán, particularmente en la montañosa Sierra Madre del Sur y su zona de influencia estaba localizada en siete Municipios que conforman "Tierra Caliente", en el sureste de Michoacán. También tenía células en los estados de Guerrero, Morelos, Guanajuato, Colima, Querétaro, Jalisco y Ciudad de México. Sin embargo, con el declive de la Familia se estima que el grupo tiene presencia solamente en Guanajuato y el Estado de México.[302]
- El cártel de Juárez opera en casi 21 estados de México y sus principales áreas de influencia son Sinaloa, Durango, Jalisco, Coahuila, Zacatecas, Michoacán, Colima, Nayarit, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Puebla, Morelos y Ciudad de México.[303]

---

[300] Insight Crime, *Caballeros Templarios*, Estados Unidos, mayo de 2020, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/caballeros-templarios-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

[301] Insight Crime, *El Cartel del Golfo*, Estados Unidos, octubre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-del-golfo-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

[302] Insight Crime, *La Familia Michoacana*, Estados Unidos, marzo de 2019, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/familia-michoacana-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

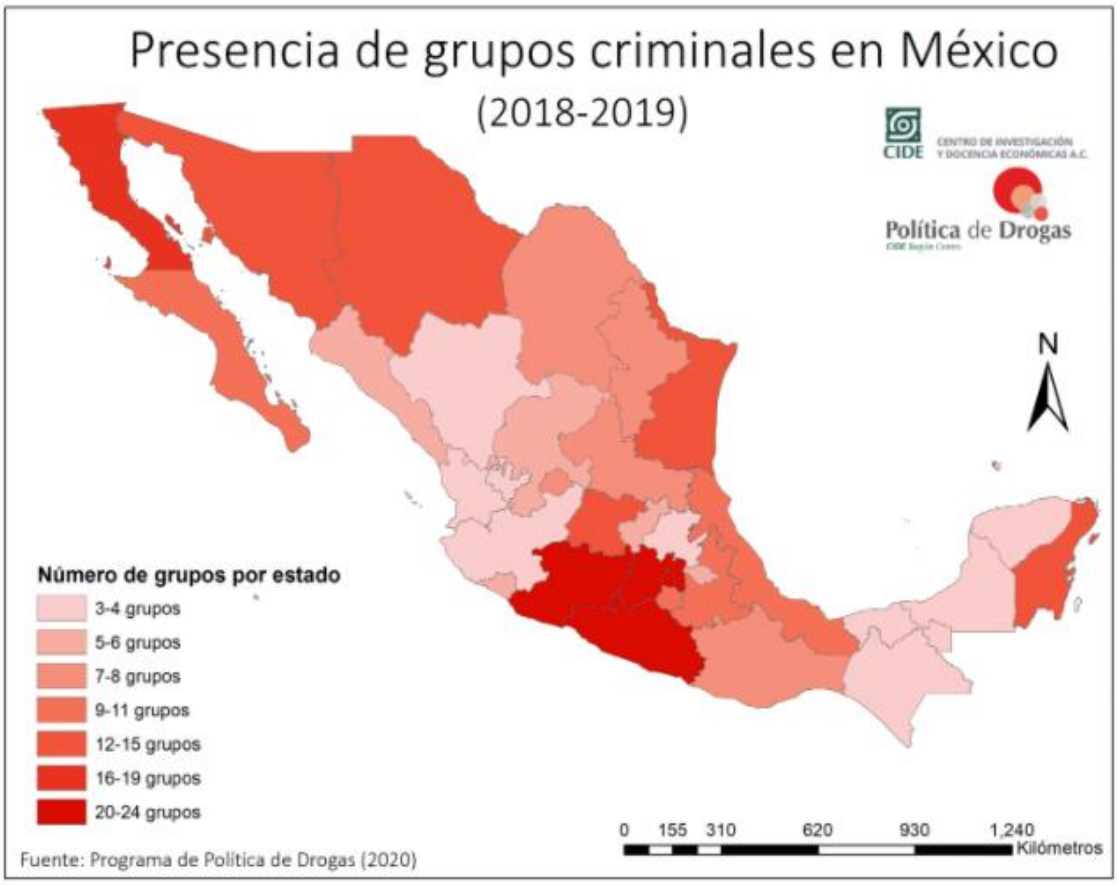
[303] Insight Crime, *El Cartel de Juárez*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-de-juarez-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

- El cártel de Tijuana opera principalmente en dicha ciudad y es un punto estratégico para el tráfico de drogas hacia el sur de California, Estados Unidos.[304]
- Los Guerreros Unidos operan principalmente en los estados de Guerrero, Morelos y en el Estado de México, aunque también se tiene identificada su presencia en la ciudad de Mérida, Yucatán y en el estado de Querétaro.[305]
- Los Zetas, quienes en su momento tuvieron bajo su área de influencia desde Nuevo Laredo hasta Monterrey y tenían presencia en América Central, con el surgimiento de los nuevos cárteles se ha limitado su presencia a Tamaulipas y la costa del Golfo mexicano.

Si bien es cierto que no existen fuentes oficiales respecto al número total de grupos del crimen organizado en el país, de conformidad con la base de datos generada por el Programa de Política de Drogas del CIDE se encontró la presencia de 148 grupos delictivos entre 2018 y 2019, tal y como se muestra en el Mapa 1.

[304] Insight Crime, *El Cartel de Tijuana*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-de-tijuana-perfil/*, fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

[305] Insight Crime, *Los Guerreros Unidos*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/guerreros-unidos/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.



Mapa 1. Presencia de grupos criminales en México (2018-2019).
Fuente: Roa, Jorge, "La geografía de la violencia: presencia de grupos criminales en México", *Animal Político*, México, 3 de junio de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/la-geografia-de-la-violencia-presencia-de-grupos-criminales-en-mexico/*, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020.

Esa misma base identifica 34 brazos armados de los principales grupos criminales que representa seis cédulas por grupo criminal. La DEA, por su parte, afirma que el CJNG tiene presencia en, por lo menos, 25 de las 32 entidades federativas, esto es, en prácticamente el 80% del territorio nacional.[306]

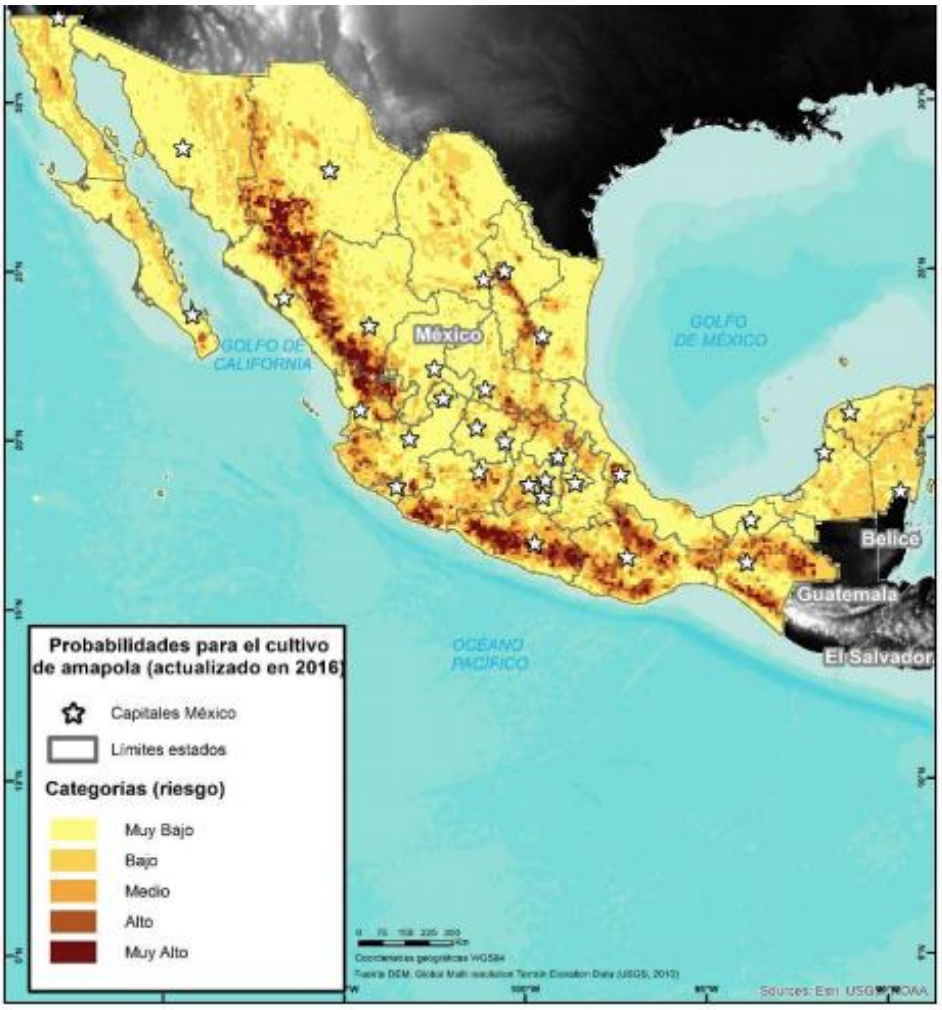
Este nivel de presencia criminal en el territorio mexicano, la habilidad que han desarrollado para formar ejércitos privados, así como su capacidad de iniciar, mantener o terminar guerras entre ellos por el control de las vías de distribución de

[306] Roa, Jorge, "La geografía de la violencia: presencia de grupos criminales en México", *Animal Político*, México, 3 de junio de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/la-geografia-de-la-violencia-presencia-de-grupos-criminales-en-mexico/,* fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020.

drogas, denotan su capacidad y fortaleza ante el Estado mexicano para ejercer el control de algunas partes del territorio nacional.

Dicho control también se refleja en los niveles de producción de sustancias ilícitas en el país. De conformidad con los datos arrojados por el Monitoreo de Cultivos de Amapola 2017-2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la estimación de superficie sembrada con amapola, para el periodo de monitoreo 2017-2018, corresponde en su valor puntual a 28,005 hectáreas y se observa principalmente en cinco estados: Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nayarit y Guerrero, conforme se observa en el Mapa 2.[307]

[307] Véase "Mapa 5. Área nacional de probabilidades/riesgo para cultivos de amapola por factor determinantes" en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Monitoreo de Cultivos de Amapola 2017-2018*, México, 2020, p. 19, en: *https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2017-2018-Baja.pdf*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.



Mapa 2. Probabilidades de cultivo de amapola.
Fuente: "Mapa 5. Área nacional de probabilidades/riesgo para cultivos de amapola por factor determinantes" en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Monitoreo de Cultivos de Amapola 2017-2018*, México, 2020, p. 19, en: *https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2017-2018-Baja.pdf*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

En el caso del opio, el control de algunas zonas del territorio mexicano por parte de los grupos criminales ha favorecido que México, según el último Reporte de la UNODC, genere el 6% de la producción mundial de opio.[308] O que más del 90% de la heroína que llega a Estados Unidos sea producida en México.[309]

[308] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *World Drug Report 2020. Third Booklet,* Austria, 2020, p. 11, en: *https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

[309] *Ibidem,* p. 22.

Hoy en día, las nuevas regulaciones respecto a la producción y comercialización de la mariguana para usos medicinales en México o, para usos recreativos en algunos países como Estados Unidos o Canadá, han incrementado el interés por controlar el territorio mexicano ya que, por ejemplo, la fabricación de metanfetamina que solía llevarse a cabo en pequeños laboratorios de Estados Unidos ahora está siendo producida de forma industrial en México. Los traficantes de heroína, cocaína y metanfetamina igualmente han variado sus rutas para aprovechar los espacios que dejaron otras organizaciones criminales más pequeñas que se vieron afectadas por las mismas regulaciones.[310]

Una segunda evidencia que ayuda a entender de qué forma el Estado mexicano ha perdido el control en parte de su territorio se relaciona con el consumo de drogas. En el momento en que México dejó de ser un país de producción y de tránsito para convertirse gradualmente en un país consumidor,[311] se generaron incentivos para competir por el mercado interno. Esto generó, a su vez, que el interés por controlar extensiones más amplias de territorio se incrementara.

En 2008, el 1.4% de la población reportó consumo de drogas ilegales en el último año y para el 2016 casi se duplicó a 2.7%. El consumo de marihuana, que representó el 80% del consumo total de drogas en México en el 2011, se duplicó al pasar del 1% al 2.1% del 2008 al 2016. De igual forma, la cocaína se duplicó del 0.4% en 2008 a 0.8% en 2016.[312]

Esta modificación en los patrones de consumo es evidencia de que el Estado mexicano ha perdido el control de ciertas partes del territorio frente a las

---

[310] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *World Drug Report 2020*. *Executive Summary*, Austria, 2020, p. 9, en: *https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/V2002977_ExSum_Spanish.pdf.,* fecha de consulta: 9 de julio de 2020.

[311] Calderón Hinojosa, Felipe, *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, versión electrónica, México, Debate, 2014, s/p.

[312] Véase "Cuadro TD6" en Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco* (ENCODAT), México, 2017, p. 126, en: *https://encuestas.insp.mx/ena/encodat2017/reporte_encodat_drogas_2016_2017.pdf,* fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

organizaciones criminales que las consideran como parte de sus estrategias de producción y distribución

> Antes no había tantos choques entre grupos criminales porque las rutas por donde se transportaba la droga eran, en el mapa, líneas paralelas que, como los rieles del ferrocarril, nunca se cruzan. En el narcomenudeo, en cambio, los puntos de venta están establecidos en el mismo territorio, lo cual genera una disputa por la clientela de dichos puntos y, por tanto, una lucha descarnada por el territorio.[313]

Para las organizaciones criminales, las rutas para el tráfico ilícito de drogas y los territorios para llevar a cabo sus actividades violentas son clave para ejercer su poder frente a los otros grupos. En el negocio de narcomenudeo, en cambio, la clave es controlar todo el barrio, el pueblo o la ciudad donde se distribuye la mercancía.[314]

Un tercer ejemplo del control territorial por parte de las organizaciones criminales son las denominadas *narcomantas*. Las narcomantas son un instrumento de comunicación masiva que emplean los cárteles para justificar, protagonizar o intimidar a sus contrincantes, a la autoridad o la misma población. Este tipo de mensajes están dirigidos al público en general, a las autoridades del lugar –de la entidad federativa o del país– o a los contrincantes de otros cárteles con los cuales los autores de las narcomantas se disputan el territorio. A menudo reflejan la capacidad operativa y financiera de las estructuras criminales y hacen evidente la extensión de su territorio al colocar hasta cuarenta mantas el mismo día en diferentes ciudades. Suelen estar ubicadas en lugares públicos para alcanzar una mayor difusión en la población e, incluso, pueden montarse en plena luz del día como evidencia de que el poder lo detentan ellos, no el *Estado*.[315]

---

[313] *Idem.*

[314] Calderón Hinojosa, Felipe, *Decisiones Difíciles*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2020, p. 224.

[315] Maihold, Günther, “Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas”, en Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012, pp. 87-89, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/GUNTHER_MAIHOLD.pdf,* fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

La estrategia fundamental asociada a las narcomantas parece ser de carácter territorial en un doble sentido: por un lado, se desea comunicar a los cárteles competidores el dominio del sitio; por otro, se pretende "apoderarse de la plaza", de aquellos espacios públicos importantes que han sido, hasta su llegada, un lugar de la sociedad y el *Estado*. El simple hecho de buscar estos espacios para colocar narcomantas –por ejemplo, en pasos peatonales, estaciones de camiones o de ferrocarril, cementerios, ayuntamientos o plazas públicas– evidencia la capacidad de estas agrupaciones para demostrar que son libres de colocar sus mensajes sin ninguna represalia de autoridades estatales o municipales.[316]

Una cuarta evidencia se observa, por lo tanto, en el control de las *plazas*, ya que permite comprobar que los grupos del crimen organizado en México son los actores que poseen la capacidad para mantener el orden interno en un determinado territorio, aunque sea a través de mayores índices de violencia.

El término *plaza* se refiere al ámbito territorial sobre el que algún individuo o un grupo de personas mantienen el monopolio de la actividad de producción y comercio de drogas en estrecha colaboración con las autoridades policiales en la zona. El control de la *plaza* también es de suma relevancia para las organizaciones criminales porque les permite realizar otra de sus principales actividades ilegales: la extorsión o cobro de cuotas. La búsqueda de una *plaza* por parte de los líderes de las organizaciones criminales es, por lo tanto, un periodo de extrema violencia ya que "el acceso al monopolio se produce, sobre todo, a través de la eliminación física o la intimidación de posibles competidores".[317] La capacidad de los grupos criminales de llevar a cabo un comportamiento violento en las *plazas* evidencia que los cárteles han "capturado" al *Estado*, por lo menos en algunas partes de su territorio.

El Estado mexicano también perdió parte de su soberanía territorial cuando los cárteles asumieron el control en territorios como Tierra Caliente. Esta zona se volvió

---

[316] *Idem.*

[317] Resa Nestares, Carlos, *El comercio de drogas y los conceptos míticos: la plaza*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2003, p. 1, en: *https://www.casede.org/BibliotecaCasede/nota0203.pdf,* fecha de consulta: 13 de mayo de 2020.

muy importante y valiosa para los narcotraficantes porque podían cultivar droga entre la serranía y la planicie sin ningún tipo de intervención gubernamental. También porque lograron desarrollar complejas redes espaciales, económicas, políticas y familiares con los habitantes en torno al narcotráfico, particularmente en su ciudad más importante: Apatzingán.[318]

La participación de la Familia Michoacana en la guerra entre los cárteles y contra el gobierno ha sido factor que ha reconfigurado el panorama territorial delictivo convirtiéndose, poco a poco, en el principal enemigo del Estado mexicano en dicha entidad federativa:

> A la Familia Michoacana se le atribuye uno de los rasgos más violentos de todas las organizaciones criminales. A partir de la aprehensión de uno de sus líderes, *el Cede*, se generalizó la idea de que es una asociación criminal alentada por un fanatismo religioso que recluta sicarios en centros de rehabilitación de alcohólicos anónimos. Y aunque hay casos probados, la Familia es más que eso, y se ha convertido en el grupo más poderoso con capacidad para controlar y administrar la ilegalidad en el estado y para extender sus redes a otras entidades federativas y Estados Unidos; para cooptar desde funcionarios públicos de alto rango hasta policías municipales. Tiene una red nacional e internacional bien cimentada para producir y traficar droga vegetal y sintética; cuenta con células de sicarios en los municipios para controlar todo tipo de ilegalidades; practica acciones de "justicia popular" al eliminar delincuentes comunes, mediar en conflictos personales o, contrariamente, cobrar cuotas al comercio, ejercer protección personal, etcétera.[319]

Esta pérdida de control territorial también ha sido reportada por organizaciones de derechos humanos, tal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) quienes han denunciado las violaciones de derechos humanos

[318] Los Municipios más representantivos son Tepalcatepec, Buenavista, Apatzingán, Arteaga y Aguililla, poblaciones por donde muy difícilmente se puede transitar en la actualidad.

[319] Maldonado Aranda, Salvador, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 74, núm.1, enero-marzo 2012, p. 33, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032012000100001,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

ocasionadas tras el surgimiento de grupos de la autodefensa.[320] Como consecuencia de la inseguridad y violencia que prevalecía en Michoacán por la presencia de grupos del crimen, la CNDH inició una investigación que da cuenta del deficiente sistema de *seguridad pública* estatal y Municipal que ha generado espacios de impunidad y afectación a la coexistencia social y pacífica en la entidad.

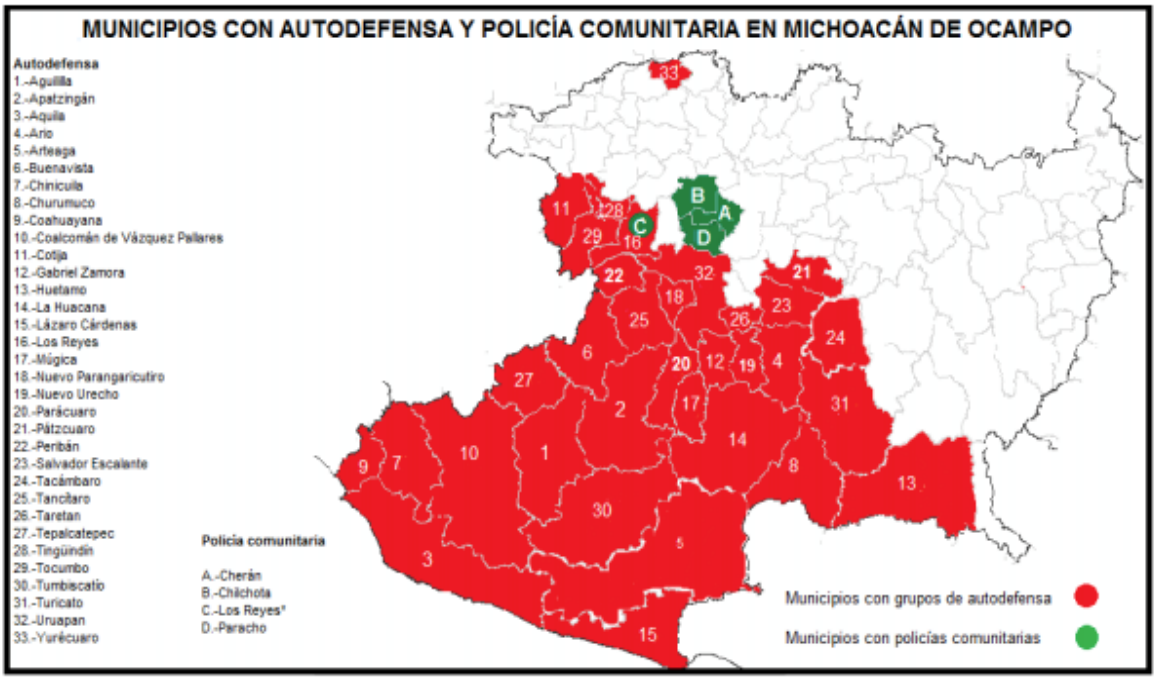
Si bien en el Informe entregado por la Comisión se reconoce que los problemas estructurales de pobreza y desigualdad en la región han favorecido el abuso de la delincuencia organizada, la CNDH reporta cómo, en algunos Municipios de la entidad, se podía constatar problemas estructurales de inseguridad tales como la presencia de niños en los grupos de autodefensa que abiertamente realizaban labores de vigilancia, mensajería o patrullaje; casos de mujeres y niñas michoacanas que eran víctimas de violencia sexual; secuestros y extorsiones; afectaciones al trabajo, patrimonio o propiedad; prestación de servicios gratuitos de forma obligatoria, tales como taxis o funerarias, entre otros. De igual forma, denunciaron que la situación de violencia había provocado desplazamiento forzoso interno en la entidad y que la mayoría de las personas que rindieron su testimonio indicaron no haber presentado denuncia debido a la complicidad criminal que existía con los Ministerios Públicos.[321]

En específico, advirtieron omisiones atribuibles al gobierno del estado de Michoacán y gobiernos municipales por las ineficiencias de las instituciones encargadas de la *seguridad pública* y procuración de justicia que derivaron en la creación de un movimiento de personas que asumió funciones del *Estado* de forma criminal e implicó un fortalecimiento territorial. El Informe de la CNDH también reconoce el control territorial por parte de los grupos del crimen organizado cuando

[320] El 24 de febrero de 2013 surgió el primer grupo de autodefensa en la comunidad de La Ruana, tenencia de Felipe Carrillo Puerto, municipio de Buenavista.

[321] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*, México, 2015, p. 31, en: *https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf,* fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020.

reporta que los Municipios con presencia de grupos de autodefensa abarcaron el 56.10% del total del territorio del estado de Michoacán, alcanzando presencia en, por lo menos, 33 Municipios, tal y como lo detalla el Mapa preparado por la CNDH:[322]



Mapa 3. Municipios con autodefensa y policía comunitaria en Michoacán de Ocampo
Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*, México, 2015, p. 31, en: *https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf*, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020.

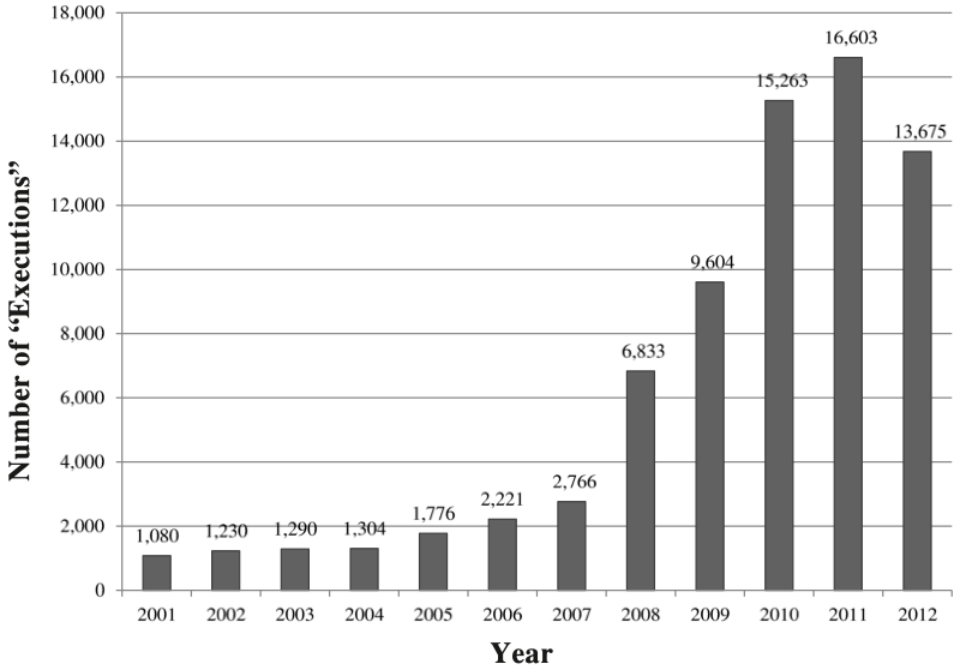
Asociado a esta pérdida territorial la CNDH también reportó un incremento en la impunidad y violaciones de derechos humanos. En conclusión, evidenció la existencia de un *Estado capturado*, desde el punto de vista territorial.

B. *La población y el poder político*

Para controlar los nuevos mercados ilegales, el narcomenudeo necesitaba reclutar verdaderos ejércitos: no sólo una enorme fuerza de venta, sino sobre todo de información y protección, desde *halcones* hasta *sicarios* que garantizaran el control de la *plaza*. Asociado a este hecho, se incrementaron los secuestros y

[322] *Ibidem,* pp. 25-26.

extorsiones ya que los cárteles, en plena disputa por el mercado interno, necesitaban fuentes de ingreso adicionales para sostener la batalla o reclutar -de forma obligatoria- a nuevos miembros profesionistas que les ayudaran a realizar actividades especializadas. Al hacerlo, se afectó un segundo pilar del *Estado*: la población, tal y como se observa a continuación.



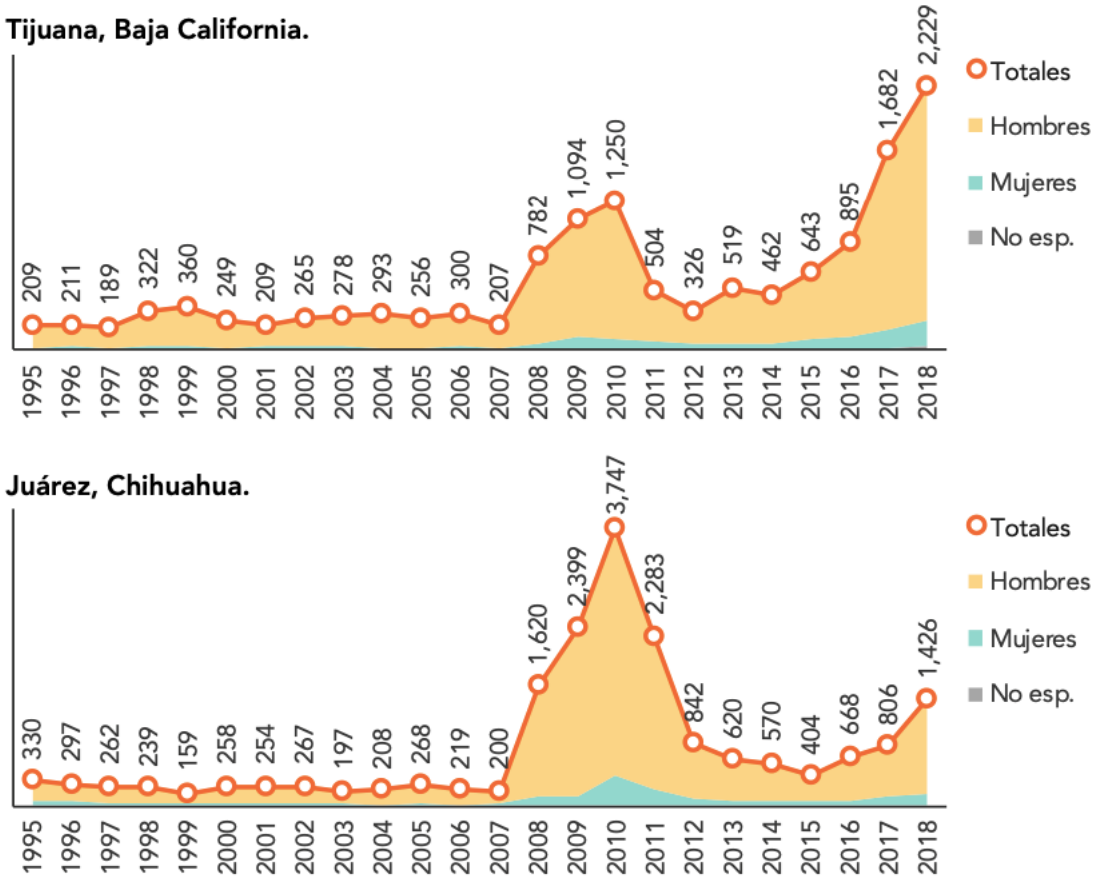
Gráfica 3. Número de homicidios atribuidos al crimen organizado.[323]
Fuente: "Schedler, Andreas, "The Criminal Subversion Of Mexican Democracy", *Journal of Democracy*, Estados Unidos, vol. 25, núm. 1, 2014, p. 6, en: *https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/01/Schedler-25-1.pdf*, fecha de consulta: 3 de junio de 2020.

En la Gráfica 3 se muestra el número de homicidios atribuidos al crimen organizado en el periodo 2001-2012. Esta relación de la violencia asociada a los grupos criminales se puede observar particularmente en aquellos territorios en donde el *Estado* perdió el control.

De conformidad con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), las concentraciones más violentas, estadísticamente probadas y

[323] Cabe resaltar que no existen cifras oficiales de donde se pueda afirmar con certeza que los homicidios dolosos o culposos estén asociados exclusivamente al crimen organizado, por lo que no se puede corroborar esta hipótesis; no obstante, Andrea Schedler ha desarrollado estimaciones y estadísticas que reflejan un análisis profundo en la materia, tales como las que se muestran en la gráfica, por lo que éstas son consideradas como un referente.

exacerbadas, se encuentran en las zonas de altos valores de significancia, destacando la zona norte. Dichas concentraciones tienen relación especial directa con los territorios de producción y distribución de drogas, por lo que existe evidencia empírica de la relación de la violencia con el consumo de drogas en el norte del país.[324] Esta información coincide con la investigación de la organización Mexicanos Unidos contra la Delincuencia que identificó los dos Municipios con más violencia en el norte del país que, coincidentemente, tienen una alta presencia de organizaciones criminales:



Gráficas 4 y 5. Número de homicidios registrado por sexo en Tijuana y Ciudad Juárez, respectivamente. Fuente: México Unido contra la Delincuencia, *Atlas de Homicidios 2018*, México, 2019, p. 84, en: *https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf,* fecha de consulta: 26 de mayo de 2020.

[324] Schmidt Nedvedovich, Samuel y Cervera Gómez, Luis E., "México: territorialización de los homicidios. Las razones de la violencia en el norte del país", *Realidad, datos y espacio*, México, vol. 8, núm. 2, mayo-agosto 2017, pp. 81-95, en: *https://rde.inegi.org.mx/rde_21/RDE21.pdf*, fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

Como se puede ver, los grupos del crimen organizado desarrollaron la capacidad para conformar un *Estado* paralelo[325] basado en la coerción y la violencia que, a su vez, inhabilita a las poblaciones y gobiernos locales, sometiéndolos a un control *de facto*:

> Ya había renunciado a la Secretaría de Energía por diferencias con Fox, y fui a Tamaulipas a apoyar a los candidatos del PAN para las elecciones locales de noviembre. Al llegar al municipio de Miguel Alemán, en la llamada entonces Frontera Chica (luego llamada Riviera de Tamaulipas, o Rivereña), me sorprendió el nivel de temor y desolación en la que vivían sus habitantes. En desesperados comentarios que me hicieron los panistas del estado antes de empezar el mitin, me narraron las indignantes historias de terror que ocurrían en la zona.
>
> En pocas palabras, un grupo de delincuentes autodenominado Los Zetas se había apoderado del municipio. Ellos autorizaban quién podía ser candidato y quién no, extorsionaban a la población y controlaban sus movimientos. Los compañeros estaban preocupados porque habían recibido amenazas por la mera celebración del mitin. Cuando les dije ingenuamente que no se preocuparan, que ahí estaba la policía (cerca de nosotros había dos patrullas de la municipal), me hicieron ver la realidad: "Felipe, ellos son Los Zetas". El mitin finalmente se llevó a cabo.[326]

Esto fortalece la idea que el Estado mexicano, en lo que se refiere su capacidad para hacer frente al crimen organizado y al actuar de sus instituciones de *seguridad pública*, se encuentra *capturado*, por lo menos en aquellas entidades federativas en las que se ha pedido el control territorial, poblacional o político y que, por lo mismo,

---

[325] La definición de Estado referida en este párrafo es la de Max Weber, quien reconoce en su conferencia "La política como vocación" a éste como "aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima […]. El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo ha precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima", véase Weber, Max, *El político y el científico*, trad. de Francisco Rubio Llorente, España, Alianza Editorial, 2012, pp. 88-90.

[326] Calderón Hinojosa, Felipe, "*Decisiones..." cit.*, p. 221.

tal como reconoce Helmut Kuhn, es un *Estado débil*, el cual, por bien intencionado que sea, es malo por su misma debilidad.[327]

No obstante, y de forma paralela a la violencia que generaron los grupos criminales, vale la pena mencionar un efecto que también ha sido resultado de este fenómeno criminal. Contrario al temor que podría esperarse por parte de las poblaciones que han sido altamente vulneradas por los grupos criminales y, a pesar de sufrir procesos continuos de violencia, se ha observado que dichas poblaciones han "normalizado" la violencia e, incluso, han atravesado por procesos aspiracionales a la forma de vida de los narcotraficantes debido al poder que los mismos detentan en dichos territorios.

Esta situación responde a varios factores, pero los vinculados a los pilares de población y poder político del *Estado* son: 1) los altos índices de impunidad y corrupción registrados en el país y 2) la legitimidad que han logrado ganar algunos cárteles ante la opacidad del gobierno.

Con respecto al primer punto, la corrupción en el país se ha incrementado con el paso de los años. El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 ubicó a México en el lugar 70 de 163 países estudiados; mientras que, en 2016, ese mismo estudio lo posicionó en el lugar 123 de 176 países, con una calificación de 30/100 puntos.[328] En un lapso de diez años, nuestro país descendió 53 posiciones en este rubro, con lo cual se convirtió en uno de los países más corruptos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE).

Esto coincide con las dinámicas de corrupción que se explicaron con anterioridad sobre el fortalecimiento del narcotráfico, pero también con el hecho que, en lugares de alta concentración de poder por parte de las organizaciones criminales, se generó un fenómeno conocido como la *pax mafiosa*.

---

[327] Kuhn, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, trad. de Juan José Gil Cremades, España, Ediciones Rialp, 1979, pp. 61-115.

[328] Transparencia Internacional, *Índice de* percepción de la corrupción 2016, Alemania, 2017, p. 3, en: *http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf,* fecha de consulta: 25 de abril de 2020.

La *pax mafiosa* se refiere al pacto político que existe entre el *Estado* y los grupos organizados de narcotraficantes. En este pacto, las élites políticas ofrecían protección y cumplimiento selectivo a los narcotraficantes a cambio de pagos y la promesa de tener un comportamiento criminal no violento en contra de la población o que, por lo menos, fuera menos visible.[329]

Por ejemplo, un empresario criminal era protegido por las autoridades mexicanas competentes para vender su mercancía ilícita en Estados Unidos, siempre y cuando mantuviera su dinero en el país y no perjudicara a los mexicanos. De esta forma, siempre había algo para todos: seguridad y certidumbre. A los empresarios criminales, se les aseguraba su posición y control de actividades; a los agentes de seguridad, se les asignaban funciones que aseguraban su trabajo; y, a la clase política, se le brindaba el apoyo necesario para su mantenerse en el gobierno.[330] Esta dinámica coincide con el concepto de *captura de Estado* desarrollado previamente.

Esto se reafirma con la lectura que Eduardo Medina Mora hizo al respecto, quien fungió como Secretario de Seguridad Pública durante la presidencia de Vicente Fox Quesada. A finales del gobierno del expresidente, Medina Mora señaló que no había zona del país que estuviera libre del crimen organizado y aseguró que uno de los principales motivos por los que el país estaba en esas condiciones era la corrupción policial. En específico, afirmó que en algunas partes del país como Michoacán, Nuevo Laredo o Baja California, los cuerpos policiacos locales estaban totalmente penetrados por el narcotráfico desde el año 2006. Dado este nivel y dimensión de la corrupción, reconoció que el narcotráfico se había convertido en un grave problema de *seguridad nacional* por la forma como erosionaba al *Estado*.[331]

No obstante, lo anterior no refleja que este comportamiento también se asocia a la impunidad. La *impunidad* es una condición externa al infractor que sabe de

[329] Snyder, Richard y Durán, Angélica, *op. cit.* p. 262.

[330] Serrano, Mónica, *op. cit.,* p. 266.

[331] Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, México, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio 2008, p. 203, en: *https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf,* fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

antemano que sus actos no tendrán consecuencias en su contra, no obstante estar consciente de la comisión de un ilícito, una ofensa o falta grave. Esto se puede observar con más claridad a nivel local, en específico en el caso de los delitos del fuero común, ya que la impunidad se generó como consecuencia de la ineficiencia o insuficiencia de las policías preventivas locales, las agencias investigadoras y del sistema de procuración de justicia estatal. Cuando la propia autoridad, con conciencia e intención, permitió actuar a quien cometía el ilícito a cambio de un beneficio por temor a represalias de individuos u organizaciones criminales, éstos se percibieron como más poderosos que el *Estado*.[332]

La corrupción y la impunidad no fueron los únicos factores que afectaron la percepción que existía sobre las autoridades y favorecieron el cuestionamiento sobre la legitimidad de su poder por parte de la población. El que la cifra negra de los delitos no denunciados -o que no derivaron en investigación- por parte de la autoridad haya ascendido al 93.2 por ciento en México en el 2018, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (en adelante ENVIPE), publicada en 2019, es muestra inequívoca que las relaciones de poder entre las instituciones y la ciudadanía se encuentran fuertemente debilitadas y se definen, en gran parte, como una relación de miedo y desconfianza hacia las autoridades.[333]

Esta desconfianza, sumada a la falta de resultados por parte de las autoridades, favoreció un posicionamiento, por lo menos moral, por parte de algunos grupos de narcotraficantes. Tal es el caso del cártel de Sinaloa que, por ejemplo, actúa como

---

[332] Herrera Lasso, Luis, *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 2013, p. 10, en: *http://www.observatoriodesonora.org/documentacion/Luis_Herrera_Laso/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la.pdf,* fecha de consulta: 5 de mayo de 2020.

[333] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, México, 2019, p. 31, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf,* fecha de consulta: 18 de mayo de 2020.

un *Estado*, en los términos referidos con anterioridad, al invertir en la construcción de escuelas, hospitales y casas[334] o proveer mecanismos de seguridad y procuración de justicia -aunque ésta sea criminal- a la población.[335]

Si bien asumir el papel del *Estado* no es la finalidad de las organizaciones criminales, ha sido un efecto colateral de las distorsiones que existen en la relación del *Estado* con su población. Para efectos de este análisis, independientemente que estas acciones sean por intereses de las organizaciones criminales o no, es una realidad que éstas han logrado afianzar un control relativamente estable sobre su territorio y de cierta aceptación social. Esto último también se ha evidenciado con la *narcocultura*.

Esta cultura se auto caracteriza al margen del *Estado* debido a que escasamente ha sido objeto de apoyo, a la parcialidad de la ley y a las frecuentes y agresivas intervenciones policiacas o militares en su contra. En ese sentido, los códigos rancheros han tejido una red de silencio y solidaridad entre quienes cultivan y trafican drogas y sus nexos espaciales-familiares permiten evadir la ley entre ciudades medias y territorios serranos. En el momento en que la población lo adoptó como un estilo de vida y de movilidad social, el Estado mexicano se difuminó.[336]

Con respecto al gobierno, el crimen organizado está mermando al Estado mexicano no sólo porque las fuerzas de seguridad no han logrado reducir los índices de delito en los territorios dominados por los cárteles sino porque las relaciones que se entretejieron entre la clase política y éstos últimos han minimizado su capacidad para ejercer el control de la población quien, en teoría, debería ser gobernada por el *Estado* no por los narcotraficantes o grupos criminales. Sobre todo, porque los grupos criminales han modificado la percepción que se tiene sobre la autoridad y su

---

[334] Paullier, Juan, *México: en la tierra de El Chapo Guzmán, entre la admiración y el silencio,* BBC Mundo, Reino Unido, 17 de agosto de 2015, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150811_mexico_sinaloa_chapo_guzman_jp*, fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

[335] Cabe aclarar que esto también puede ocurrir porque, de conformidad a Cecilia Farfán, "las organizaciones criminales actúan por sus propios intereses y si eso involucra invertir o cuidar a la población, no lo harán por beneficencia sino por conveniencia".

[336] Maldonado Aranda, Salvador, *op. cit.*, p. 14.

capacidad de actuar. Esto ha generado que la población se sienta cada vez más desprotegida, haya perdido la confianza en la justicia, la policía y los gobernantes, y se haya visto en la necesidad de recurrir a la autoprotección o a la protección criminal,[337] porque han distorsionado la relación entre el gobierno y la población, tal y como se explicó antes.

También ha atentado directamente contra el gobierno mexicano porque el poder político no solamente consiste en la capacidad de ejercer la fuerza física, sino que se funda en un tipo de fuerza "moral" que deriva de su legitimidad. Una vez perdida ésta, se cuestiona toda razón de ser de la clase política.

Dado lo desarrollado con anterioridad, ¿podemos hablar propiamente de México como un Estado "fallido" o un Estado "capturado"? Falko Ernst explica que el Estado mexicano no es un *Estado fallido* porque funciona, por lo menos institucionalmente, en donde decide hacerlo.[338] Toda vez que la agenda del gobierno es la que determina qué tanto se involucra o interviene el *Estado* en los diferentes asuntos públicos, no se podría asegurar que el *Estado* no funciona, por el contrario, se observa que sí puede actuar, pero su intervención dependerá exclusivamente de los intereses políticos. Incluso explica que, de así convenirle, el poder político del Estado mexicano es capaz de compartir la gobernabilidad con las organizaciones criminales:

> Con los niveles de corrupción que habían predominado bajo el mandato del PRI, la guerra entre cárteles descendió en intensidad. La condicionalidad limitada del

[337] Benitez Manaut, Raúl, "La crisis de seguridad…*"*, *cit*., p. 174.

[338] Entrevista personal con Falko Ernst el 2 de junio de 2020. Falko Ernst trabaja en *International Crisis Group* y tiene experiencia en el estudio de gobierno criminal, crimen organizado, colusión estatal y nuevas formas de conflicto en México y América Latina desde 2010. Como investigador de doctorado en sociología en la Universidad de Essex (Reino Unido), vivió en comunidades controladas por el crimen organizado en México, específicamente en Tierra Caliente. Luego se convirtió en investigador independiente y autor con sede en la Ciudad de México, colaborando con *Crisis Group*, la Fundación Ford, la *London School of Economics* y los medios de comunicación nacionales e internacionales. Antes de esto, trabajó como asistente de investigación en el parlamento federal de Alemania en Berlín, y completó una maestría en estudios latinoamericanos en la Universidad de Passau, Alemania.

> gobierno tenía dos manifestaciones ampliamente aceptadas. La primera de orden local o regional, se fundaba en prácticas de soborno entre los funcionarios y los narcos, y la segunda, con despliegue en medios de opinión, fue el castigo específico contra cabecillas menores […].
>
> Como resultado de esta política los cárteles mexicanos mantuvieron con los gobernantes relaciones equilibradas entre soborno y persecución. Los datos parecen confirmar que una combinación entre capacidad represiva y amenazas condicionales los gobiernos que pretenden controlar mercados del narcotráfico, se pueden conseguir también millonarias ganancias derivadas del soborno.[339]

En este sentido, y tomando en consideración los argumentos previamente desarrollados, se puede afirmar que el Estado mexicano no es un *Estado fallido* sino uno que se encuentra *capturado* (de manera evidente en unas partes de su territorio más que en otras) como consecuencia del fortalecimiento de las organizaciones criminales y su relación simbiótica con el poder político, tanto en su territorio como frente a la población, por lo menos en algunos territorios del país en donde el posicionamiento de los cárteles y grupos criminales es más fuerte y, particularmente, en lo que se refiere a la *seguridad pública* y el sistema de procuración de justicia. Esto se observa particularmente si aplicamos el marco teórico de *Estado capturado* revisado previamente al caso de Tierra Caliente:

> En México la captura del Estado por parte del crimen organizado llegó a varios lugares a nivel simbiótico. Esto implica que todas las personas, incluso las que actúan en la legalidad, pueden quedar a merced de los criminales. Si alguien es suficientemente valiente y denuncia, se encontrará que, del otro lado del escritorio, en el ministerio público o en la policía, son los mismos criminales los que lo van a atender.
>
> Esta situación simbiótica se ha presentado en diversos momentos en varias regiones del país.
>
> […]

[339] Estrada, Fernando *et al.*, "Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia", *Análisis político*, Colombia, vol. 29, núm. 86, enero-abril, 2016, p. 23, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n86/v29n86a01.pdf,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

> Tierra Caliente, por ejemplo, es una zona dominada por el crimen organizado. Los policías de Iguala y otros municipios vecinos, muy cerca de la capital, Chilpancingo fueron los que, por encargo de los criminales que controlan la *plaza*, secuestraron y posiblemente asesinaron a los estudiantes de Ayotzinapa en 2014.[340]

Este argumento se fortalece aún más dado que se ha encontrado evidencia de grupos con intereses multi-regionales, como las organizaciones criminales, que cuentan con alta capacidad para capturar el *Estado* en países con democracias débiles sin sistemas claros de rendición de cuentas en el nivel local.[341] Nuevamente Tierra Caliente se ha caracterizado por encontrarse:

> […] al margen del Estado debido a que escasamente ha sido objeto de apoyo, a la parcialidad de la ley y a las frecuentes y agresivas intervenciones policiacas o militares en su contra. Los códigos rancheros han tejido una red de silencio y solidaridad entre quienes cultivan y trafican drogas y sus nexos espaciales-familiares permiten evadir la ley entre ciudades medias y territorios serranos.[342]

Reconociendo esta captura de algunos territorios del Estado mexicano por parte de las organizaciones criminales, a continuación, se analizan las estrategias de política pública en materia de seguridad que se implementaron en los últimos tres sexenios para hacer frente a dicha situación de seguridad e identificar los orígenes de la nueva GN como una institución de *seguridad interior*.

---

[340] Calderón Hinojosa, Felipe, "*Decisiones..." cit.*, p. 253.

[341] Yakovlev, Evgeny y Zhuravskaya, Ekaterina, "State capture in a Federation", *CEFIR/NES Working Paper series*, New Economic School, Rusia, Working Paper No. 93, 2006, s./p., en: *https://www.researchgate.net/publication/5003424_State_Capture_in_a_Federation/link/02e7e52e2f7a4251c5000000/download*, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

[342] Maldonado Aranda, Salvador, *op. cit*., p. 14.

CAPÍTULO QUINTO. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA Y EL RESURGIMIENTO DEL ESTADO MEXICANO

Durante gran parte del siglo XX y hasta el año 2000, México se caracterizó, en el ámbito de la política, por la existencia de una hegemonía indiscutible por parte del PRI. Al poseer una amplia y consolidada presencia, que iba desde el nivel federal hasta el municipal, el PRI centralizaba prácticamente todas las decisiones políticas, sociales y económicas a nivel nacional.[343]

A medida que el régimen perdió legitimidad, como producto de la crisis de seguridad que se describió con anterioridad, entre otros factores, el partido hegemónico (PRI) se vio obligado a liberar el sistema electoral y, eventualmente, a permitir la inclusión de otras fuerzas políticas en la toma de decisiones, tales como el Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD) y el PAN.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

El proceso de transición a la democracia no fue sencillo. Fue producto de una serie de reformas electorales federales que, al tener objetivos específicos, iban reforzando los cambios de forma paulatina.[344] De ahí que el carácter de la transición

[343] Márquez, Graciela y Meyer, Lorenzo, "Del autoritarismo a la democracia frágil, 1985-2010", en *Nueva Historia General de México,* México, El Colegio de México, 2010, pp. 747-791.

[344] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 instituyó a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión. Las reformas que se llevaron a cabo en México empezaron desde 1946 cuando el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral y creó la Comisión de Vigilancia Electoral. En 1951, el Congreso de la Unión aprobó reformar dicha Ley para que la Comisión pudiera, entre otras cosas, arbitrar el registro de nuevos partidos. En 1973, en lugar de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se aprobó la creación de la Comisión Federal Electoral. En 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

a la democracia en México haya sido gradual.[345] Estas reformas tuvieron como consecuencia que los nuevos partidos fueran obteniendo espacios en el Congreso federal y en los congresos locales.[346]

La segunda consecuencia de estas reformas fue una modificación en el sistema de partidos mexicanos. Gradualmente se observó un mayor grado de competitividad al interior de estos, lo que los obligó a renovarse y comprometerse con nuevas causas sociales.

Este renovado ímpetu político generó que las nuevas fuerzas políticas disputaran la presidencia al PRI vía las urnas electorales. Por esta razón, Mauricio Merino conceptualizó la transición mexicana como una "transición votada".[347]

Como producto de esta nueva apertura, en el año 2000, llegó un nuevo partido político a la presidencia: el PAN.[348] El recién electo presidente, Vicente Fox Quesada, era el reflejo de una sociedad que buscaba el cambio. La elección

---

En 1987, se aprobó una reforma constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral. En 1990, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se creó el Instituto Federal Electoral (en adelante IFE). En 1993, el Congreso de la Unión otorgó nuevas facultades al IFE. En 1994, se instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos" y se reorganizó el Consejo General del IFE. En 1996, se aprobó la modificación al artículo 41 constitucional y un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En 2007, se le otorgaron 53 atribuciones adicionales al IFE y, en 2014 se creó una nueva autoridad electoral: el Instituto Nacional Electoral. véase Instituto Nacional Electoral, *Historia del Instituto Federal Electoral*, México, s./f., s/p., en: *https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/*, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020 y

[345] Córdova Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s./f., p. 655, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

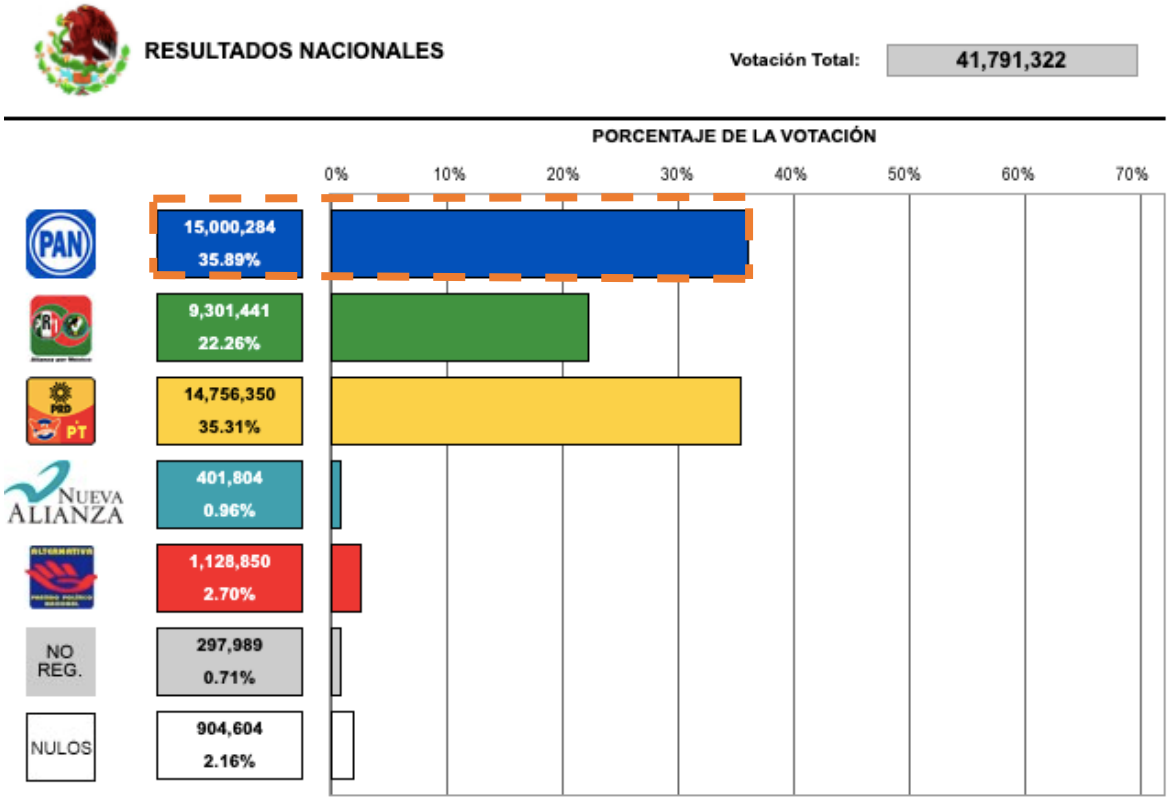
[346] Fernández de Lara Gaitán, Alfredo, *op. cit.*, p. 4.

[347] Merino, Mauricio, "México: la transición votada", *América Latina Hoy*, España, vol. 33, 2003, pp. 63-72, en: *https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7318/7357,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

[348] *Idem.*

presidencial de 2000 fue ganada con el 43% de los votos y la legitimidad de su llegada a la presidencia nunca estuvo en duda.

A diferencia de la indiscutible victoria de Vicente Fox Quesada, las elecciones de 2006 fueron sumamente controversiales. Se cuestionaron los resultados y se puso en duda la legitimidad democrática del proceso electoral ya que, como se observa en la Gráfica 6, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa había ganado la presidencia con una diferencia que apenas alcanzaba las 58 décimas porcentuales.[349]



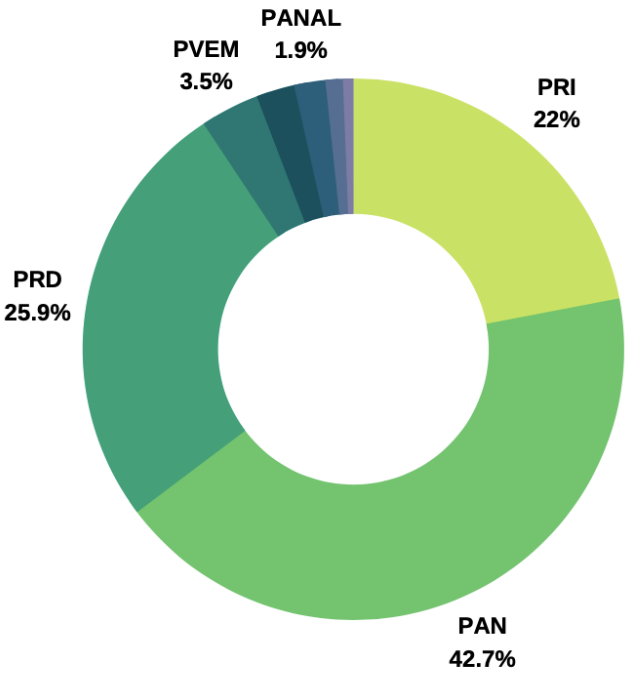
Gráfica 6. Porcentaje de resultados nacionales en la elección presidencial de 2006.
Fuente: Instituto Federal Electoral, *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006, votación nacional*, México, 2006, en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html*, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

[349] Cárdenas Cruz, Francisco, "Por 58 décimas Calderón ganó a AMLO", *El Universal*, México, 7 de julio de 2006, s./p., en: *https://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/59053.html*, fecha de consulta: 18 de mayo de 2020.

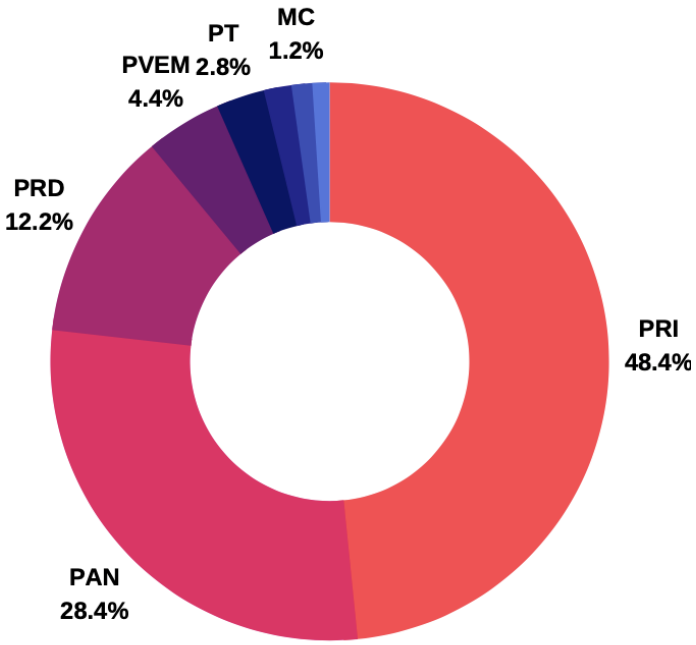
Este margen porcentual que podría considerarse como insignificante en términos estadísticos, era sumamente importante en términos políticos. No solamente porque reflejaba una posible falta de empatía personal con el candidato presidencial del PAN o su plataforma ideológica, sino que evidenciaba, por lo menos al principio de la campaña, que la población estaba descontenta con los cambios que ocurrieron en el país durante la presidencia de Vicente Fox Quesada. No era solamente que estuvieran en contra de las propuestas políticas de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, sino que también estaban ejerciendo el voto de castigo al PAN.[350] A pesar de ello, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa fue declarado el candidato ganador.

Cabe destacar igualmente que, a pesar del triunfo, la distribución partidaria en el Poder Legislativo si bien fue favorable al principio no sería suficiente para implementar su política de Estado, tal como se muestra en las siguientes gráficas y se desarrolla más adelante:

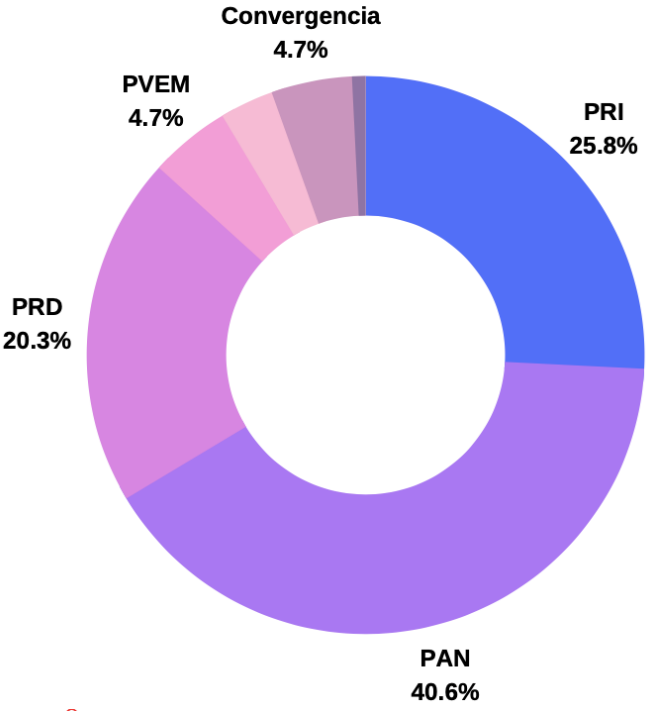
[350] El voto de castigo es un término utilizado para explicar cuando el voto es entregado a otro candidato de un partido político diferente al que está en el cargo porque el votante percibe que el gobierno en turno fue malo. Sin embargo, existe evidencia de que conforme avanzan las campañas electorales, el peso de aprobación presidencial sobre la decisión del voto suele disminuir. Esto es, conforme se acercaba el día de la elección, importaba más el perfil del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa sobre la opinión de los votantes que el desempeño del presidente Vicente Fox, véase Romero León, Vidal, "La herencia del presidente: Impacto de la aprobación presidencial en el voto", *Política y Gobierno*, México, vol. 16, núm.1, 2009, pp. 3-35, en: *http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v16n1/v16n1a1.pdf,* fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.



Gráfica 7. Distribución de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura (2006-2009).
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados LX, "Composición por tipo de elección y grupo parlamentario", *Álbum de Diputados Federales 2006-2009*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LX Legislatura, 2006, s./p., en: *http://sitllx.diputados.gob.mx/album_dips.pdf*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.



Gráfica 8. Distribución de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009-2012).
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados LX, "Composición por tipo de elección y grupo parlamentario", *Álbum de Diputados Federales 2006-2009*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LXI Legislatura, 2009, s./p., en: *http://sitllxi.diputados.gob.mx/album_dips.pdf*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.



Gráfica 9. Distribución del Senado de la República durante la LX Legislatura (2006-2012).
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral, *Integración de la Cámara de Senadores de la República. Estadística de las elecciones federales de 2006*, LX Legislatura, México, 2009, s./p., en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/senadoresrp/cam_senadores.html*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

En consecuencia, su mandato presidencial empezó en un ambiente rodeado de acusaciones de fraude electoral, movilizaciones sociales y el autonombramiento de Andrés Manuel López Obrador como presidente legítimo. A pesar del complicado ambiente político y social de su elección, el primero de diciembre de 2006, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa asumió formalmente la presidencia y confirmó el inmenso problema que había vislumbrado mientras fungía como Secretario de Estado durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, pero, sobre todo, que le habían narrado durante su campaña electoral:

> […] en algunas regiones del país quienes tenían el control de la seguridad, y quien verdaderamente gobernaba, no era el Estado mexicano a través de las autoridades legítimas, gobernaban los criminales. Y eso pasa cuando las policías se someten a los intereses de la delincuencia.[351]

Su respuesta: la declaración de una guerra.

[351] Calderón Hinojosa, Felipe, "*Decisiones...*", *cit.,* p. 221.

Esta decisión ocasionó que diversos analistas políticos aseguraran que el trasfondo de la "guerra contra las drogas" iba más allá que hacer frente a la violencia e inseguridad que se había incrementado considerablemente desde la presidencia de Vicente Fox Quesada y que era, en realidad, una herramienta política del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa para legitimar su gobierno.[352] Cualquiera que haya sido la razón detrás de la decisión del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa de involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado, lo que no se puede negar es que abrió un nuevo capítulo en la historia de seguridad en nuestro país.

II. LA "GUERRA CONTRA LAS DROGAS" COMO LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Ante el escenario de violencia, corrupción e impunidad que existía en los diferentes niveles de la esfera política y, bajo el argumento de la imposibilidad de usar a las policías municipales y estatales en un combate frontal contra las organizaciones criminales, a tan sólo diez días de su toma de protesta, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa ordenó a la Fuerza Armada permanente realizar

[352] Sin pretender ser exhaustivos, algunos de los analistas políticos que hicieron énfasis en esta explicación son: Lorenzo Meyer en su artículo "Felipe Calderón o el Infortunio de una transición"; Alejandro Moreno en "La desconfianza electoral en México"; Alfredo Fernández de Lara Gaitán en su artículo "Análisis de la Estrategia de Blancos Prioritarios para la contención y debilitamiento de los cárteles y reducción de la violencia en México (2000-2016); Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda en su artículo "Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016"; Rogelio Hernández Rodríguez en su artículo ¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN 2000-2010; Rosa María Valles Ruiz en su artículo "Elecciones presidenciales 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita"; e incluso el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó en numerosas ocasiones que Calderón había declarado la guerra al narco para ganar legitimidad, por ejemplo, el 21 de febrero de 2020 afirmó: "Calderón para ganar la legitimidad que no obtuvo en las urnas le pegó un palazo a lo tonto al avispero, declaró la guerra al narcotráfico", véase: Político MX, *AMLO: "Calderón declaró guerra al narco para ganar legitimidad"*, *Político MX,* México, 21 de febrero de 2020, s./p., en: *https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/amlo-calderón-declaró-guerra-al-narco-para-ganar-legitimidad/,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

operativos y labores propiamente de *seguridad pública*. Se implementaron técnicas militares que eran propias de una guerra, bajo la justificación que el fenómeno del narcotráfico había dejado de ser un tema de *seguridad pública* para convertirse en un asunto de *seguridad nacional*.

La Operación Conjunta Michoacán fue el primer despliegue de gran envergadura de las Fuerzas Armadas mexicanas en dicha entidad federativa que, como ya se mencionó con anterioridad, era -y sigue siendo- una de las más afectadas por las organizaciones criminales.

Como se puede observar en la Imagen 1, la Operación involucró a más de cinco mil efectivos para la erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas.[353]

[353] Elaboración propia con datos del comunicado de Presidencia de la República, *versión estenográfica del Anuncio sobre Operación Conjunta Michoacán: Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, 11 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---anuncio-sobre-la-operaci%C3%B3n-conjunta-michoac%C3%A1n.pdf,* fecha de consulta: 5 de febrero de 2020.

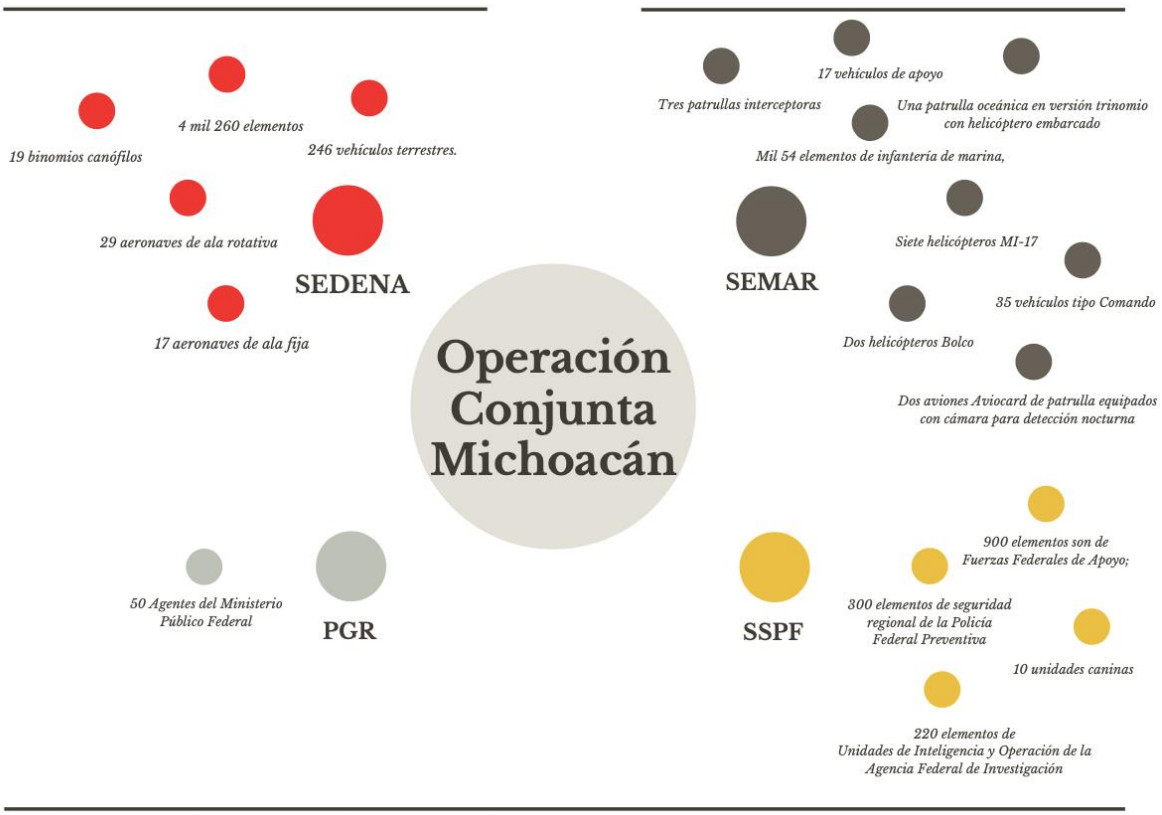


Imagen 1. Recursos involucrados en la Operación Michoacán.
Fuente. Elaboración propia con datos oficiales extraídos de Presidencia de la República, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán,* México, 11 de diciembre de 2006, s./p., en: *http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

Esta Operación fue de suma importancia porque se convirtió en el primer mensaje que el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa enviaba a las organizaciones criminales sobre cómo, a partir de su llegada, se modificaría la relación que había existido con los gobiernos anteriores, particularmente los del PRI. Uno de los objetivos de esta Operación era enviar un mensaje de contención y disuasión por parte del Estado mexicano a las organizaciones del crimen organizado y a la población vinculada a ellos.[354]

[354] Entrevista personal con Guillermo Valdés Castellanos el 27 de mayo de 2020. Estudió la licenciatura de Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Fue Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Fue Miembro del Consejo de Seguridad Nacional y del Gabinete de Seguridad Pública, coordinador del Grupo de Alto Nivel México-Estados Unidos en materia de

También fue relevante porque, si bien no era la primera vez que la Fuerza Armada permanente apoyaba en labores de *seguridad pública*, era la primera ocasión en que su apoyo era el pilar de una estrategia federal de combate frontal contra organizaciones criminales, tal y como se planteó en el "Objetivo 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado" del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) para el periodo 2007-2012, específicamente en la Estrategia 8.1 en donde se estipuló:

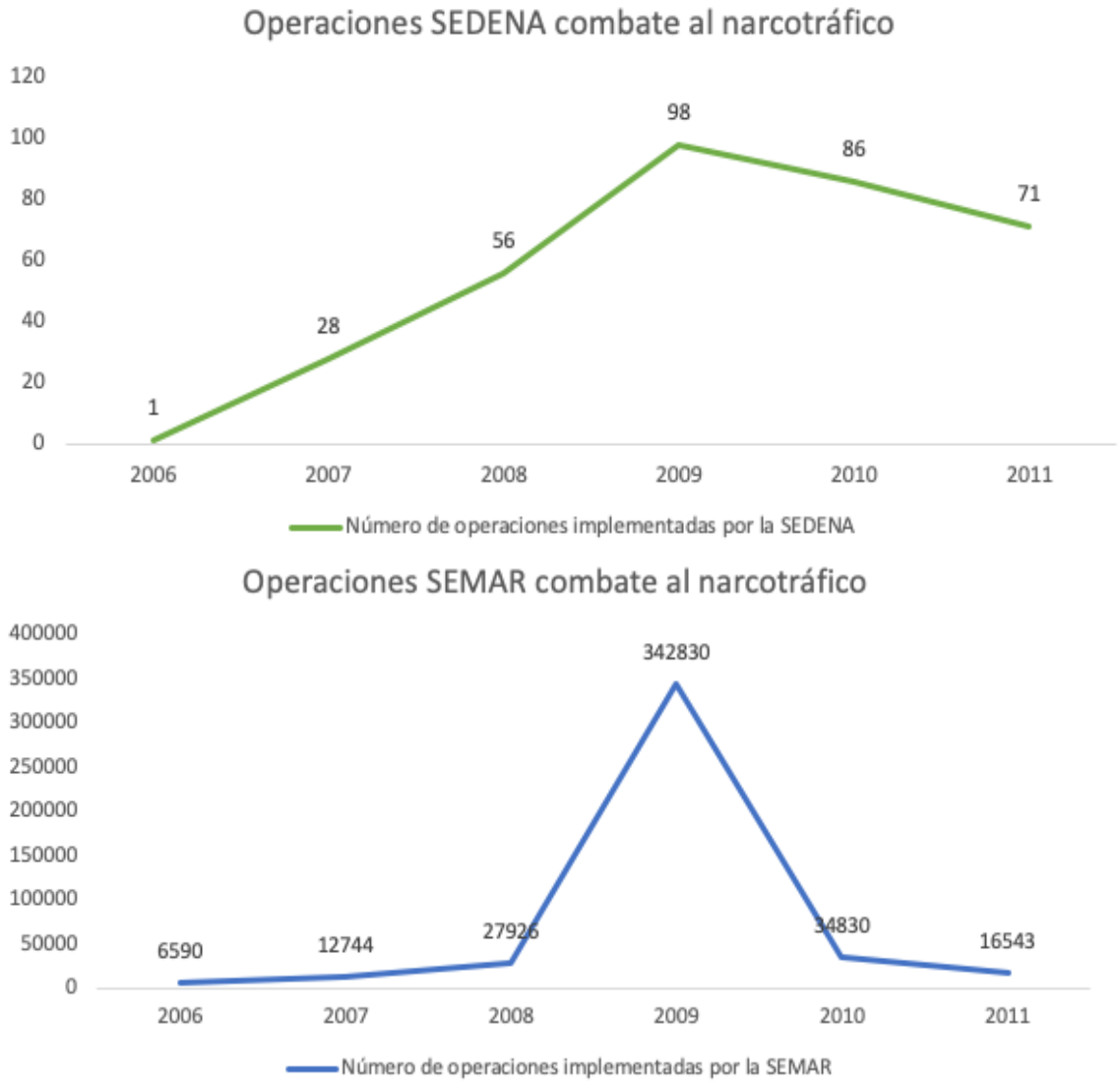
> Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
>
> El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.[355]

De esta forma, la ejecución de la Operación Conjunta Michoacán significó el inicio formal de un conjunto de operaciones subsecuentes orientadas a combatir

cooperación para la seguridad (2007-2011). Es Investigador de la Fundación Ortega y Gasset donde escribió el libro La historia del Narcotráfico en México. Tiene experiencia en diseño y asesoría de políticas públicas en Presidencia de la República, Secretarías de Programación y Presupuesto, Desarrollo Social y Educación.

[355] *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 31 de mayo de 2007, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de septiembre de 2020.

militarmente a las organizaciones criminales. En las Gráficas 10 y 11 se muestra la evolución de dichas operaciones.[356]



Gráficas 10 y 11. Número de operaciones implementadas por la SEDENA y SEMAR.
Fuente: Elaboración propia con datos de Pérez Correa, Catalina, "México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal", *Derecho en Acción*, México, 8 de diciembre de 2015, s./p., en: *http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/*, fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

[356] Pérez Correa, Catalina, "México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal", *Derecho en Acción*, México, 8 de diciembre de 2015, s./p., en: *http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/,* fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

Con el lanzamiento de dicha Operación se dio inicio a una "estrategia de prueba y error"[357] en donde, como producto de los resultados -o a falta de éstos- se generarían experiencias en las estrategias de seguridad que permitirían el continuo desarrollo de políticas públicas que se ajustarían y afinarían a lo largo del sexenio. Lo único que no quedaba claro para la población era la justificación para la intervención de las Fuerzas Armadas en la guerra contra los grupos del crimen organizado; sin embargo, para el Presidente de la República no había duda, se trataba de un asunto de *seguridad nacional*:

> No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.
>
> Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policiacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.[358]

A nivel internacional, el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa complementó sus esfuerzos de combate a las organizaciones criminales con la Iniciativa Mérida. En diciembre de 2008, México y Estados Unidos firmaron la primera Carta de Acuerdo sobre esta Iniciativa, convirtiéndose en el principal

[357] Entrevista personal Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit*.

[358] *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, *op. cit.,* pp. 58-59.

mecanismo de cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad. Con más de 2.3 mil millones de dólares asignados por el Congreso de Estados Unidos para el desarrollo de esta Iniciativa, Estados Unidos apoyaría a las instituciones mexicanas de seguridad y judiciales para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas.[359]

Sin embargo, la denominada "guerra contra las drogas" no solamente se concentró en enviar un mensaje de contención a las organizaciones criminales. Probablemente también haya sido un mensaje de disuasión para la sociedad en dos sentidos. El primero, que el *Estado* era lo más importante y se asumirían los costos que fueran necesarios para recuperarlo. El segundo, que éste tenía como objetivo minimizar o atacar la relación de la población con las organizaciones criminales. Estos mensajes de contención y disuasión implicaron altos costos humanos, como se muestra a continuación.

1. *El incremento y recrudecimiento de la violencia*

Como resultado de los diferentes operativos y la participación de las Fuerzas Armadas en la estrategia de *seguridad pública* del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el país enfrentó un incremento considerable en la violencia:

[359] Embajada de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*, Estados Unidos, s./f., s./p., en: *https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/*, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

Gráfica 12. Defunciones por homicidios 2006-2011.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conjunto de datos: defunciones por homicidios*, México, s./f., s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

Según los registros del INEGI, entre 2006 y 2012, se reportaron 132,065 homicidios, un promedio de más de 60 personas por día[360]. Aunque del año 2006 solamente se puede considerar el mes de diciembre como parte de la administración de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, para 2012, la tasa de homicidios en México se había triplicado.[361]

Esta tendencia se confirma con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde las cifras de incidencia delictiva

[360] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conjunto de datos: defunciones por homicidios*, México, s./f., s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

[361] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios", *Nota de prensa*, México, 30 de julio de 2013, s./p., en: *http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf,* fecha de consulta: 26 de mayo de 2020.

en homicidio dolosos entre 2006 y 2012, ascendieron a 115,343.[362] Con respecto a las ejecuciones extrajudiciales, en junio de 2014, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU, Christof Heyns, destacó en el Informe final de su misión a México que, durante la administración de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006 – 2012), se registraron más de 100,000 homicidios dolosos de los cuales 70,000 estaban relacionados con la guerra contra el narcotráfico.[363]

Con relación al número de desapariciones forzadas, la CNDH reportó que tenía registro de 24,800 personas desaparecidas "que no habían encontrado en las autoridades del Estado mexicano una respuesta eficaz en su búsqueda y localización". El Registro Nacional de Personas Desaparecidas o Extraviadas, por su parte, arrojó la cifra de 22,322 personas "no localizadas" al 31 de julio de 2014.[364]

Con respecto a la tortura, la CNDH registró un aumento de quejas por tortura y malos tratos desde 2007 y reportó un máximo de 2,020 quejas en 2011 y 2,113 en 2012, comparadas con un promedio de 320 quejas en los seis años anteriores a 2007.[365] También se registraron 15,921 cadáveres sin identificar, y se exhumaron más de 1,400 restos humanos de fosas comunes clandestinas.[366]

En el caso específico de las labores de las Fuerzas Armadas, se observó un incremento en el número de quejas en contra de la SEDENA y la SEMAR en el

---

[362] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de incidencia delictiva homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017,* México, actualizado al 20 de marzo de 2020, s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

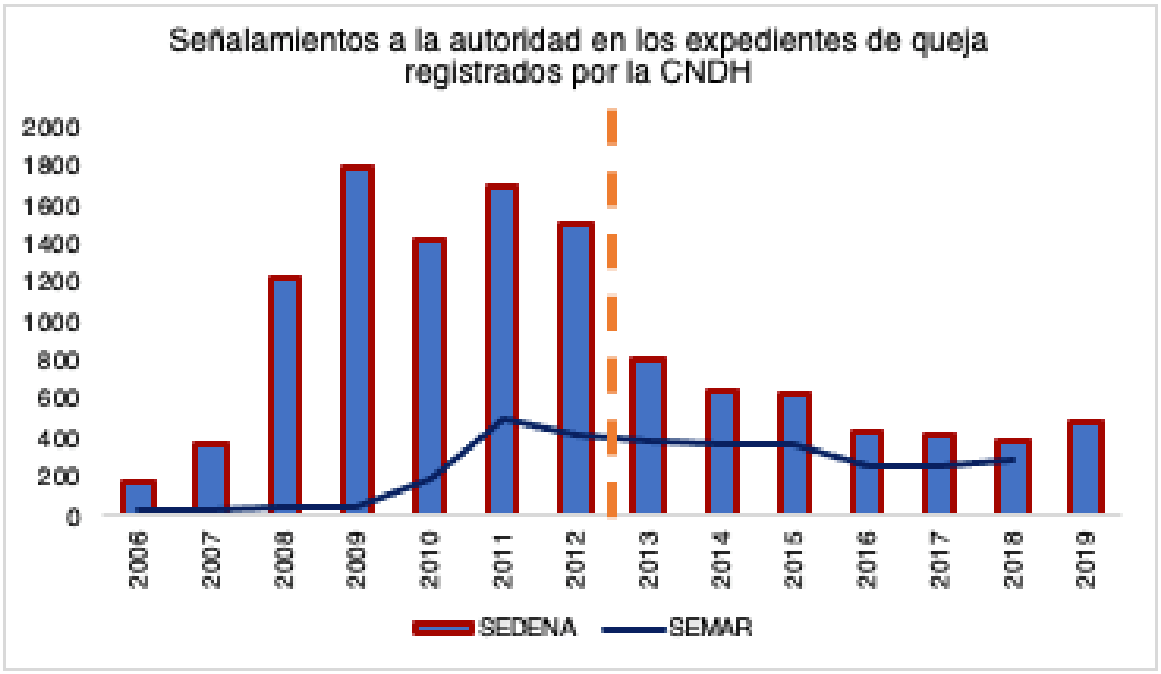
[363] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México,* México, 2014, p. 8, en: *https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf,* fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

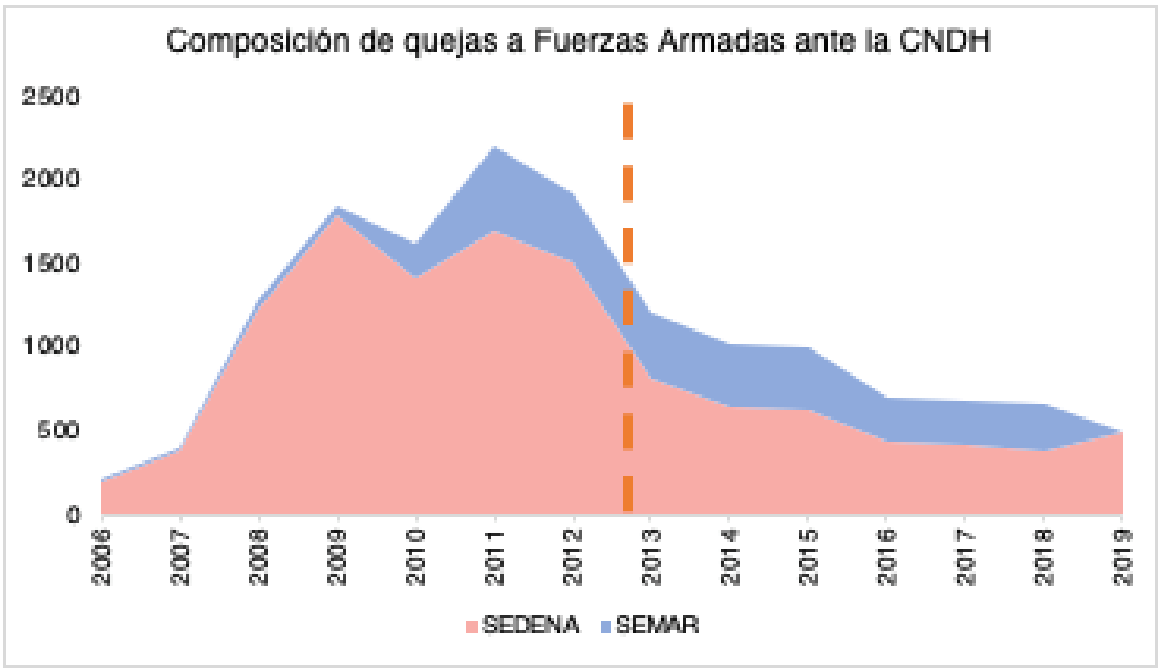
[364] *Ibidem*, p. 10.

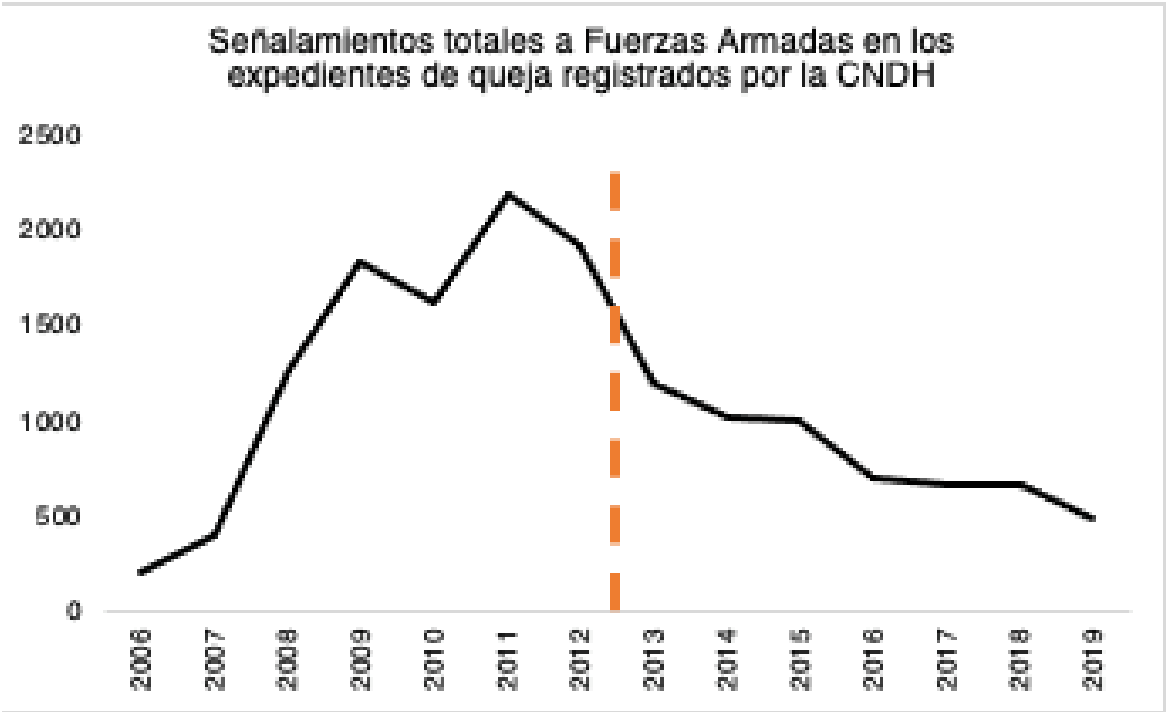
[365] *Idem.*

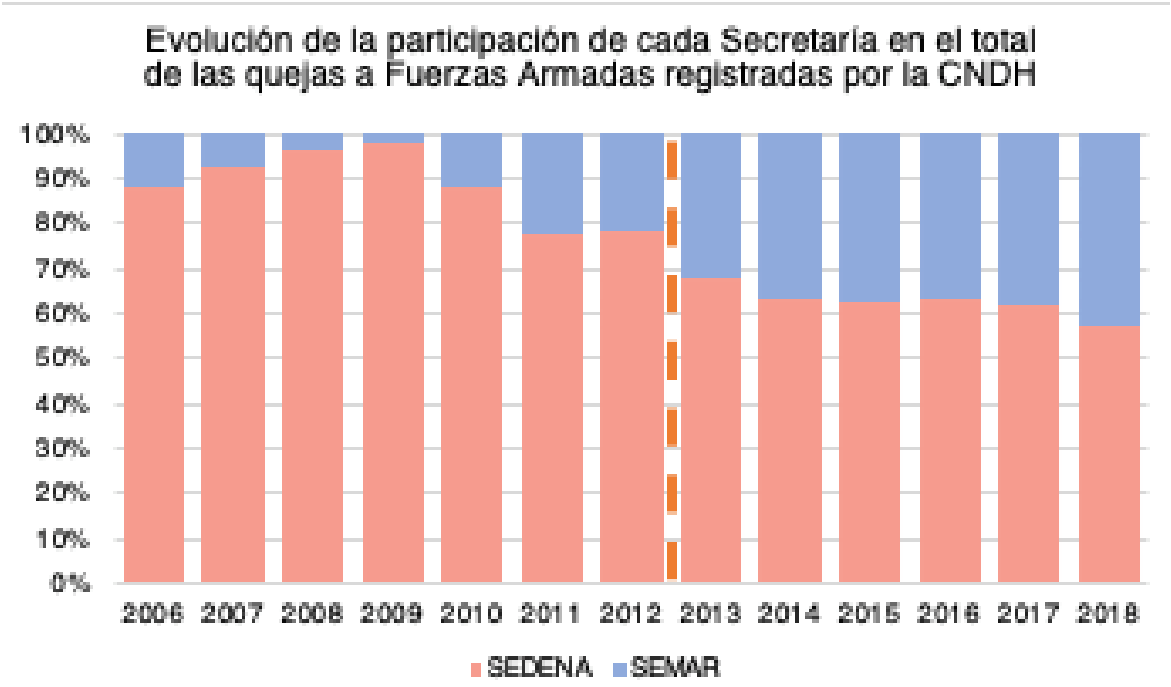
[366] Amnistía Internacional, *México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad: Información de Amnistía Internacional para el Examen Periódico Universal, EPU, de la ONU*, Reino Unido, 2013, p. 8, en: *https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/019/2013/es/*, fecha de consulta: 8 de abril de 2020.

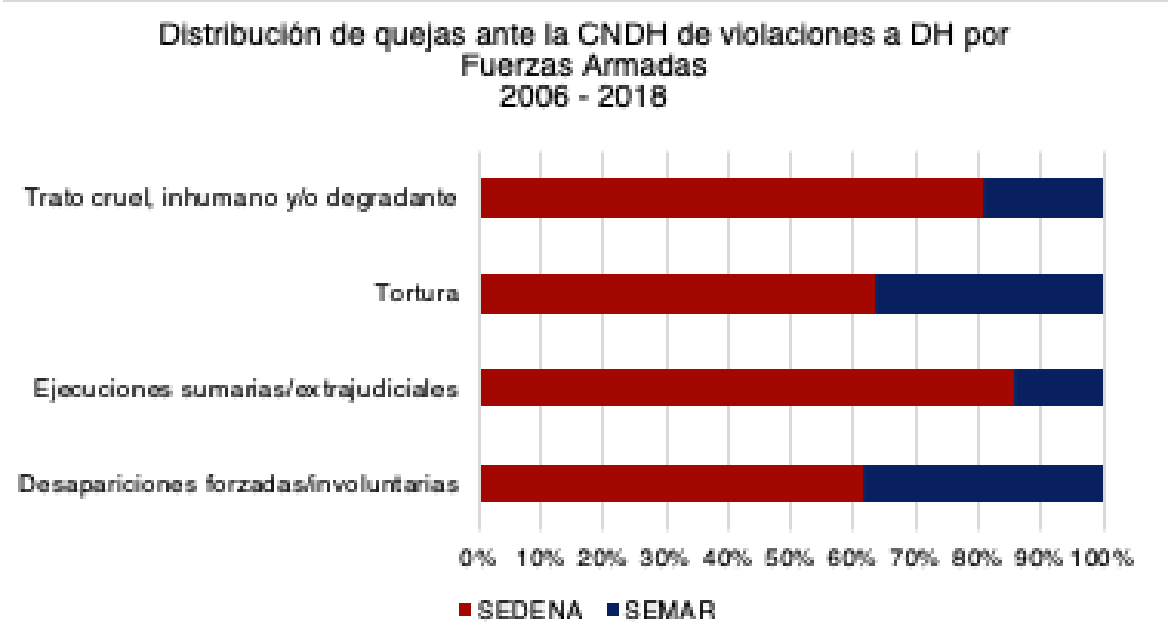
periodo que comprende de 2006-2012 por violaciones de derechos humanos. Al respecto, sobresale que el 82% de las quejas fueron en contra de las actividades realizadas por la SEDENA, como se muestra en las siguientes gráficas:

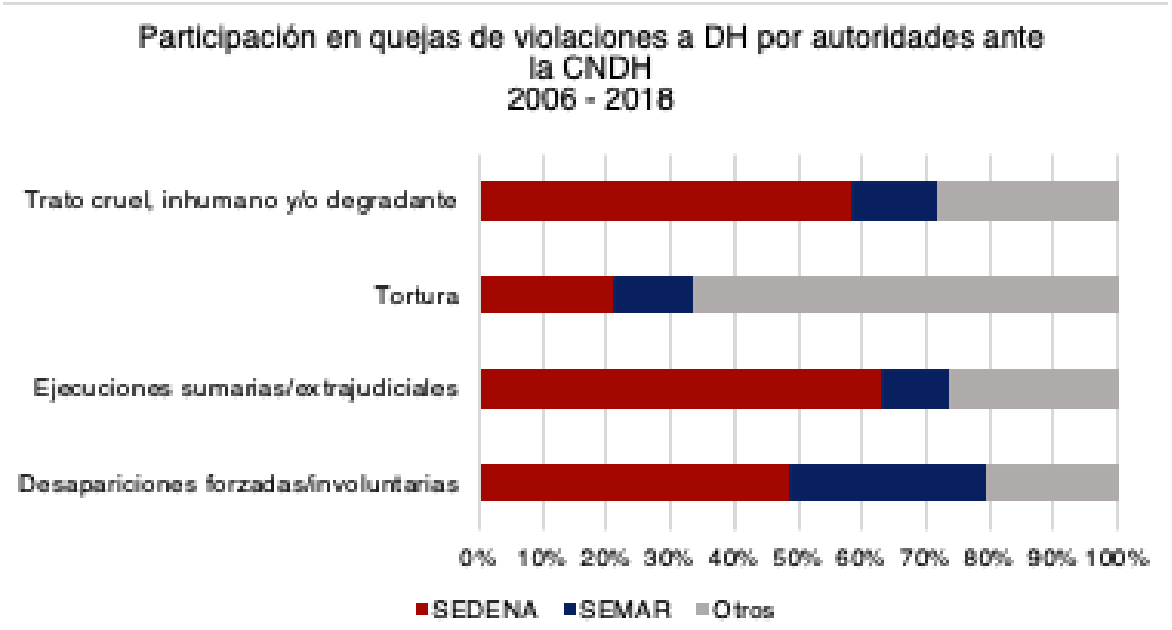





Señalamientos totales a Fuerzas Armadas en los expedientes de queja registrados por la CNDH
2500
2000
1500
1000
500
0
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019


Evolución de la participación de cada Secretaría en el total de las quejas a Fuerzas Armadas registradas por la CNDH
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
SEDENA
SEMAR





Gráficas 13-18. Distribución de quejas de violaciones de derechos humanos en contra de acciones realizadas por SEDENA y SEMAR.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, *Sexto Examen Médico*, Comité de Derechos Humanos México, 2019, pp. 7-9 y 14-26, en: *http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-idheas-fidh-informe-sombra-2019.pdf*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

La confrontación militar durante la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa no solamente implicó problemas para las Fuerzas Armadas, sino que también tuvo consecuencias negativas para el Estado mexicano en su conjunto. Impactó negativamente la estructura institucional del país porque la Fuerza Armada permanente asumió tareas que, en principio, eran propias de las instituciones civiles de *seguridad pública* y que, por la naturaleza de su formación castrense, se llevaron a cabo sin contar con un enfoque de prevención o participación ciudadana.

A pesar de ello, el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa pensaba que con la implementación de esta política de seguridad también le estaba declarando la guerra a los altos índices de corrupción, impunidad y debilidad institucional que afectaban los diferentes niveles de gobierno del Estado mexicano e impedían la existencia de un verdadero Estado de derecho:

> Desde que era candidato a la Presidencia tenía en mente un objetivo muy claro: hacer de México un país de leyes. Creía firmemente, entonces y aún ahora, que el futuro de México depende de su capacidad para convertirse en un auténtico Estado de derecho. Eso implica dar certidumbre a las personas y, en consecuencia, garantizar la seguridad pública de las familias mexicanas.
>
> […]
>
> Al llegar a la Presidencia encontré algo realmente preocupante: estaba ocurriendo lo que algunos especialistas denominan “captura del Estado” por parte del crimen organizado. Un fenómeno real que, si bien es difícil de observar a simple vista, explica una parte importante de la problemática de la seguridad y la violencia en México. El primer conocimiento directo que tuve sobre esa nueva y terrible realidad fue en 2004. Ya había renunciado a la Secretaría de Energía por diferencias con Fox, y fui a Tamaulipas a apoyar a los candidatos del PAN para las elecciones locales de noviembre. Al llegar al municipio de Miguel Alemán, en la llamada entonces Frontera Chica (luego llamada Riviera de Tamaulipas, o Rivereña), me sorprendió el nivel de temor y desolación en la que vivían sus habitantes. En desesperados comentarios que me hicieron los panistas del estado antes de empezar el mitin, me narraron las indignantes historias de terror que ocurrían en la zona.
>
> En pocas palabras, un grupo de delincuentes autodenominado Los Zetas se había apoderado del municipio. Ellos autorizaban quién podía ser candidato y quién no,

> extorsionaban a la población y controlaban sus movimientos. Los compañeros estaban preocupados porque habían recibido amenazas por la mera celebración del mitin. Cuando les dije ingenuamente que no se preocuparan, que ahí estaba la policía (cerca de nosotros había dos patrullas de la municipal), me hicieron ver la realidad: "Felipe, ellos son Los Zetas".[367]

Esta visión quedó plasmada en su PND cuando en el Objetivo 2, Estrategia 2.2. "Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia", se comprometió a enfrentar este problema en el país:

> Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso a todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, hay espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañado la confianza en nuestras instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.[368]

2. *La afrenta con la clase política*

A diferencia de la guerra contra las organizaciones criminales que se caracterizó por su violencia, la batalla impulsada por el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa contra el poder político mexicano que había demostrado ser corrupto e impune, fue disruptiva jurídicamente e incómoda políticamente para las fuerzas del país. Por una parte, porque incentivó cambios en la legislación que representaban obstáculos para el desarrollo de negocios y actividades ilícitas y, por otro lado, porque buscaba fortalecer a las instituciones de *seguridad pública* del país.

Al respecto, y vinculadas a estas materias sobresalen los siguientes decretos: 1) por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del *Código Penal Federal*, del *Código Federal de Procedimientos Penales* y de la *Ley Federal*

---

[367] Calderón Hinojosa, Felipe, "*Decisiones..." cit.*, pp. 220-221.

[368] *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 31 de mayo de 2007, *Diario Oficial de la Federación,* 24 de septiembre de 2020.

contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil; 2) las reformas a diversas disposiciones del *Código Penal Federal*; del *Código Federal de Procedimientos Penales*; de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*; 3) de la *Ley de Instituciones de Crédito*; de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*; de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley de Sociedades de Inversión*; de la *Ley del Mercado de Valores; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas*; de la *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*; y de la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;* 4) el decreto por el que se expidió la *LGSNSP* y se abrogó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;* 5) la reforma a diversas disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Penales*, de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, de la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*, del *Código Penal Federal*, de la *Ley de la Policía Federal Preventiva*, de la *Ley Orgánica de la PGR,* de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, y de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;* 6) el decreto por el que se expide la *Ley Federal de Extinción de Dominio y se reforma y adiciona la Ley de Amparo;* la reforma que expide la *Ley de la Policía Federal* y abroga la *Ley de la Policía Federal Preventiva;* 7) la reforma a la *Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales;* 8) la expedición de la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*; 9) las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones *del Código Federal de Procedimientos Penales*, del *Código Penal Federal*, de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, de la *Ley de la Policía Federal, de la Ley de Telecomunicaciones* y de la LGSNSP; 10) el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*; 11) el decreto por el que se expide la *Ley de Migración* y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la *Ley General de Población*, del *Código Penal Federal*, del *Código Federal de Procedimientos Penales*, de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, de la *Ley de la Policía Federal*, de la

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la *Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo;* 12) el decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 5o. y 13 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas;* 13) la reforma constitucional en materia de derechos humanos; 14) las reformas al *Código Penal*, *Código Federal de Procedimientos Penales* y de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;* 15) el decreto por el que se reforman los artículos 15 párrafo segundo y 19 párrafo primero, de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;* 16) las reformas al *Código Penal Federal de Procedimientos Penales*, del *Código Penal Federal*, de la *Ley de Telecomunicaciones*, de la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y de la LGSNSP;* 17) el decreto por el que se expide la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;* 18) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Penales*, del *Código Penal Federal*, de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, de la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* y de la LGSNSP; 19) el decreto por el que se expide la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* que abroga la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas* y reforma diversas disposiciones de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, del *Código Federal de Procedimientos Penales*, del *Código Penal Federal*, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, de la *Ley de la Policía Federal* y de la LGSNSP; y 20) el decreto por el que se expide la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita,* por mencionar algunos.

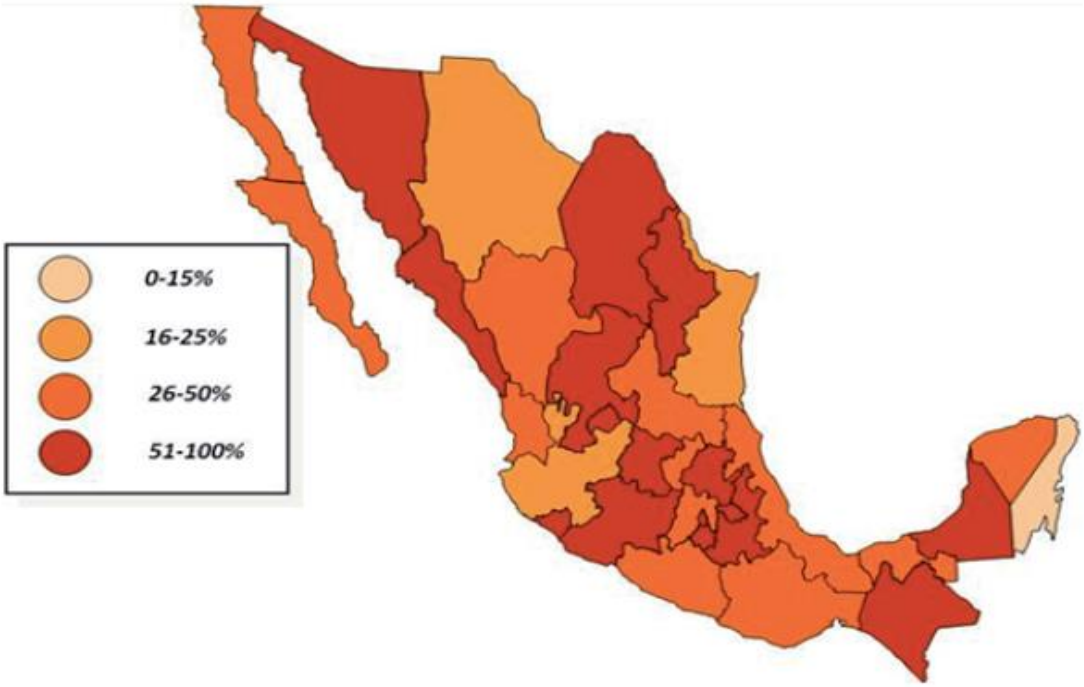
A pesar de ser de suma importancia para la reconstrucción de un Estado de derecho, estos esfuerzos jurídicos estuvieron sujetos a vaivenes políticos que impidieron su plena implementación. Como se puede observar en el Mapa 4, prácticamente el 60% de las gubernaturas estatales correspondían al PRI. Esto tuvo un impacto considerable en la implementación de las reformas legislativas

propuestas por el Ejecutivo federal porque impidió la ejecución de políticas públicas indispensables para mejorar el panorama de seguridad en el país.

*Nota aclaratoria. Aquellas entidades en donde aparecen dos círculos se refiere a una alternancia de partidos porque el periodo presidencial de FCH abarcó más de un periodo de gobierno en el estado.

Mapa 4. Distribución de entidades federativas por partidos políticos durante el periodo 2006-2012.
Fuente: Elaboración propia de los históricos de gobiernos estatales.

Con base en la LGSNSP, por ejemplo, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Sistema de Desarrollo Policial el cual incluía un conjunto de reglas y procedimientos para regular el reclutamiento, certificación y disciplina de la carrera policial en todo el país. No obstante, el avance en el país fue desigual, tal y como se menciona en la cita anterior y se muestra en el siguiente mapa:



Mapa 5. Avance de evaluaciones en control de confianza, personal activo estatal y municipal.
Fuente: Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Glosa del Informe,* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), núm. 58, septiembre de 2012, p. 15.

La falta de compromiso en el cumplimiento de la LGSNSP quizá tenga una posible explicación en la poca rentabilidad política que representaba para los gobernadores y alcaldes –la mayoría del PRI– para quienes no había beneficio político en rendir cuentas a un presidente de un partido opositor, el PAN.[369] O, por lo menos, así lo pensaba el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa:

> Fueron muchos los obstáculos de carácter político que frenaron la eficacia de la estrategia de seguridad. En la mayoría de los casos se debió a la falta de cooperación práctica de los gobernadores, reflejada en la renuencia a aplicar a fondo exámenes de control de confianza, o a sustituir agentes policiacos o ministeriales que reprobaron tales controles, o en algunos casos actuando con franca complicidad con la delincuencia, o simplemente renuentes a actuar en contra de ella. En otros, por la falta de cooperación legislativa.[370]

[369] *Idem.*

[370] Calderón Hinojosa, Felipe, *"Decisiones…", cit.,* p. 260.

Otro ejemplo se observa cuando la Confederación Nacional de Gobernadores (en adelante CONAGO) mostró su desacuerdo sobre el *Código Penal Único* debido a que esta nueva regla, desde su punto de vista, restaba poder a los gobernadores, quienes podían influir o utilizar las instituciones para politizar algún tema judicial.[371]

Otra razón pudo haber sido la reticencia por parte de los gobiernos locales para involucrarse en las labores de *seguridad pública* por temor a alguna represalia por parte de las organizaciones criminales, como se explicó previamente:

> Es un hecho que algunos gobernadores como los de Veracruz, Coahuila, Tamaulipas, entre otros, se agrupaban y defendían sus intereses, muchas veces mezclados con los de los criminales.[372]

Esto hace sentido si consideramos que la fragmentación partidista en los tres niveles de gobierno, que se había generado tras la alternancia democrática, incrementó la violencia criminal, particularmente en contra de Presidentes Municipales y candidatos locales, quienes quedaron vulnerables al verse alteradas las redes de protección a grupos del crimen organizado. El hecho que existieran diferentes partidos políticos a nivel federal, estatal y municipal incrementó los ataques a las autoridades locales y estatales, particularmente durante los ciclos electorales, porque los grupos del crimen organizado habían interpretado la alternancia política como una oportunidad para fortalecerse e incrementar su gobernanza, particularmente a través del posicionamiento de personas cercanas a ellos en puestos claves de gobierno que les permitieran no sólo restaurar y fortalecer sus redes ilegales de protección sino incluso el uso de recursos públicos.[373]

En lo que se refiere a la *Ley de Narcomenudeo*, si bien el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa buscaba que los gobiernos estatales se involucraran directamente para que el gobierno federal se enfocara a los delitos de mayor impacto, la regla suponía cambios institucionales en lo penal y en materia de salud que la mayoría de los gobiernos estatales no estuvieron dispuestos a realizar.

---

[371] Hernández, Gerardo, *op. cit.,* p. 171.

[372] *Ibidem*, p. 267.

[373] *Cfr.* Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votes, Drugs and Violence, op. cit.*

Por ejemplo, la nueva regla incluyó en el artículo 192 que las entidades federativas deberían crear centros especializados en tratamiento, atención y rehabilitación. Esto significaba una mayor carga de trabajo que tampoco se mostraron interesados en asumir. La falta de cumplimiento a lo establecido en las reglas también se debió a la poca viabilidad de implementar dicha política pública por fallas estructurales a nivel local, tales como: 1) falta de recursos; 2) falta de infraestructura –instrumentos legales, esquemas, equipo, mecanismos de capacitación–; 3) poco compromiso para hacer cambios a leyes procesales o sustantivas; y 4) el exceso de trabajo para las procuradurías locales.[374]

Con respecto a la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, y dado que significaba una coordinación permanente con la Federación, no hubo impacto en el descenso del delito de secuestro, por el contrario, se observó un incremento de 223 por ciento. En 2006, hubo 733 secuestros en el país y 2012 cerró con 1,418 secuestros.[375] Si bien existen diferentes explicaciones para el aumento de los niveles de los secuestros, uno de ellos tuvo que ver con el mal uso del presupuesto por parte de los gobernadores.[376] Tan sólo en el periodo 2009-2011 el monto del subejercicio del Fondo de

[374] Pérez Correa, Catalina, Alonso, Fernanda y Silva, Karen, *La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales*, México, CIDE, 2013, pp. 14-20.

[375] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de incidencia delictiva 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014, pp. 4-5.

[376] Hernández Hernández, Gerardo, "Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012", *Política y cultura*, México, núm. 44, septiembre 2015, p. 183, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008*, fecha de consulta: 4 de mayo de 2020.

Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)[377] fue de aproximadamente 7.5 mil millones de pesos. Esto significa un subejercicio de 36.02%.[378]

Es difícil determinar una causa por la cual los gobernadores decidieron no ejercer los recursos asignados, pero se puede inferir que, además del desinterés político por involucrarse en la estrategia federal que fuera exitosa para un gobierno de otro partido, había una lógica económica detrás.

Gerardo Hernández Hernández explica que, dado que los recursos asignados por el gobierno federal se depositaron en cuentas que únicamente eran administradas por las entidades federativas[379], los funcionarios de los gobiernos

---

[377] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades debían orientar estos recursos a la depuración de los cuerpos policiales locales, al pago extraordinario a personal policiaco y judicial, a la compra de equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, al mejoramiento de la infraestructura judicial y carcelaria de la entidad, a la instalación de la red nacional de telecomunicaciones y al servicio telefónico nacional de emergencias.

[378] Sierra, Luis, *Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan*, México, CIDAC, 2013, s./p., en: *http://cidac.org/subejercicios-ven-la-inseguridad-y-no-se-hincan/*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

[379] "De acuerdo con la LCF, las participaciones se definen como transferencias no condicionadas que la Federación entrega a las entidades federativas – y éstas a su vez a los municipios- para la elaboración de presupuestos anuales. En términos legales, dichos recursos se consideran como ingresos propios de los estados o municipios y se encuentran sujetos a los mecanismos de control y rendición de cuentas locales. Las participaciones representan, en promedio, 40% de los ingresos totales de las entidades federativas […] Por su parte, las aportaciones se definen como fondos condicionados que la Federación transfiere a los estados y municipios y que se orientan a la atención de políticas específicas. Este sistema de transferencias etiquetadas se estableció a finales de los años noventa y es una consecuencia directa de los procesos de descentralización de la prestación de servicios públicos […] Una característica de las aportaciones es que no pierden su naturaleza de recursos federales a pesar de ser ejercidos por las autoridades estatales y municipales. Por ello, los gobiernos subnacionales deben sujetarse a las reglas de reporte, control y rendición de cuentas establecidas en la LCF". La LCF contemplaba ocho fondos de aportaciones, uno de ellos, el FASP sobre el cual cada gobierno estatal administraba y ejercía los recursos "conforme a sus propias leyes y bajo su estricta responsabilidad, registrándolos como ingresos propios", véase Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y Causa en Común, *Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*, México, 2013, pp. 9-11, en:

estatales movían los recursos a otras cuentas bancarias para que generaran intereses durante el tiempo en que deberían estar ejerciéndose esos recursos federales. Al cumplirse el plazo, las entidades federativas tenían suficientes recursos por concepto de intereses y, aunque posteriormente regresaban el dinero –con el pago de una multa– a la cuenta de origen, el recurso para la *seguridad pública* no se ejercía.[380] Este comportamiento coincidía con el comportamiento observado a nivel internacional

> A nivel internacional se reconoce: 1) que las adquisiciones relacionadas con la seguridad nacional y pública son actividades susceptibles a la corrupción debido "a las grandes cantidades de dinero involucradas y a que los gobiernos son los encargados de mantenerlas en secrecía" y 2) que la corrupción y la ineficiencia llevan a la compra de bienes y servicios a un costo por arriba de su valor real, llegando a representar hasta el 25% del presupuesto destinado a adquisiciones en estas tareas".[381]

Otra explicación, también vinculada a la naturaleza económica, se refiere a la corrupción. En el caso de Guerrero, específicamente en Iguala, durante 2011, este municipio gastó prácticamente la mitad de sus ingresos (48%) en servicios profesionales, a pesar de que el 98% de sus policías ganaba entre 5,000 y 10,000 pesos mensuales:[382]

> Por lo que respecta al municipio de Iguala, éste también se ha beneficiado directamente de partidas federales para la seguridad pública. Desde 2010 este municipio de Iguala ha recibido 10 millones de pesos por concepto del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). A pesar de esta clase de apoyos, el panorama financiero global del estado de Guerrero actualmente se caracteriza por una deuda de más de 2 mil 700 millones de pesos, la cual fue contratada poniendo

---

https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Rendición-Cuentas-FASP-060813_FINAL.pdf, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

[380] Hernández, Gerardo, *op. cit,* p. 183.

[381] Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y Causa en Común, *op. cit.,* p. 6.

[382] Fundación Desarrollo Humano Sustentable A.C., *Iguala y estado de Guerrero: Panorama estadístico*, México, 14 de noviembre de 2014, p. 9, en: *https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Guerrero.pdf*, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

> como garantía las participaciones federales. Una tercera parte (33%) de esa deuda fue contraída por el gobierno de Ángel Aguirre.[383]

Cabe aclarar que la corrupción no era propia de solamente algunas entidades o Municipios del país. El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno preparado por Transparencia Mexicana publicado en 2011 reportó que la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010. Esto significó que, en promedio, los mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro.[384] El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional no fue muy diferente en sus resultados. México mantuvo su puntuación de 3/10 en el Índice, representando el país con la menor puntuación de los pertenecientes a la OCDE.[385]

Pese al esfuerzo realizado por el Presidente de la República, tampoco fue posible controlar o mitigar los impactos generados por el incremento en la violencia. De acuerdo con cifras del INEGI, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes pasó en todo el país de 10 en 2006 a 24 en 2011, esto es, un incremento de 140%.[386]

Ante la poca o nula cooperación de los gobiernos estatales, el Ejecutivo Federal mantuvo un discurso de confrontación con todos los actores de oposición, sobre

---

[383] *Ibidem*, p. 12.

[384] Trasparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción. Resultados nacionales*, México, 10 de mayo de 2011, s./p., en: *http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/indice_nacional_de_corrupcion_y_buen_gobierno/incbg_2010_informe.pdf,* fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

[385] Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*, Berlín, 1 de diciembre de 2011, s./p., en: *http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/ipc_2011.pdf*, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

[386] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "En 2011 se registraron 27 mil 199 homicidios (Datos preliminares a partir de la estadística de defunciones", *Comunicado de prensa núm. 310/12*, México, 20 de agosto de 2012, s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=9*, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020.

todo con los gobernadores.[387] Lo anterior evidenció aún más la falta de cohesión interna en el Estado mexicano para implementar políticas públicas de *seguridad pública* o *interior* efectivas.

III. LOS LOGROS DE LA ADMINISTRACIÓN

Es importante resaltar que no todo fue negativo durante la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Entre los resultados alcanzados destaca, según lo que se observa en la Gráfica 19, un incremento importante respecto al número de personas detenidas por su vinculación con el narcotráfico. Entre 2001 y 2006, el promedio anual de detenidos fue de 14 mil; para el periodo 2007-2011, esta cifra se ubicó en 35 mil personas:

Gráfica 19. Número de personas detenidas, asociadas a la lucha contra el narcotráfico.
Fuente: Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Glosa del Informe, op. cit.*

También se observó un crecimiento en el valor estimado de las toneladas de marihuana y cocaína aseguradas o erradicadas. Pasó de un promedio anual de 43 mil millones de dólares durante la presidencia de Vicente Fox Quesada a más de 285 mil millones de dólares de 2007 a 2011. El decomiso de marihuana también mostró un importante crecimiento. En el sexenio anterior al suyo, el promedio anual fue de 1,938 toneladas mientras que, en los primeros cinco años de la presidencia

[387] Rowley, Charles K., *Public Choice Theory*, Londres, Edward Elgar Publishing Ltd, 1993, pp. 7-8.

de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, esta cifra se ubicó en 2,020 toneladas.[388] Y, sobre todo, como se desglosó previamente, impulsó reformas jurídicas relevantes para el proceso de impartición de justicia y combate al crimen organizado en el país.

De igual forma, durante el gobierno del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se inició una profunda transformación de las instituciones de *seguridad pública* y justicia penal. En junio de 2008, por ejemplo, se reformaron diez artículos constitucionales con el objetivo de "transformar el sistema inquisitivo procedimental a uno garantista y adversarial; establecer la oralidad en los juicios penales; así como mejorar las competencias técnico-operativas de los operadores jurídicos (policías, agentes del Ministerio Público, defensores de oficio y peritos)".[389] Con base en esta reforma y la LGSNSP, el Presidente puso en marcha el Sistema de Desarrollo Policial, a partir del cual se evaluaron a policías y mandos de la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante SSP) y la PGR.[390]

En específico se establecieron disposiciones en materia penal, relativas al sistema penal acusatorio; las bases para la justicia de adolescentes; los derechos de los imputados; los derechos de las víctimas u ofendidos; el régimen de reinserción social, y de modificación y duración de las penas, como atribución del Poder Judicial; y el sistema nacional de *seguridad pública*.[391]

---

[388] Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa*, México, 3 de septiembre de 2012, s./p., en: *https://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M&feature=youtu.be,* fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

[389] Los artículos a los que se refiere este Decreto son el 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123.

[390] Cámara de Diputados, "*Reporte …", cit.* p. 16.

[391] *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de septiembre de 2020.

En el decreto por el que se reformó el párrafo primer de la fracción XXI del artículo 73 de la CPEUM, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro; así como legislar sobre delincuencia organizada.[392]

En el decreto del 6 de junio de 2011 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó al Consejo de la Judicatura para establecer Plenos de Circuito; las condiciones para que los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substancien de manera prioritaria; se le dio competencia a los tribunales de la Federación en controversias por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos. Además, se especificó la competencia de los tribunales federales en controversias mercantiles; se excluyó del juicio de amparo a las controversias electorales; se previó la posibilidad que la SCJN emitiera una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma general (excepto tributarias); se detallaron los requisitos para el amparo directo, y la procedencia del amparo administrativo, y las sanciones y providencias en caso de incumplimiento de la autoridad obligada a acatar una sentencia de amparo.[393]

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos también fue una de las grandes aportaciones de su administración, particularmente a la luz del Estado constitucional de derecho. Mediante el decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución, se incorporó la figura de los derechos humanos en materia de educación, extradición, sistema penitenciario y política exterior. Asimismo, se incluyó la situación en caso de suspensión del ejercicio de los derechos y garantías; el derecho de audiencia en caso de expulsión de extranjeros por el Ejecutivo de la

---

[392] *Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 de mayo de 2009, *Diario Oficial de la Federación,* 18 de septiembre de 2020.

[393] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de junio de 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de septiembre de 2020.

Unión y se reconoció la facultad de la CNDH para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos.[394] Esto se traduce en que, por primera vez en el constitucionalismo mexicano, se actualizó el concepto de garantías individuales y se sustituyó por el de derechos humanos con el efecto de otorgar derechos de seguridad, libertad e igualdad a los ciudadanos para defenderse de actos arbitrarios de la autoridad o, incluso, de parte de particulares. Con ello, se protegía ahora era el valor de la persona en sí misma.[395]

El 14 de julio de ese mismo año se aprobó también el decreto por el cual se reformaron los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución para prever el tipo penal de trata de personas, los derechos de las víctimas y la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de trata de personas.[396]

Al final, la situación de violencia y este conjunto de esfuerzos operativos y jurídicos fueron un punto de inflexión que favoreció indirectamente que dos sexenios después se impulsara la creación de la GN porque, derivado de la actuación de la Fuerza Armada permanente y la violencia desatada durante este periodo, los presidentes Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador se vieron en la necesidad de realizar modificaciones jurídicas e institucionales en torno a la participación de las Fuerzas Armadas en labores de *seguridad pública*, conforme se detalla a continuación.

---

[394] Los artículos a los que se refiere este Decreto son el 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, véase *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10 de junio de 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de septiembre de 2020.

[395] Nieto Castillo, *op. cit.,* p. 34.

[396] *Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* 14 de julio de 2011, *Diario Oficial de la Federación,* 23 de septiembre de 2020.

CAPÍTULO SEXTO. ENRIQUE PEÑA NIETO Y EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD INTERIOR

Tomando en consideración el panorama de seguridad previamente descrito, en 2012, la sociedad mexicana modificó nuevamente el escenario político en el país. Tal fue el interés por cambiar de rumbo por parte de la población que el dato más importante de esa elección, en términos electorales, fue la alta participación de los ciudadanos ya que se alcanzó una votación total de 50´323,153, lo que representaba el 63.34% de la lista nominal.[397] Las consecuencias: el regreso del PRI a la presidencia.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

Ese año los votantes tenían como candidatos a la presidencia, por una parte, a Andrés Manuel López Obrador representando en esta ocasión a la coalición "Movimiento Progresista" conformada por el PRD, el partido MC y el Partido del Trabajo (en adelante PT). Por otro lado, representando al PAN, se encontraba Josefina Vázquez Mota. Era la primera candidata mujer que ese partido lanzaba formalmente a la carrera presidencial. Enrique Peña Nieto, por su parte, representaba a la coalición "Compromiso por México" conformada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (en adelante PVEM). Finalmente, Gabriel Quadri por el Partido Nueva Alianza (en adelante PANAL) se encontraba en la contienda presidencial con una propuesta liberal-centro, tanto en lo económico como en lo social y político.

[397] Instituto Federal Electoral, *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*, México, julio de 2012, p.1, en: *https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf*, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

Enrique Peña Nieto lideró las preferencias con una intención de voto entre el 39 y 54%, por lo que se vislumbraba como ganador seguro. Su candidatura se apoyaba en su carisma e imagen y, aunque aparecía asociado al PRI clientelar del pasado, sus propuestas de reformas estructurales y el cambio en la estrategia de seguridad centrada en la reducción de la violencia resultó atractiva para los votantes. Josefina Vázquez Mota inició la campaña en segundo lugar, con una preferencia electoral entre 20 y 30% por cierto de los votantes; sin embargo, después del primer debate de mayo fue desplazada al tercer puesto. Andrés Manuel López Obrador comenzó la campaña con el tercer puesto, pero se consolidó después de mayo alcanzando el 34% de la intención de voto y, al acercarse la elección, se situaba tan sólo a 7 u 8 puntos porcentuales por debajo de Enrique Peña Nieto.[398] Ello, a pesar de las duras críticas que tenía en materia de derechos humanos por los hechos de San Salvador Atenco.[399]A pesar del incremento de feminicidios[400] durante su periodo de

[398] Olmeda, Juan C. y Armesto, María Alejandra, "México: El regreso del PRI a la presidencia", *Revistas de Ciencia Política*, Chile, vol. 33, núm. 1, 2013, pp. 248-251, en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2013000100012, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

[399] El 3 y 4 de mayo de 2006 se llevó a cabo un operativo policial en las localidades de Texcoco y San Salvador Atenco, estado de México, para poner fin a un movimiento de protesta que había surgido como oposición a la construcción de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México en el municipio de Atenco. En el curso de los operativos, fueron detenidas once mujeres víctimas del caso, quienes durante su detención y mientras eran trasladadas e ingresadas al Centro de Readaptación Social "Santiaguito", fueron sometidos a diferentes tipos de violencia psicológica o física, entre ellas, violación sexual. Posteriormente, varias de las víctimas sufrieron un trato denigrante por parte de los primeros médicos en atenderlas al llegar al CEPRESO quienes se negaron a revisarlas, a practicar exámenes ginecológicos y a reportar o registrar la violación sexual, e incluso en algunos casos se burlaron de ellas y las insultaron. El 28 de noviembre de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado mexicano por la violación de diversos derechos véase Corte IDH, *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 371, 2018, en: *https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_371_esp.pdf*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

[400] De conformidad a la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (en adelante ENDIREH), publicada en 2006, de los 14 millones que personas que habitaban en el estado

gobierno en el estado de México, Enrique Peña Nieto fue el ganador de las elecciones presidenciales de 2012. Si bien Andrés Manuel López Obrador se negó a reconocer inmediatamente la victoria de Enrique Peña Nieto por acusaciones de compra de votos,[401] las elecciones no presentaron el mismo nivel de cuestionamientos sobre la legitimidad de su victoria electoral como había ocurrido con su antecesor, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Su victoria fue reconocida por el IFE, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

---

de México el 51.2% eran mujeres; de las cuales, el 60% afirmó que ha sido violentada por su pareja a lo largo de su última relación y el 74% que sufrió violencia a manos de quien fue su pareja en el pasado. Para la fecha en que fue publicada la ENDIREH, el estado de México ocupaba el primer lugar en maltrato hacia las mujeres, siendo el municipio de Cuautitlán de Romero Rubio el que presentó la tasa más alta en homicidios perpetuados en contra de las mujeres. En 2011, la violencia en el estado de México seguía siendo superior al nivel nacional. De conformidad a la ENDIREH 2011, el 56.7% de las mujeres en esta entidad federativa sufrían violencia por parte de su pareja a lo largo de su relación, comparado al 44.9% nacional. Lo mismo ocurre con la distribución porcentual de mujeres casadas o unidas que sufrían violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses. Mientras que el promedio nacional asciende a 33.6%, en el estado de México era del 44.8%. Aunado a esto, la proporción de mujeres mexiquenses casadas o unidas violentadas por su pareja que a lo largo de su relación recibieron atención médica o psicológica en los últimos 12 meses fue de 3.4%, cifra inferior a la del país que fue de 5.1%, véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*, México, 3 de noviembre de 2006, en: *https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2006/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020 e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, México, 11 de noviembre de 2011, en: *https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

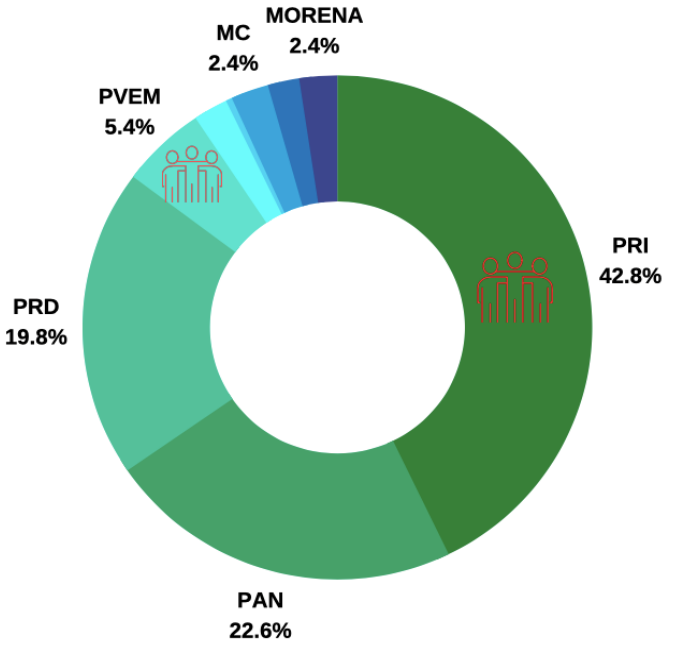
[401] Se reportó una compra masiva de votos por parte del PRI a través del Grupo Financiero Monex. El coordinador de campaña de Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Monreal, denunció que los comicios del 1 de julio habían sido "lo más sucios" de la historia electoral mexicana por haberse rebasado los gastos de campaña permitidos por la ley. En entrevista con Proceso, Monreal manifestó que el problema no había sido el conteo de los votos sino en su compra, véase Vergara, Rosalía, "Elección comprada: el escándalo Peña Nieto-Soriana", *Proceso*, México, 7 de julio de 2012, s./p., en: *https://www.proceso.com.mx/313518/votos-de-oferta-legitimidad-en-entredicho*, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

PARTIDO O COALICIÓN	CANDIDATO	VOTOS	PORCENTAJE
PAN	Josefina Eugenia Vázquez Mota	12,786,647	25.41%
PRI VERDE	Enrique Peña Nieto	19,226,784	38.21%
PRD PT MOVIMIENTO CIUDADANO	Andrés Manuel López Obrador	15,896,999	31.59%
alianza	Gabriel Ricardo Quadri de la Torre	1,150,662	2.29%

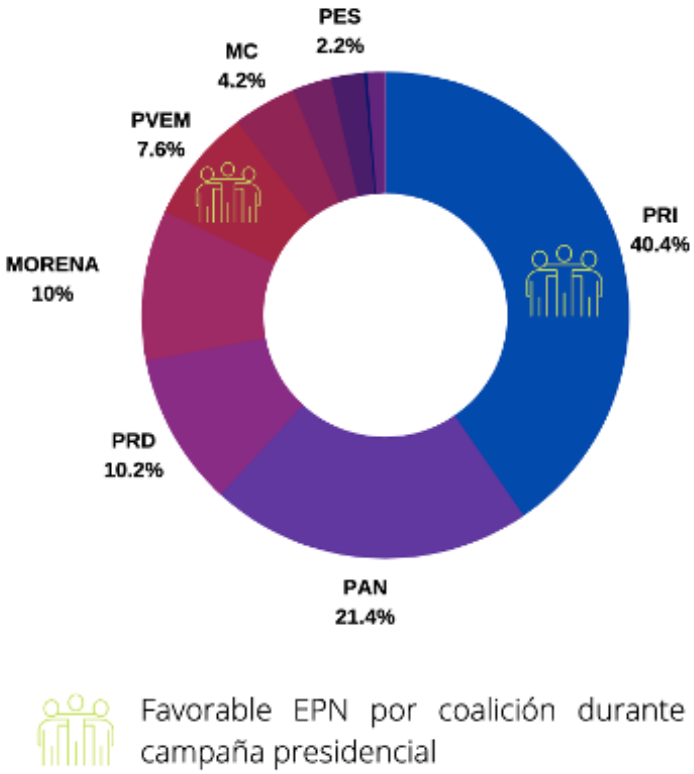
Imagen 2. Votos por candidato durante la elección 2012.
Fuente: Cuadro publicado por Instituto Federal Electoral, "*Las elecciones del…", cit.,* s./p.

El ahora presidente Enrique Peña Nieto no sólo recuperó la confianza de la población para un Poder Ejecutivo federal priísta, sino que también, a diferencia de su predecesor, acompañó su victoria de un gran número de curules favorables a su partido en ambas Cámaras del Congreso. El PRI consiguió aproximadamente el 48% del apoyo tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, tal como se muestra en las siguientes gráficas.[402]

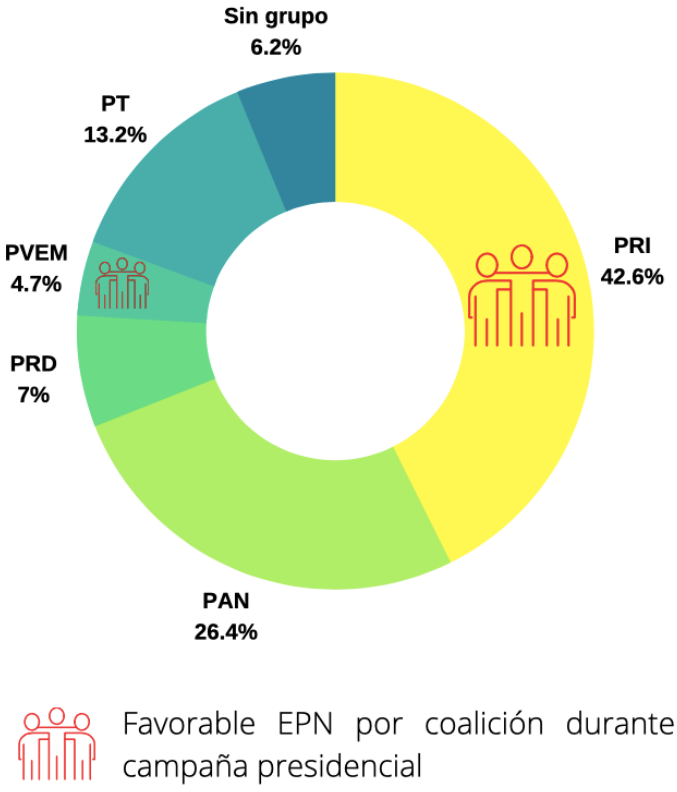
[402] Según datos históricos del Instituto Nacional Electoral, en las elecciones federales de 2006, el PAN solamente contaba con el 34% del apoyo en la Cámara de Senadores y el 33% en la Cámara de Diputados, véase Instituto Nacional Electoral, *Estadísticas de las Elecciones Federales 2006*, México, 2006, s./p., en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/diputados.htm*, fecha de consulta: 1 de junio de 2020.



Gráfica 20. Distribución de la Cámara de Diputados por Grupo Parlamentario.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados LXII Legislatura (2012-2015) en Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Listado de Diputados por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en: *http://sitllxii.diputados.gob.mx/listado_diputados_gpnp.php?tipot=TOTAL*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.



Gráfica 21. Distribución de la Cámara de Diputados por Grupo Parlamentario.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Listado de Diputados por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en: *http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.



Gráfica 22. Distribución de la Cámara de Senadores por Grupo Parlamentario.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Senado de la República LXII y LXIII Legislaturas, *Sistema de Información de Legislaturas Anteriores*, México, 2012-2018, s./p., en: *https://www.senado.gob.mx/64/informacion_historica/LXII_LXIII/integrantes*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

Esto llama la atención porque, paradójicamente, la ciudadanía dio un nuevo voto de confianza al partido político que, durante setenta años, como se explicó en el Primer Capítulo de esta sección, había fortalecido a las organizaciones criminales en el país a través de las redes de corrupción que se gestaron en todos los niveles de gobierno.

Lo que no se consideró fue que dichas redes de corrupción entre los grupos del crimen organizado y el PRI habían modificado la balanza de poder a favor de las organizaciones criminales y en detrimento del Estado mexicano.

Un día después de haber asumido la presidencia, el 2 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto firmó con los líderes del PRI, el PAN y el PRD el denominado “Pacto por México”.

II. EL PACTO POR MÉXICO Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Este Pacto era un plan de consenso nacional en torno a cinco grandes ejes temáticos y era el mecanismo que permitiría asegurar el respaldo político a un conjunto de reformas constitucionales de Enrique Peña Nieto que incluía materias tales como la educativa, energética y telecomunicaciones, entre otras.

Si bien podría parecer un renovado regreso del PRI a la presidencia, muchos criticaron que el Pacto fue solamente producto del interés político del nuevo Presidente de la República:

> Dicho Pacto no estaba pensado para administrar el cambio de un régimen autoritario a otro democrático, proceso conocido como transición, sino para solventar las disputas políticas y diferencias ideológicas propias de una democracia. El Pacto no pretendía dar reconocimiento a la pluralidad política que existía en México y que se hallaba encarcelada por la hegemonía de un solo partido político, materia del cambio político del régimen, sino canalizar (o encapsular, según se prefiera) esa pluralidad dentro de un mecanismo concertador que redujera el espacio del conflicto para privilegiar «lo que nos une», como se suele decir en la jerga política.[403]

> El Pacto por México es el resultado de una estrategia política de alianzas entre las élites de los tres principales partidos (PAN, PRI y PRD), que se decantaran igualmente en estrategias dentro del Congreso.[404]

En términos de *seguridad pública*, el PND del presidente Enrique Peña Nieto incluía un diagnóstico en donde se explicaba cómo la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas había generado

[403] Sosa Hernández, Georgina G., "El Pacto por México y la comunicación política", *Polis*, México, vol. 13, núm. 1, enero-junio 2017, p. 194, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000100193,* fecha de consulta: 19 de agosto de 2020.

[404] Barrientos del Monte, Fernando y Añorve Añorve, Daniel, "México 2013: acuerdos, reformas y descontento", *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 34, núm. 1, 2014, p. 226.

vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país.[405]

En pleno reconocimiento de esto, la prioridad de su gobierno -en términos de *seguridad pública*- era abatir los delitos que más afectaran a la sociedad mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, aseguró que buscaría disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, crear un nuevo sistema de justicia penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.[406]

En lo que se refiere a la *seguridad nacional* y *seguridad interior*, el presidente Enrique Peña Nieto reconoció en su PND que la colaboración con las Fuerzas Armadas para garantizar la *seguridad interior* había tomado un papel predominante debido a la violencia generada por las organizaciones criminales. Al igual que con la administración anterior, la SEDENA y la SEMAR continuaron participando activamente en acciones contra el combate al narcotráfico tales como el aseguramiento de mariguana, amapola, cocaína, heroína, metanfetamina, entre otros.[407]

A diferencia de su predecesor, el presidente Enrique Peña Nieto hizo énfasis en la necesidad de contar con un marco jurídico que atendiera la realidad operativa de las tareas que realizaba la Fuerza Armada permanente, particularmente las de

---

[405] Véase la sección de "Seguridad pública" dentro del numeral I.1 "Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia" en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

[406] *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 20 de mayo de 2013, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2020.

[407] Secretaría de la Defensa Nacional, *Operaciones contra el Narcotráfico*, México, 1 de mayo de 2019, s./p., en: *www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/operaciones-contra-el-narcotrafico-6963*, fecha de consulta: 28 de julio de 2020; y, Secretaría de Marina, *Resultados obtenidos por la Secretaría de Marina en las operaciones de localización y destrucción de plantíos enervantes, operaciones de intercepción y operaciones para reducir la violencia*, México, 2018, s./p., en: *https://transparencia.semar.gob.mx/trans.proactiva/aseguramiento2018.pdf*, fecha de consulta: 29 de julio de 2020.

apoyo a la *seguridad interior*. Con estas ideas aparecía en el panorama político la noción de una *LSI* que se convertiría en la antesala de la GN, conforme se detallará más adelante.

Complementario a estas estrategias, el Presidente de la República impulsó marcos jurídicos y políticas públicas orientadas a la prevención y la atención del delito desde una perspectiva ciudadana que resultaron contraproducentes.

El 17 de diciembre de 2012, los miembros del CNSP se comprometieron a elaborar e impulsar un Programa Nacional de Prevención del Delito para "corregir las situaciones de entorno y de convivencia que provocan violencia social y delincuencia" señalando además que "los tres órdenes de gobierno [alinearían] sus presupuestos para hacer de la prevención del delito una prioridad nacional".[408] Sin embargo, el 2 de enero de 2013, se publicó en el DOF, un decreto por el cual se adicionaban, reformaban y derogaban diversas disposiciones de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* para, entre otros aspectos, desaparecer la SSP mediante la reforma al artículo 26 y trasladar sus funciones a la SEGOB a través de la modificación del párrafo XII del artículo 27:[409]

> Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:
>
> Secretaría de Gobernación
> Secretaría de Relaciones Exteriores
> Secretaría de la Defensa Nacional
> Secretaría de Marina
> Secretaría de Hacienda y Crédito Público
> Secretaría de Desarrollo Social
> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
> Secretaría de Energía
> Secretaría de Economía

[408] *Acuerdos aprobados en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, 10 de enero de 2013, *Diario Oficial de la Federación,* 7 de junio de 2020.

[409] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2 de enero de 2013, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 2020.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos […].

Si bien la SSP había causado polémica durante la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, esta institución había logrado avances en la creación y afianzamiento de un modelo policial. Entre las acciones y resultados obtenidos durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, destaca: 1) la implementación de una nueva estrategia penitenciaria enfocada a superar gradualmente los problemas asociados a los centros de reclusión tales como sobrepoblación, falta de control y equipos de seguridad, entre otros; 2) el desarrollo de programas de prevención social orientados por investigaciones documentales sobre el fenómeno socio-delictivo; 3) la capacitación especializada a elementos

policiacos; 4) el fortalecimiento del sistema integral de atención a víctimas, entre otros.[410]

La desaparición de la SSP evidencia que esta decisión fue contraproducente y se basaba prioritariamente en intereses políticos dado que se buscaba deslindar de cualquier tipo de institución de *seguridad pública* que se asociara con la administración anterior, independientemente de que ésta funcionara o no:

> Según la escuela justificación presentada en la iniciativa que dio origen a esta reforma, el traslado de funciones a la SEGOB tiene el propósito general de reforzar y facilitar la coordinación de los esfuerzos de seguridad llevados a cabo por los distintos niveles de gobierno, en el entendido de que la seguridad es "un tema sustancial para la gobernabilidad" (Cámara de Diputados, 2012). Puede entenderse que la intención es que la SEGOB, brazo derecho del titular del Ejecutivo, aproveche su liderazgo político tradicional para desempeñar con mayor eficacia la tarea de coordinar a las distintas instancias de seguridad.
>
> De este modo, la decisión se relaciona con la distribución de poder en la administración pública federal".[411]

Esta politización también se observa en que, en la reforma constitucional del 2 de enero, no se incluyó la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (en adelante CNS), sino solamente la del Comisionado Nacional de Seguridad. La CNS sería la encargada de auxiliar al titular de la SEGOB en la formulación y ejecución de las políticas públicas de *seguridad pública* y de la coordinación con las entidades federativas y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A pesar de ello, no se incluyó su creación en esta reforma constitucional, sólo se mencionó que habría una figura política que asumiría esas labores. El resultado de estas medidas fue la confusión. Ahora la *seguridad pública* estaría a cargo de un funcionario con nivel de Subsecretario que le rendiría cuentas al titular de la SEGOB y no al Presidente de la República.

---

[410] López Betancourt, Eduardo y Fonseca Luján, Roberto, "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra "vuelta de tuerca" en la Política de Seguridad del Estado mexicano". *Revista Criminalidad*, Colombia, vol. 55, núm. 1, enero-abril 2013, p. 72, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a05.pdf,* fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

[411] *Ibidem*, p. 73.

En el ámbito de lo jurídico también impulsó la *Ley General de Víctimas*, publicada en el DOF el 9 de enero de 2013. Esta Ley fue prioritariamente un producto de los compromisos de campaña del presidente Enrique Peña Nieto con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (en adelante MPJD),[412] sin embargo fue criticada por no considerar que reflejaba las prioridades de gobierno o su agenda pública:

> La cercanía de las elecciones federales de 2012 provocó inestabilidad de los alineamientos políticos porque "la cambiante fortuna de los partidos del gobierno y la oposición (…) puede inducir a las élites a competir en busca de apoyo fuera del estamento político".
> […]
> Así, el Partido Revolucionario Institucional […] se benefició de la aprobación y promulgación de la LGV al legitimarse frente a segmentos de izquierda luego de las acusaciones que recibió sobre prácticas de compra y coacción del voto en la campaña electoral, así como al establecer diferencia retórica con la estrategia de seguridad de Felipe Calderón.[413]

Por otro lado, el presidente Enrique Peña Nieto también anunció la creación de una institución encargada de implementar un modelo de operación y gestión policial cercano a la sociedad. Este nuevo cuerpo de seguridad estaría orientado al fortalecimiento de la *seguridad pública* a través de la identificación de la debilidad

---

[412] El MPJD es una respuesta de la sociedad civil a la violencia originada por la guerra contra el narcotráfico. El movimiento comenzó a tomar forma a partir del 26 de abril de 2011, cuando el hijo de Javier Sicilia (Juan Francisco) fue asesinado por personas vinculadas a la delincuencia organizada y llamó a los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia producida tanto por los grupos criminales como por el Estado mexicano. Las exigencias al gobierno mexicano fueron seis: 1) esclarecer asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas; 2) poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana: 3) combatir la corrupción e impunidad; 4) combatir la raíz económica y ganancia del crimen; 5) atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social; y, 6) democracia participativa.

[413] Gordillo García, Johan, "Ley General de Víctimas. Un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad", *Movimientos e instituciones*, Foro de análisis sobre acción colectiva, protestas y democracia, México, 11 de febrero de 2016, s./p., en: *https://movin.laoms.org/2016/02/11/ley-general-de-victimas-resultado-mpjd/,* fecha de consulta: 22 de agosto de 2020.

institucional y amenazas a los ciclos productivos por el crimen organizado. Para ello, el presidente Peña Nieto enfatizó que se trataba de una institución que tendría formación militar, pero estaría supeditada al mando de una institución de carácter civil. Bajo esa concepción nació la División de Gendarmería de la Policía Federal.[414]

1. *La División de Gendarmería de la Policía Federal*

Su función era generar condiciones de *seguridad pública* mediante el despliegue operativo en situaciones en donde la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo amenazaban la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de la sociedad.[415]

El 17 de diciembre de 2012, durante la II Sesión Extraordinaria del CNSP, el presidente Enrique Peña Nieto instruyó a su Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, a iniciar los trabajos que permitieran, a la brevedad, la creación de la División de la Gendarmería de la Policía Federal (en adelante Gendarmería). Para ello, se estableció en el Programa Sectorial de Gobernación que se reorganizaría la Policía Federal con el fin de "crear la nueva División de Gendarmería y hacer más eficiente la institución". Más adelante, el Programa Nacional de Seguridad Pública concibió las estrategias y líneas de acción que fortalecería la presencia institucional del Estado mexicano a través de la División de Gendarmería de la Policía Federal.[416]

Si bien la Gendarmería buscaba coincidir con el enfoque de prevención y participación ciudadana que había estipulado en su PND, ésta tuvo pocos avances. A pesar de contar con más apoyo que su predecesor, el proyecto original de una Gendarmería Nacional colapsó por la resistencia de las Fuerzas Armadas, las

[414] Para mayor detalle sobre la Gendarmería, se recomienda revisar el libro de Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*

[415] Policía Federal, *División de Gendarmería de la Policía Federal*, México, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/division-de-gendarmeria-de-la-policia-federal?idiom=es*, fecha de consulta: 8 de junio de 2020.

[416] Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 222.

restricciones presupuestales y los vaivenes políticos. Esto generó, a su vez, algunos celos institucionales, tal y como lo detalla Álvaro Vizcaíno Zamora cuando explica que "los recursos institucionales se utilizaron para dar cumplimiento al compromiso presidencial de crear la gendarmería, en detrimento de las demás divisiones de la Policía Federal".[417]

Frente a estos problemas en la estrategia de *seguridad pública*, la debilidad de la División de Gendarmería de la Policía Federal y ante el compromiso de campaña de minimizar la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de *seguridad pública*, el presidente Enrique Peña Nieto impulsó la LSI que, como se desarrolla a continuación, sentaría las bases para la creación de una nueva GN en el país.

2. *La Ley de Seguridad Interior como predecesora de la Guardia Nacional*

Conforme se detalló en el Capítulo Tercero de este trabajo de investigación, la LSI fue aprobada el 30 de noviembre de 2017 en la Cámara de Diputados estableciendo el procedimiento para que el Presidente de México pudiera ordenar la intervención de la Fuerza Armada permanente en algún territorio del país cuando se identificaran "amenazas a la seguridad interior" y las capacidades de las fuerzas federales o locales resultaran insuficientes para hacer frente a dichas amenazas:

> Artículo 11. Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.
>
> 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 y éstas:

[417] Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit*. p. 256.

> I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o
> 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.
> Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.[418]

Ante la merma institucional que la "guerra contra las drogas" estaba generando en las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista del cuerpo castrense, la Ley era necesaria para brindarles certidumbre y seguridad jurídica a su actuar, tal y como lo evidenciaron las declaraciones del General Cienfuegos previamente referidas.

En específico, insistían en que era necesario otorgar determinación jurídica al concepto de *seguridad interior* para establecer claramente las reglas con las que el *Estado* y las Fuerzas Armadas podrían actuar en contextos como el de combate a las organizaciones criminales y, sobre todo, para definir una estrategia de salida.[419]

---

[418] *Ley de Seguridad Interior*, *op. cit.*

[419] Entrevista con Almirante Carlos Ortega realizada el 24 de julio de 2020. Ingresó a la Armada de México en 1971 egresando de la Heroica Escuela Naval con Grado de Teniente de Corbeta y Título de Ingeniero en Ciencias Navales en 1977, habiendo ascendido hasta el grado de Almirante. Durante su carrera sirvió en múltiples buques de la Armada como Oficial de Artillería, Operaciones, Navegación y Segundo Comandante, y del Buque Escuela "Cuauhtémoc" donde formó parte de la comisión receptora y Dotación de Quilla. Comandó los Buques "Ramírez", "Tamaulipas" y "Holzinger" y la Tercera Flotilla de Buques de Vigilancia Oceánica. Ejerció Mando Superior en Jefe de las Tercera y Quinta Regiones Navales y de la Fuerza Naval del Pacífico. Sirvió asimismo en la Dirección de Armas Navales, la Unidad de Comunicación Social y en el Estado Mayor General de la Armada en la Sección de Inteligencia y fundó la Unidad de Inteligencia Naval. Dentro de la Docencia fue instructor militar en la Heroica Escuela Naval, Centro de Capacitación de la Armada y Centro de Estudios Superiores Navales. Es Maestro en Administración Militar y Doctor en Seguridad y Defensa. En el extranjero se desempeñó como Agregado Naval ante la Embajada de México en Israel y fue representante permanente alterno ante la Organización Marítima Internacional en Londres, Reino Unido. Actualmente está retirado del Servicio Activo de la Armada y es Vicepresidente de la Federación Mexicana de Vela, investigador externo del CESIG y catedrático y conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales.

Sin embargo, no reconocían que fuera una Ley impulsada por ellos para proteger sus intereses.

El entonces Secretario de la Defensa Nacional, el General Salvador Cienfuegos Zepeda, también aseguró que la LSI no era una norma a modo de las Fuerzas Armadas que permitiera institucionalizar la presencia de los militares en las calles, muchos menos que fuera a militarizar la *seguridad pública*. La Ley era el marco jurídico aprobado por el Congreso para obligar a todos los actores que tienen responsabilidad en *seguridad pública* para cumplir esa función. Además, agregó, que era una ruta crítica necesaria para que las tropas se retiraran de las calles gradualmente.[420]

No obstante, más allá de las interpretaciones realizadas por el máximo órgano jurisdiccional mexicano sobre la participación de la Fuerza Armada permanente en *seguridad pública* y la disciplina militar,[421] los propios cuerpos castrenses reclamaban un instrumento jurídico *ad hoc* que los deslindara de cualquier tipo de reclamación o proceso jurídico durante su intervención en la "guerra contra las drogas" y las organizaciones criminales. En particular, porque existía una inquietud generalizada entre el personal de las Fuerzas Armadas, ante la laguna jurídica e indefinición de la denominada *seguridad interior*.[422]

La postura de las Fuerzas Armadas mexicanas coincidía con el PND del presidente Enrique Peña Nieto en donde, como se mencionó anteriormente, se reconocía la necesidad de contar con un marco jurídico para atender la realidad operativa del cuerpo castrense y otorgar certeza a la actuación de su personal en pleno respeto de los derechos humanos.[423]

---

[420] Moya, Ricardo, "Sedena: Ley de Seguridad Interior no es a modo", *El Universal*, México, 11 de enero de 2018, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/sedena-ley-de-seguridad-interior-no-es-modo*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

[421] Véase Capítulo Tercero para más referencias teóricas en la materia.

[422] Pablo Moloeznik, Marcos y Suárez de Garay, María Eugenia, "El proceso de militarización…", *cit.*, pp. 139-140.

[423] Véase numeral I.1 Diagnóstico: México demanda u pacto social más fuerte y con plena vigencia la sección de Defensa exterior y seguridad interior del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

En este contexto, la LSI fue aprobada y definió la *seguridad interior* como:

> Artículo 2. 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.[424]

Además de definir formalmente la *seguridad interior*, la Ley buscaba regular la presencia y las acciones por parte del Ejército y la Armada cuando tuvieran que intervenir en una entidad federativa o municipio. En específico, a través de las fracciones I y II del artículo 4o. de la Ley se regulaba la intervención de la Federación mediante la participación de las instituciones policiales federales y las Fuerzas Armadas con el propósito de legitimar el uso de la fuerza en acciones que fueran exclusivamente vinculadas a amenazas de *seguridad interior*:

> I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior;
>
> 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 […].[425]

También contemplaba en el Capítulo Segundo, los supuestos y procedimientos para emitir una declaratoria de protección a la *seguridad interior*. La Declaratoria

[424] *Ley de Seguridad Interior*, *op. cit.*

[425] Artículo 4o. fracciones I y II de la *Ley de Seguridad Interior, idem.*

podía ser ordenada por el Presidente de la República, por sí o a petición de las legislaturas locales o, en su caso, por el gobernador correspondiente cuando su respectiva legislatura se encontrara en receso. Para que se ordenara la Declaratoria debía existir una amenaza a la *seguridad interior* y también cuando se superaran las capacidades de las autoridades o, bien, cuando hubiera poca o nula colaboración entre las entidades federativas y Municipios:

> Artículo 11. Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.
> 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 y éstas:
>
> I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o
>
> 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.
>
> Aquellas amenazas a la Seguridad Interior que no requieran Declaratoria en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.[426]

Adicionalmente, en su Capítulo Cuarto, incorporaba el manejo de la inteligencia y el respectivo control en las acciones en materia de *seguridad interior*; sin dejar de lado lo relativo a las responsabilidades a las que serían acreedores los funcionarios públicos en caso de obstaculizar la aplicación de la Ley.

A pesar de la relevancia de su materia, la aprobación de la LSI tuvo fuertes repercusiones a nivel nacional e internacional. Una coalición de diez organizaciones internacionales, entre ellas Amnistía Internacional, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, por sus siglas en inglés), la Coordinación Alemana

[426] Artículo 11 de la *Ley de Seguridad Interior*, *idem*.

por los Derechos Humanos en México, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), *Latin American Working Group (LAWG)*, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), *Open Society Initiative (OSJI)*, la Organización Mundial contra la Tortura (OMTC), *Peace Brigades International (PBI*) y *Robert Kennedy Human Rights*, comprometidas con los derechos humanos y el Estado de derecho, hicieron un llamado al presidente Enrique Peña Nieto para que ejerciera su facultad de veto respecto de la LSI y anunciaron la integración de un Observatorio Internacional sobre México, cuyo mandato sería observar y documentar el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país:

> Lejos de abordar la impunidad generalizada de crímenes atroces—incluidos los cometidos por las fuerzas armadas en el contexto de la larga "guerra contra las drogas"—la Ley de Seguridad Interior consagra y fortalece el papel del Ejército y la Marina en tareas de seguridad públicas reservadas para autoridades civiles. Durante los últimos diez años, esta estrategia de militarización ha aterrorizado a la población civil mediante ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y violencia sexual, entre otras violaciones a derechos humanos; casos que han sido plenamente documentados y que permanecen prácticamente en absoluta impunidad. Mientras tanto, los índices de violencia continúan escalando y, de hecho, 2017 se perfila ya como el año más letal de la historia de México.[427]

También existía el temor por parte de organizaciones civiles, entre ellas de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante CMDPDH), que la coexistencia de una LSI con la reforma a la policía tuviera como consecuencia el debilitamiento del nuevo sistema de justicia penal, particularmente en lo que se refiere a las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia por las facultades que se otorgaban a las Fuerzas Armadas

[427] WOLA, *En respuesta a la Ley de Seguridad Interior, organizaciones internacionales forman una nueva coalición para llamar la atención del mundo sobre la rampante impunidad en México*, Estados Unidos, 18 de diciembre de 2017, s./p., en: *https://www.wola.org/es/2017/12/en-respuesta-la-ley-de-seguridad-interior-organizaciones-internacionales-forman-una-nueva-coalicion-para-llamar-la-atencion-del-mundo-sobre-la-rampante-impunidad-en-mexico/*, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

con la LSI para detención en flagrancia, de investigación y de obtener testimonios por parte de la milicia.[428]

Como producto de éstas, entre otras preocupaciones, la LSI fue declarada inválida por Sentencia de la SCJN y se publicó su invalidez en el DOF el 30 de mayo de 2019.[429]

El resultado de otro esfuerzo fallido, ahora en materia de *seguridad interior*, fue más violencia.

III. CONTINUIDAD EN LA CRISIS DE SEGURIDAD

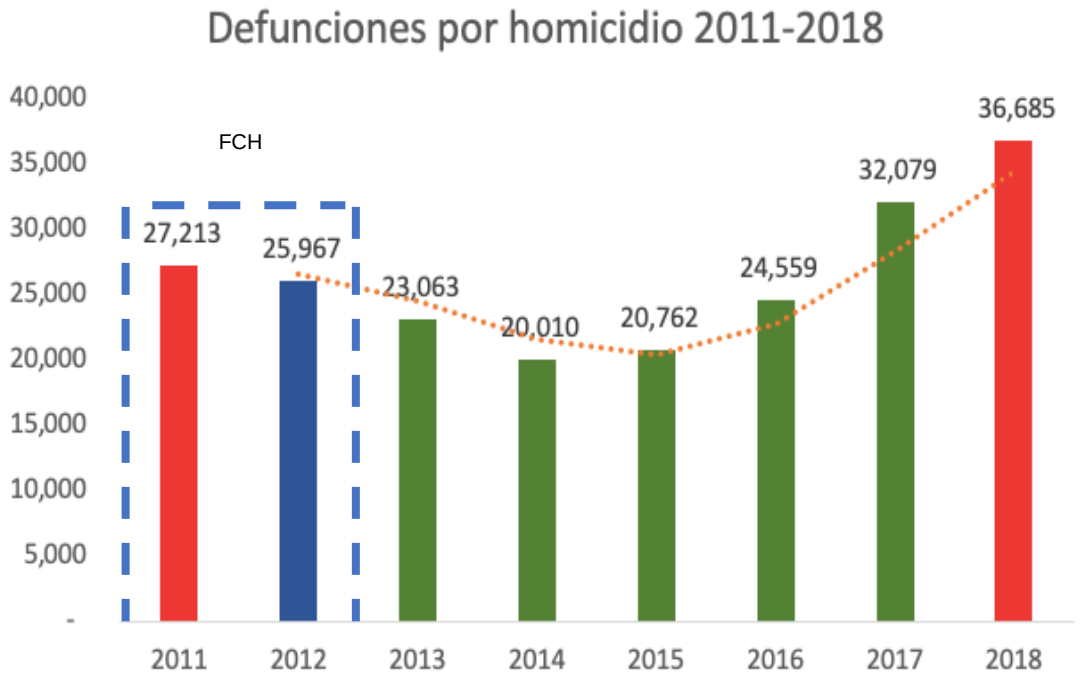
Al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto se informó que, a julio de 2013, los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado habían disminuido en un 46.8%. Sin embargo, esta cifra no se trataba de una reducción a nivel nacional sino de una disminución observada en siete ciudades seleccionadas: Acapulco, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Monterrey, Culiacán y Nuevo Laredo.[430]

[428] Guevara Bermúdez, José Antonio (coord.), *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2017, p. 13., en: *http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf*, fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

[429] Véase Capítulo Tercero para consultar los argumentos de invalidez de la Ley de Seguridad Interior.

[430] Fundación Desarrollo Humano Sustentable (FDHS), *La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018. Análisis de diversos temas de interés público*, México, 30 de agosto de 2013, p. 26, en: *https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%C3%ADtica-pública-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf*, fecha de consulta: 5 de junio de 2020.

La realidad es que, si bien durante los primeros años las defunciones por homicidios empezaron a disminuir, el número de defunciones por homicidios durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto ascendió a 130,392 homicidios; esto es, 15 mil 049 más que en el periodo presidencial de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.[431]



Gráfica 23. Defunciones por homicidio durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto.
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, México, s./f., s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est*, fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

El último año de su periodo presidencial representó un 34.8% de incremento respecto a las defunciones por homicidios registradas en el penúltimo año de gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, considerado el más violento de su administración.

[431] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de incidencia delictiva del fuero común 2017*, México, 31 de diciembre de 2017, s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

De conformidad con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública también se registraron un total de 107,843 defunciones por homicidios dolosos; 6,833 secuestros; y 32,351 casos de extorsión.[432]

La cifra negra también creció, de conformidad a la información del INEGI, en el año 2013, de cada 100 delitos que se cometieron en México, no hubo denuncia o no se inició una investigación en 93.8% de los casos.[433]

Por otro lado, la violencia represiva del *Estado* tampoco desapareció. El caso de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en la noche del 26 de septiembre de 2014, marcó su sexenio. De conformidad al discurso oficial, las agresiones contra los estudiantes, y contra la población en general, fueron resultado de una organización criminal fuertemente imbricada con las instancias estatales presentes en esa zona de Guerrero, denominada Guerreros Unidos.[434] Más de 180 personas fueron víctimas directas de violaciones a derechos humanos esa noche y alrededor de 700 personas resultaron víctimas indirectas, considerando a los familiares de los agraviados.[435] No obstante, el interés por anunciar los resultados

---

[432] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Datos abiertos de Incidencia Delictiva*, México, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

[433] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*, México, 30 de septiembre de 2014, p. 24, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2014/doc/envipe2014_nal.pdf*, fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

[434] El 27 de enero de 2015 la Procuraduría General de la República presentó los resultados de su investigación en donde se explicó que los estudiantes fueron detenidos por elementos de la policía municipal de Iguala, entregados a policías de Cocula que, a su vez, los remitieron con integrantes del grupo criminal Guerreros Unidos quienes incendiaron a varios de ellos en el basurero de Cocula, véase Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalitas de Ayotzinapa*, México, septiembre de 2015, p. 14, en: *https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_ayotzinapa.pdf*, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2020.

[435] Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Ayotzinapa*, México, s./f, s./p., en: *https://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

de la investigación como “verdad histórica” por parte de la PGR resultó contraproducente.

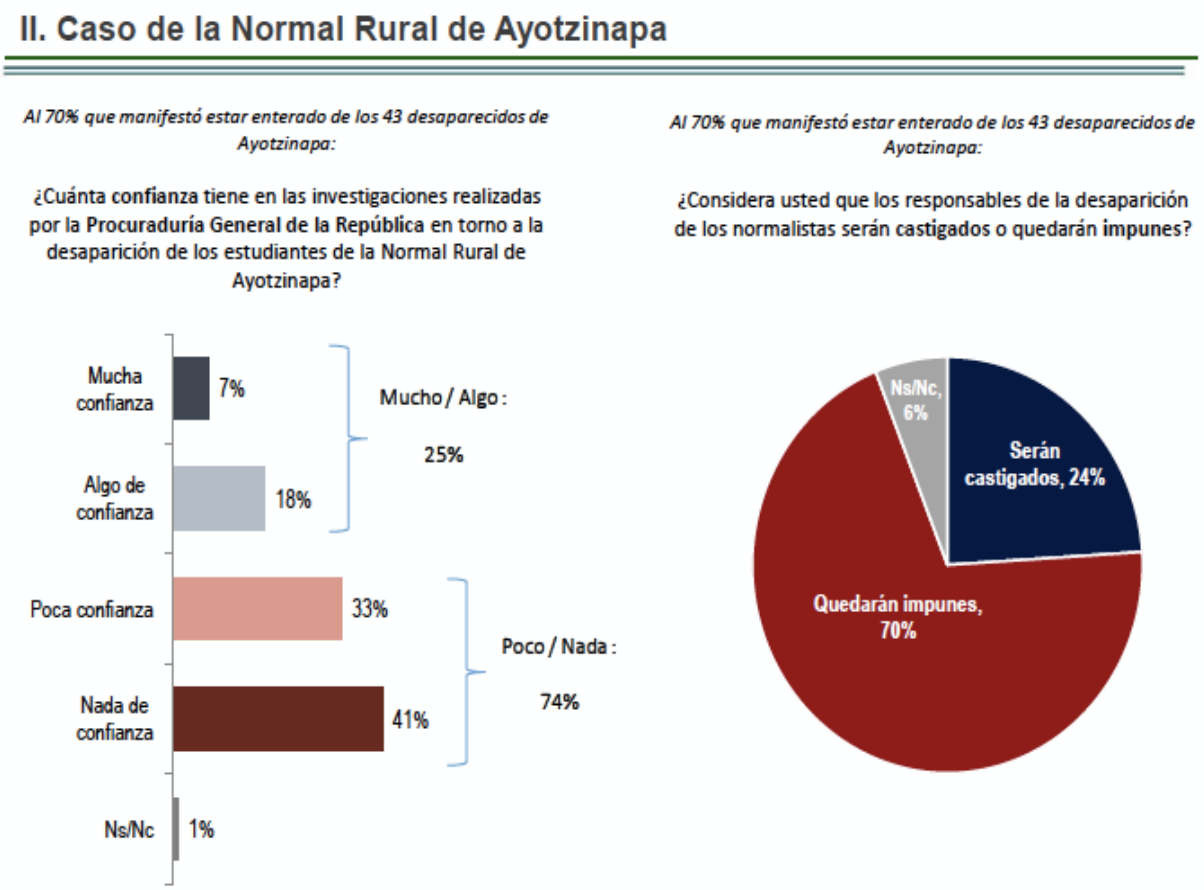
Medios de comunicación, activistas de derechos humanos y los familiares de los estudiantes desaparecidos denunciaron que el presidente Enrique Peña Nieto solamente buscó eliminar ese tema de su agenda de gobierno y se le acusó de obstrucción de justicia. Maureen Meyer de WOLA describió como “injustificables” los errores cometidos por el gobierno en el caso:

> La falta de progreso en un caso que el gobierno mexicano ha llamado ‘la investigación más exhaustiva de la historia de México’, junto con pruebas concluyentes de que los funcionarios públicos obstruyeron la justicia y entorpecieron la investigación, ha terminado simbolizando la impunidad generalizada que hay en el turbulento sistema de justicia penal de México y la falta de voluntad política del gobierno para adelantar una investigación creíble y castigar las violaciones a los derechos humanos.[436]

De conformidad a la “Encuesta Nacional de Opinión Pública: caso de la Normal Rural Ayotzinapa” realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en diciembre de 2014, del 70% de las personas encuestadas que manifestó estar enterada de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, sólo el 7% externó tener mucha confianza en las investigaciones realizadas por la PGR en torno a este caso, y el

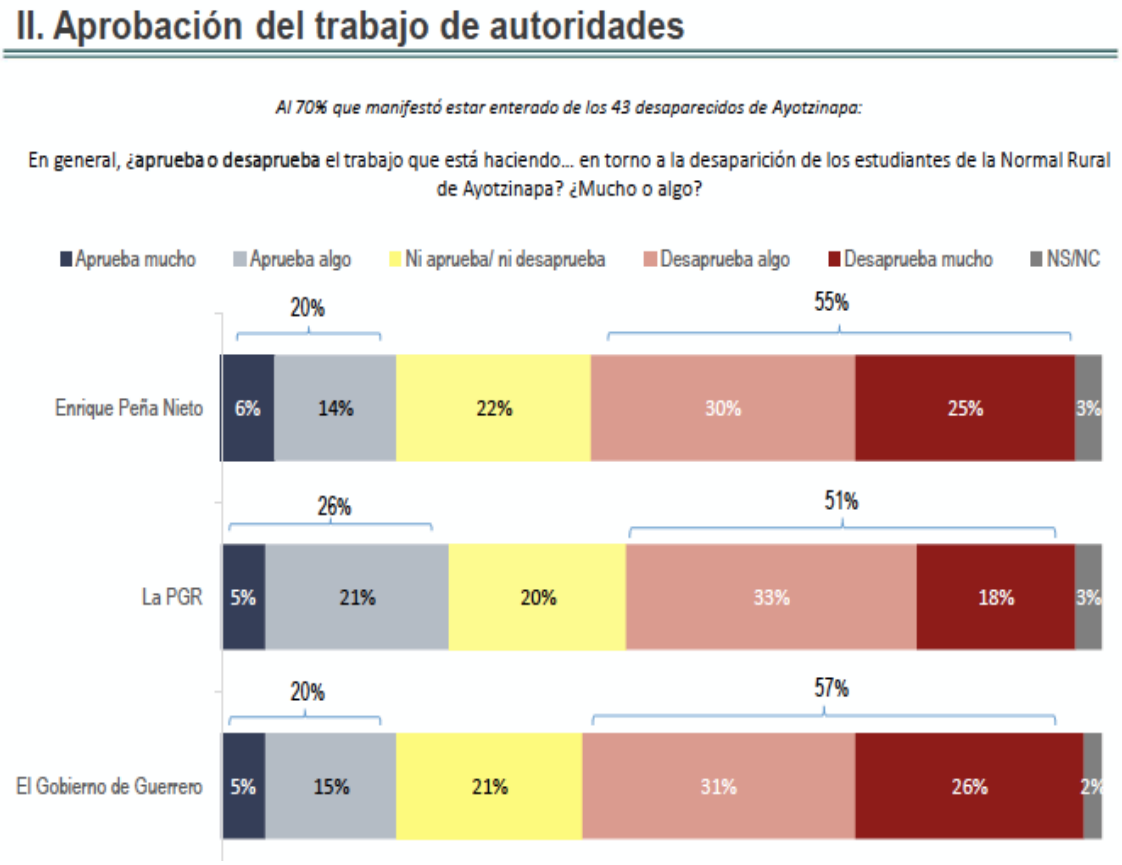
[436] WOLA, “No Justice for Mexico´s 43 Missing Students on Third Anniversary of Their Disappearance”, *Boletín de prensa*, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2017, s./p., en: *https://www.wola.org/2017/09/justice-remains-elusive-43-missing-ayotzinapa-students-third-anniversary-disappearance-approaches/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

74% reconocieron que confiaba poco o nada. Más aún, el 70% consideró que los responsables de la desaparición quedarían impunes:



Gráfica 24. Índices de confianza respecto al caso Ayotzinapa.
Fuente: Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Encuesta Nacional de Opinión Pública: caso de la Normal Rural Ayotzinapa,* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), diciembre de 2014, p. 17, en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-de-Opinion-Publica-Caso-de-la-Normal-Rural-Ayotzinapa*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

Respecto al trabajo del presidente Enrique Peña Nieto, el 55% de los encuestados que conocían sobre el caso de los estudiantes normalistas desaprobaba algo o mucho el trabajo realizado por el Presidente de la República:



Gráfica 25. Aprobación del trabajo de las autoridades en caso Ayotzinapa.
Fuente: *Ibidem,* p. 19.

De igual forma, en la "Encuesta Nacional Trimestral sobre el caso Ayotzinapa" preparada por la empresa Buendía y Laredo, el 74% de los encuestados reconoció no creer la versión que habían dado las autoridades sobre la desaparición de los estudiantes y el 68% consideró que habían sido asesinados.[437]

En ese mismo sentido, Luis Raúl González Pérez presentó en su Informe de Actividades 2015 que se habían registrado 327 expedientes de desaparición de 453 personas.[438] Como resultado, a punto de concluir el sexenio, el gobierno presentó

[437] Buendía y Laredo, *Encuesta Nacional Trimestral. Proyecto: Caso Ayotzinapa*, México, noviembre de 2014, pp. 8-9, en: *http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/298/AYOTZINAPA.pdf*, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2020.

[438] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Urge transformación y no resignación, frente a la coyuntura crítica que enfrentan los derechos humanos, afirma el Ombudsman Nacional ante el presidente Peña Nieto", *Comunicado de prensa CGCP/096/16*, México, 5 de abril de 2016, p. 2, en:

el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Ese mismo día, el Secretario de Gobernación anunció que la crisis ascendía a 37 mil 485 personas, pero que podían ser muchas más. El sistema se desprendía de la *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas* que creó una fiscalía especializada y una Comisión Nacional de Búsqueda.[439]

Por otro lado, las secuelas de la "guerra contra las drogas" continuaron de forma exponencial. Las organizaciones criminales se convirtieron en una amenaza todavía más evidente para la población local, particularmente la política. Un informe publicado por el organismo *Justice in Mexico* indica por ejemplo que, en México, un Presidente Municipal tenía 12 veces más probabilidades de ser asesinado que un ciudadano común debido al fenómeno del narcotráfico.[440]

Ante la violencia criminal y la falta de políticas públicas eficientes, detalla Roberto Gil Zuarth, las autoridades estatales y municipales alegaban que cualquier tipo de delito era competencia de la Federación y, por ende, no podían actuar al respecto. Incluso, reconoció que, en más de una ocasión, los gobiernos estatales o municipales aseguraban al gobierno federal que cualquier tipo de delito u homicidio estaba vinculado forzosamente con el crimen organizado y, en ese sentido, solicitaban el apoyo de las Fuerzas Armadas en su territorio para hacer frente a las labores de investigación y amenazas que de dichos delitos se derivaran.[441]

---

https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/urge-transformacion-y-no-resignacion-frente-la-coyuntura-critica-que-enfrentan-los, fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

[439] Observatorio Nacional Ciudadano, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, México, 2019, p. 79, en: *https://www.onc.org.mx/uploads/documento-epn-completo_-1.pdf*, fecha de consulta: 3 de mayo de 2020.

[440] Calderón, Laura Y., "An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-2017", *Justice in Mexico*, Working Paper Series, Estados Unidos, vol. 15, núm. 1, 2018, p. 3, en: *https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117_CALDERON-WRKPPR_v3.0.pdf*, fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

[441] Entrevista personal con Roberto Gil Zuarth realizada el 16 de abril de 2020. Roberto Gil es abogado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid y se ha desempeñado como Diputado federal y Senador. Es especialista en derecho constitucional, electoral y parlamentario.

En este sentido, la intervención y presencia constante de la Fuerza Armada permanente provocó un dilema político y jurídico que se agudizó durante la presidencia de Enrique Peña Nieto. Dentro del mismo aparato gubernamental federal, así como entre algunos gobiernos y Municipios, se argumentaba que, en ausencia de autoridades locales competentes, las Fuerzas Armadas no podían retirarse sin correr el riesgo de dejar indefensa a la población frente al crimen organizado:

> Los militares están en las calles porque lo piden los gobernadores. Los gobernadores que hace unas semanas rindieron protesta, lo primero que hicieron es pedir justamente el apoyo militar, el de los marinos y que les nombren seguridad pública. Este país los requiere y los necesita.[442]

A pesar de ello, organizaciones como *Human Rights Watch*, Amnistía Internacional, *WOLA* y la CMDPDH criticaban las intervenciones de las Fuerzas Armadas por las violaciones de derechos humanos que se habían registrado; y, los altos mandos militares y marinos expresaban su descontento ante las nuevas labores asignadas:

> ¿Qué quieren los mexicanos que hagan las fuerzas armadas? ¿Quieren que estemos en los cuarteles?, adelante; yo sería el primero en levantar no una, las dos manos para que nos vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales.
> […]
> Nosotros no pedimos, o sea, ustedes lo saben y yo lo tengo que decir, no pedimos estar ahí, no nos sentimos a gusto. Ninguno de los que estamos con ustedes aquí estudiamos para perseguir delincuentes.
> […]
> Nuestra idea y nuestra profesión es otra y se está desnaturalizando. Estamos haciendo funciones que no nos corresponden, porque no hay quien las debe de hacer o no tiene esa capacidad.
> […]

[442] Palabras de Pablo Escudero, quien fungía como presidente del Senado en diciembre de 2016, véase Cabadas, María, "Gobernadores piden a militares en seguridad", *La Razón de México*, México, 9 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.razon.com.mx/mexico/gobernadores-piden-a-militares-en-seguridad/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

> Yo quiero pedir que nos ayuden con esto de la ley de seguridad interior, porque podemos servir mejor con un respaldo jurídico que le permita al soldado hacer las cosas que la propia ley le va a autorizar.
> […]
> nuestros soldados ya le están pensando si le entran a seguir enfrentando a estos grupos (de la delincuencia), con el riesgo de ser procesados por un delito que tenga que ver con derechos humanos o a lo mejor les conviene más que los procesemos por no obedecer, entonces les sale más barato.[443]

Al final, tanto el personal de la Fuerza Armada permanente, los gobiernos estatales y municipales, el Ejecutivo Federal, así como la población y organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, coincidían en que era necesario regular su presencia; sin embargo, la LSI no prosperó.

IV. LOS AVANCES EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA

Al igual que su predecesor, el presidente Enrique Peña Nieto impulsó reformas constitucionales relevantes para el país. Entre ellas se encuentran: 1) la Reforma Educativa, mediante la cual establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente y crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo; 2) la Reforma de Competitividad en la que incluye la competitividad económica como elemento de desarrollo nacional; 3) la Reforma de Telecomunicaciones que establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos; 4) las reformas al artículo

[443] Fragmento del mensaje del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos Zepeda, al emitir su mensaje de fin de año ante reporteros en la Fábrica de Vestuario de la dependencia, véase: Aranda, Jesús, "Exige Cienfuegos regularizar función de las fuerzas armadas", *La Jornada*, México, 9 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.jornada.com.mx/2016/12/09/politica/003n1pol*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

73 para facultar al Congreso para expedir legislación procedimental penal única, 5) la Reforma Energética que permite al Estado mexicano llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del mismo o a través de contratos con éstas o con particulares; 6) la Reforma en materia de Transparencia que otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, amplía los sujetos obligados y establece las bases de transparencia para las entidades federativas; 7) la Reforma político-electoral mediante la cual crea el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), incorpora la reelección consecutiva de Senadores y Diputados federales, Diputados locales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos y, dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre otros; 8) crea el Sistema Nacional Anticorrupción y faculta al Congreso de la Unión para: a) expedir la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción*; b) expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y c) expedir la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* de los servidores públicos y las de los particulares vinculados con faltas administrativas graves; 9) reforma el artículo 18 y 73 para facultar al Congreso para expedir legislación nacional en materia de justicia penal para adolescentes; 10) reforma el artículo 73 para establecer la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; 11) crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa; 12) reforma el artículo 73 para que el Congreso expida la *LGV*; 13) una reforma laboral mediante la cual se buscaba flexibilizar el mercado para generar mejores condiciones para la contratación, especialmente de jóvenes y mujeres; y 14) la reforma financiera para fomentar y promover el crédito en nuestro país, especialmente, para micro, pequeñas y medianas empresas; entre otras. También se creó un órgano autónomo para asegurar un ejercicio más transparente de los recursos a través de la reforma

en transparencia y se uniformó en el *Código Nacional de Procedimientos Penales* y, se aprobó la *Ley de Amparo*, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM.[444] Sin embargo, cabe resaltar que, de las principales reformas aprobadas, únicamente el 14% estuvieron relacionadas a la seguridad, procuración e impartición de justicia.[445]

Sin embargo, estas políticas públicas no fueron suficientes para mejorar las condiciones de seguridad en el país. La realidad lo obligó a otras medidas, entre ellas, a mantener a la Fuerza Armada permanente combatiendo a las organizaciones del crimen organizado y con eso, se dio un paso más en el camino hacia la creación de la GN.

La permanencia de las Fuerzas Armadas en las calles y el rechazo a la LSI se convirtieron en la antesala de la GN cuando Andrés Manuel López Obrador, todavía candidato, utilizó este ambiente de animadversión para: 1) criticar la estrategia de *seguridad pública* y 2) proponer la creación de una nueva institución de seguridad que, en estricto sentido, se alejaría de lo contenido en la LSI respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en *seguridad pública*:

> […] en esa ley no hay una modificación que es importante que se tome en cuenta, de acuerdo a la Constitución vigente, el Comandante de las Fuerzas Armadas es el presidente de la República, eso está vigente, y pronto, muy pronto, el próximo presidente de México no va a dar ninguna orden para que el Ejército, ni la Marina, ninguna fuerza militar o policiaca reprima al pueblo.[446]

---

[444] Cámara de Diputados, *Reformas constitucionales por Decreto en orden cronológico*, México, s./f., s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

[445] Elizondo Mayer Serra, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México*"*, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, vol. 62, núm. 230, mayo/agosto, 2017, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182017000200021*, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020.

[446] Palabras de Andrés Manuel López Obrador en su gira por la delegación Tlalpan. Juntos haremos historia, "El próximo presidente de México no dará ninguna orden a Fuerzas Armadas para reprimir al pueblo: AMLO", *Boletín 00-003*, México, 15 de diciembre de 2017, s./p., en:

Por ello incluyó la creación de la GN desde su campaña electoral a través del documento “Proyecto de Nación 2018-2024”:

> Se analizará la pertinencia de crear una Guardia Nacional con el apoyo de los 214,157 soldados y 55,574 marinos que permanecen organizados bajo el mando de oficiales del Ejército y de la Marina, en regiones, zonas, batallones y otros agrupamientos menores. Se trata de aprovechar el conocimiento y la disciplina de estas fuerzas así como todos sus recursos materiales (vehículos, cuarteles e instalaciones), con el propósito de garantizar la seguridad de los mexicanos y devolver la paz al país.
>
> […]
> La seguridad pública es una responsabilidad del ámbito civil. No obstante, mientras se lleva a cabo la reestructuración de los órganos policiales con las acciones mencionadas en los párrafos anteriores, el Ejército y la Marina seguirán participando con su experiencia, con su disciplina y lealtad, y con su personal e instalaciones en el esfuerzo común para garantizarla.
>
> Su retiro de las calles será paulatino y de manera programada, previa preparación de fuerzas especiales de las diferentes policías estatales y federales para realizar las tareas que Ejército y Marina llevan hoy a cabo.
>
> En una primera etapa dicho retiro se hará de manera directa y, en una segunda, de manera indirecta a través de la Guardia Nacional, una vez que ésta se haya constituido.[447]

Con estos antecedentes, en el siguiente capítulo se profundiza en la estrategia de seguridad planteada desde la candidatura de Andrés Manuel López Obrador hasta la creación de la GN.

---

https://lopezobrador.org.mx/temas/ley-de-seguridad-interior/, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

[447] López Obrador, Andrés Manuel, *Proyecto de Nación 2018-2024*, México, s./f., pp. 109 y 114, en: *https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf*, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

CAPÍTULO SÉPTIMO. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR Y LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Si bien los panoramas políticos de las dos administraciones anteriores tenían peculiaridades propias que eran, en gran medida, producto de los altos índices de violencia e inseguridad en el país, el escenario de las elecciones de 2018 demanda realizar un análisis más profundo debido a que se presentaron tres factores clave: 1) un incremento en la violencia en el ámbito político, 2) altos niveles de escepticismo por parte del electorado y 3) el surgimiento de un líder populista, éste último, posiblemente el factor más importante de todos.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

Si bien en los sexenios anteriores el Estado mexicano se encontraba sumergido en altos índices de violencia e inseguridad, estas elecciones fueron llamativas porque una gran parte de esa violencia se concentró en la clase política. De agosto de 2017 al 31 de agosto de 2018, el Informe de Violencia Política de Etellekt registró un total de 850 agresiones contra políticos con un saldo de 175 asesinatos en todo el país. Del total de las agresiones que dejaron un saldo de 21 personas asesinadas, 63 ocurrieron durante la transición, a partir del 2 de julio de 2018. Tras finalizar la elección, la violencia contra políticos continuó, focalizándose en el nivel local pues, al menos, el 80% de los 63 actores políticos agredidos pertenecían a este sector. Con respecto a los 21 asesinatos, la Encuestadora identificó que 16 víctimas perdieron la vida en comandos armados (76%). En todos los homicidios fueron empleadas armas de fuego para cometer los delitos. [448]

[448] Etellekt, *Resumen del Informe de Violencia Política en México,* México, julio-agosto 2018, s./p., en: *https://www.etellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

Asimismo, sobresale que durante los primeros dos meses de transición, la violencia abarcó el 60% del territorio nacional y se concentró en 55 Municipios que se encontraban en la región del Pacífico y centro del país ya que en dicha zona ocurrió el 84% de las agresiones.[449] Este primer factor, retomando el análisis realizado en el primer apartado de este capítulo, evidencia que en esta elección federal existió una nueva disrupción para el orden criminal a nivel local, posiblemente más profunda que la ocurrida con el PAN, ante la posible llegada de un nuevo partido político al poder federal. Con respecto al segundo elemento, el escepticismo, sobresalen dos elementos contradictorios entre sí.

El primero de ellos es que, a pesar de ser unas elecciones históricas en donde -por la homologación de los calendarios electorales- se definiría el mayor número de cargos en la historia del país, el 68% de la población reportó estar inconforme con el funcionamiento de la democracia en México y el 38% de la población consideró que su voto era poco importante para definir el rumbo del país. Más aún, a diferencia de lo ocurrido con Vicente Fox Quesada o Enrique Peña Nieto, un gran número de la población dudó de la credibilidad de las instituciones electorales al grado que el 46% de la población creía que habría fraude en las elecciones.[450]

El segundo elemento es que, a pesar de dicho escepticismo, hubo un partido político que registró una opinión positiva por parte del electorado: Movimiento Regeneración Nacional (en adelante MORENA).

Germán Pérez Verdugo explica que esto pudo haber sido producto de: 1) MORENA era el típico partido *catch-all*[451] y ese comportamiento pragmático los

---

[449] *Idem.*

[450] Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas, *México: Política, Sociedad y Cambio -Escenarios- Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2018*, México, junio de 2018, p. 166, en: *http://structura.com.mx/images/gea/pdf/Encuesta-Nacional-GEA-ISA.pdf*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

[451] De acuerdo con Otto Kirchheimer, a quien se atribuye la autoría de dicho término, la condición de partido *catch-all* (atrapa todo) forma parte de una estrategia electoral en la que, al no contar con un programa ideológico único, es más probable hacerse atractivo para las mayorías, véase Krouwel, André, "Otto Kirchheimer and the Catch-All Party", *West European Politics*, Reino Unido, vol. 26, núm. 2, 2011, pp. 23–40.

convirtió en la alternativa de gobierno más atrayente; 2) contaba con un personaje fuerte que era capaz de atraer votos desde diversos sectores o posturas: "indudablemente, MORENA tuvo en la figura de AMLO a uno de los políticos más carismáticos, influyentes y mediáticos del país" y, en ese mismo sentido, Andrés Manuel López Obrador era "alguien que aspiraba en convertirse un presidente-líder cuyas funciones no estuvieran limitadas a la administración de gobierno, sino que además fuera percibido como el intérprete necesario del pueblo para traducir la voluntad general en leyes u otras medidas gubernamentales concretas"; y, 3) el ambiente político de corrupción e impunidad durante el sexenio del PRI y la violencia desencadenada durante el gobierno del PAN, había influenciado en las preferencias electorales a favor de un nuevo partido: MORENA.[452]

Al respecto, los hechos permiten afirmar que MORENA era efectivamente un partido *catch-all* dado que tenía una base ideológica diversificada al haber formado la alianza electoral con el Partido Encuentro Social (en adelante PES), de corte conservador; y, por otra parte, con el PRD, institución claramente identificada con la ideología socialista.[453]

El tercer y último factor, relativo al surgimiento de un líder populista, explica que la aceptación de MORENA en 2018 fue gracias a la aceptación de la personalidad y el carisma de su líder: Andrés Manuel López Obrador.

1. *El liderazgo populista de Andrés Manuel López Obrador*

MORENA no sólo era producto de la creación de Andrés Manuel López Obrador en lo institucional[454] sino que, dado el tiempo que había tomado en recorrer todo el

[452] Pérez Verdugo, German, "Análisis de la percepción ciudadana y el contexto político mexicano previo al proceso electoral 2018: una aproximación hacia la cultura política de la alternancia", *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, México, época III, vol. XXIV, núm. especial V, otoño, 2019, pp. 110 y 111.

[453] Aguilar Camín, Héctor, "En busca de MORENA", *Nexos,* México, 1 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.nexos.com.mx/?p=38324*, fecha de consulta: 29 de julio de 2020.

[454] El Partido MORENA fue fundado por Andrés Manuel López Obrador, organizado en su origen con miras a las elecciones federales en México de 2012 agrupando amplios sectores de la población

país a lo largo de sus diferentes candidaturas presidenciales, el candidato había logrado concentrar los diversos temas de la agenda pública nacional en la plataforma política de MORENA y sumar la aceptación popular a su persona. Así lo reconoce Sergio Aguayo cuando afirma que Andrés Manuel López Obrador y su equipo llevaban "años insistiendo en crear una organización de base".[455] Y así también se percibe en la prensa internacional:

> López Obrador, quien ha prometido bajar su propio salario y elevar los de los empleados gubernamentales que reciben los salarios más bajos, hizo campaña con un discurso de cambio social que incluía un aumento de las pensiones para los adultos mayores, becas de estudio para jóvenes y apoyo adicional para los campesinos.
>
> Dijo que pagaría esos programas con el dinero que el país ahorre al eliminar la corrupción, una cifra que ha ubicado en decenas de miles de millones de dólares al año, y que algunos expertos dudan que llegue a materializarse.
>
> ...

---

bajo un movimiento apartidista. Empezó como una asociación civil abierta a todo público para encauzar la lucha política, social y electoral. Pasadas las elecciones de 2012, el movimiento social se convirtió en un partido político. Después de haberse celebrado el Primer Congreso Nacional de MORENA, el 20 de noviembre de 2012, los delegados estatales realizaron el nombramiento de 300 consejeros que formarían parte del Consejo Nacional de MORENA para definir los estatutos y plan de acción del organismo. Estos consejeros eligieron, a su vez, a Andrés Manuel López Obrador como el Presidente del Consejo Nacional. A partir de entonces, empezó el proceso de afiliación para completar el 0.26% del padrón electoral y realizaron al menos 20 asambleas distritales con más de tres mil asistentes, exigidos ambos requisitos por la ley en la materia. Así, el 26 de enero de 2014, MORENA certificó su Asamblea Nacional Constitutiva ante el Instituto Federal Electoral. El 9 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por unanimidad el registro de MORENA como partido político, véase Martínez Gil, José Pablo, "Historia del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)", *Revista de Derecho Estesiológico*. Ideología y Militancia, México, Biblioteca Virtual el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 4, 2014, pp. 14-15.

[455] Rojas, Ana Gabriela, "López Obrador gana las elecciones en México: 3 claves que llevaron a AMLO a arrasar en las presidenciales", *BBC Mundo en México*, México, 2 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664*, fecha de consulta: 24 de julio de 2020.

> Realista o no, el atractivo de su mensaje está empapado del lenguaje de la nostalgia de tiempos mejores. Y, en cierto sentido, de un nacionalismo económico que algunos temen que revertiría importantes avances logrados a lo largo de los últimos veinticinco años.[456]

En ese mismo sentido lo evidencian las encuestas de salida de los segmentos poblacionales que votaron por él. Los votantes en donde Andrés Manuel López Obrador logró mayor apoyo son: 1) los que ven la corrupción como principal problema; 2) los ciudadanos con escolaridad mínima de universidad; 3) los que ganan cinco o más salarios mínimos al mes; 4) los que tienen un *smartphone*; y, 5) los jóvenes mayores de 30 años.[457]

Un factor que destaca es la lealtad de la población hacia el candidato. Si se revisan las trayectorias de los últimos tres procesos electorales en los que participó Andrés Manuel López Obrador se puede encontrar que, en las elecciones de 2018, ganó el 97% de las secciones poblacionales que había ganado las dos votaciones previas.[458] Considerando que en las dos elecciones anteriores había competido por la presidencia con el PRD, es poco probable que el proceso electoral se haya definido por el partido sin que influyeran las características del candidato. Esto sólo

[456]Azam, Ahmed y Villegas, Paulina, "López Obrador gana la presidencia de México con una victoria aplastante", *The New York Times,* Estados Unidos, 1 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.nytimes.com/es/2018/07/02/espanol/america-latina/eleccion-2018-amlo-lopez-obrador.html*, fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

[457] Consulta Mitofsky, *México: Encuestas de salida 4 elecciones presidenciales 2000-2018,* México, 12 de agosto de 2018, p. 5, en: *http://consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/elecciones?start=9*, fecha de consulta: 18 de agosto de 2020.

[458] Torreblanca, Carolina, Muñoz, Mariano y Merino, José, "¿Cómo ganó AMLO? Breve historia gráfica de la migración electoral más grande en la historia democrática de México", *Nexos,* México, 6 de julio 2018, s./p., en: *https://datos.nexos.com.mx/como-gano-amlo-breve-historia-grafica-de-la-migracion-electoral-mas-grande-en-la-historia-democratica-de-mexico/*, fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

pudo haber sido posible gracias a que Andrés Manuel López Obrador es un líder populista.[459]

El trabajo de Ernesto Laclau respecto del populismo es una crítica sobre el modo en el que se ha estudiado dicho concepto, por lo que propone enfatizar tres elementos: 1) es un fenómeno ideológico contra hegemonía. En ese sentido, el populismo puede provenir desde diversas orientaciones políticas. Lo que importa es identificar la presencia de una frontera antagónica que enfatice la radicalidad popular; 2) la lógica populista es la forma como se construye lo político y se vive la democracia ya que es una permanente acción de la dimensión política. La lógica populista es, entonces, una articulación de demandas sociales que se contrapone al discurso institucional que reclama que todas las diferencias sean aceptadas y validadas. Para Laclau, toda demanda varía entre la petición y el reclamo por lo que la relación entre política y populismo es manifiesta, pues en ambos procesos hay una división de la sociedad. Dado esto, si la política exige el antagonismo, la lógica populista es el "modo de construir lo político"; 3) se requiere la figura de un líder que irrumpa en el espacio público para darle cohesión a la heterogeneidad del grupo que está contra el *status quo*. Este líder sólo será aceptado si presenta los rasgos que comparte con aquéllos que se supone debe liderar, de forma tal que el líder populista es al mismo tiempo representante y representado en oposición a la élite antagónica. [460]

Ernesto Laclau explica que uno de los ejes centrales de un líder populista es la creación de antagonismos discursivos que permitan articular una colaboración e identificación de clase con el pueblo. Si bien Laclau impugna la tesis tradicional que percibe al populismo como un fenómeno negativo, reconoce que la primera precondición -pero de ninguna manera la única- de este movimiento es que las

[459] Se reconoce que no existe una definición o explicación única para entender al populismo; no obstante, para fines de este trabajo de investigación, se analizarán algunas de las teorías vinculadas a los líderes populistas.

[460] Laclau, Ernesto, "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", *Nueva Sociedad 205*, Argentina, núm. 205, octubre de 2006, pp. 56-61, en: *https://nuso.org/articulo/la-deriva-populista-y-la-centroizquierda-latinoamericana/*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

demandas tienden a reagruparse sobre la base negativa de que todas permanecen insatisfechas.[461] De esta forma, el "pueblo" es una categoría esencial de la política y el "populismo" se convierte en el elemento discursivo que puede articular las demandas de distintos segmentos frente a un bloque antagonista de poder.[462]

Respecto al carácter discursivo, tanto Laclau como Chantal Mouffe reconocen que el discurso no es lo único que identifica la presencia del populismo. Esto es importante destacarlo no sólo porque en un régimen populista todo discurso debe evolucionar hacia una realidad material sino porque, dado que dichos discursos responden a procesos históricos, es necesario indagar si lo que se busca es dislocar el escenario político mediante la polarización del contexto social y político existente o se pretende la modificación del régimen.[463]

En ese mismo sentido Juan Cianciardo reconoce que una de las circunstancias que suelen dar origen a los populismos, de derecha o izquierda, suelen ser reacciones a un proceso brusco de cambio social, que muchas veces consiste en una crisis más o menos generalizada, la cual está vinculado al hecho que el *rule of law* es un "principio que expresa una pretensión de justicia que nunca será enteramente satisfecha", y esto sólo puede ser aprovechado en el discurso por los líderes populistas quienes, más importante de los contenidos doctrinales, suelen preocuparse por las formas o estilos de la retórica empleada respecto de dicha insatisfacción.[464]

---

[461] Retamozo, Martín, "La teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción", *Estudios políticos*, México, núm. 41, mayo/agosto de 2017, pp. 157-184, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162017000200157#fn6*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[462] Laclau, Ernesto, *On Populist Reason*, Londres, Ed. Verso, 2005, pp. 93-100.

[463] *Cfr.* Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica USA, 2004.

[464] Cianciardo, Juan, "Populismo y rule of law", *Revista RYD República y Derecho*, Argentina, vol. IV, 2019, 18 de septiembre de 2019, pp. 7 y 27, en: *http://revistaryd.derecho.uncu.edu.ar/index.php/revista/article/view/159*, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020.

Por su parte, Hugo Cancino afirma que el populismo explica los movimientos nacionales-populares[465] que deconstruyeron los símbolos de un *Estado* nacional oligárquico en aras de la construcción de una nación a partir del pueblo y su historia, héroes, tradiciones y símbolos. En ese sentido, "son la forma más profunda y radical en que el pueblo ha construido su identidad frente al anti-pueblo; las élites del poder y el sistema de dominación".[466] Asimismo, reconoce que los "actores de esta reconstrucción del Estado Nacional y de su imaginario, son las grandes mayorías de la población que quedaron excluidas de una forma del Estado elitista".[467]

Para que esto reconstrucción ocurra, Cancino se apoya en la explicación de Torcuato Di Tella, quien explica que dichos movimientos sociales no encuentran canales de representación en partidos tradicionales, por lo que la acción social necesita ser canalizada a través de líderes carismáticos.[468] Esto coincide con la tradición historiográfica y sociológica de inspiración marxista, en donde el populismo es identificado con movimientos de protesta social organizados por caudillos demagógicos, carismáticos y carentes de un proyecto social e ideología definida.[469]

Nancy Frase, en cambio, propone un modelo tridimensional para situar históricamente los conflictos por la justicia. En el primer nivel, de tipo redistributivo, lo que se busca es la reasignación de bienes económicos; en el segundo nivel, se

---

[465] Hugo Cancino retoma el término de movimientos "nacional-populares" introducido por el sociólogo italo-argentino Gino Germani en lugar de populismo porque reconoce que, en las ciencias sociales y políticas, el término populismo aparece tratado como sinónimo de un discurso demagógico, retórico y carente de contenido positivo. En cambio, su postura es que el populismo posee un carácter movilizador que también han impulsado procesos de modernización del Estado.

[466] Cancino, Hugo, "La reemergencia del discurso nacional-popular en la nueva izquierda latinoamericana. Para una discusión de los movimientos nacional-populares", *Brazilian Journal of International Relations*, Brasil, vol. 1, núm. 2, 27 de julio de 2012, p. 239, en: *https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/2416*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

[467] *Ibidem,* p. 238.

[468] Di Tella, Torcuato, *Clases sociales y estructuras políticas*, 2da ed., Buenos Aires, Ed. Paidos, 1974, pp. 46 y 47.

[469] Ramos, Jorge Abelardo, *Historia de la Nación Latinoamericana*, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor, 1968, pp. 477-503.

busca reconocimiento, por lo que se puede hablar de la existencia moral de dicho reconocimiento; y un tercer nivel, se refiere a la representación, es decir, de naturaleza política. Dado lo anterior, la articulación populista apela a un pueblo que está excluido de las decisiones soberanas de la *Nación* se exigirá, entonces, no sólo el reconocimiento político sino también el económico y social. Dicho reconocimiento se convertirá en un acto moral que se define por la conquista de los derechos dentro de un proceso histórico. Esto reafirma que la apelación al pueblo posee un carácter antagónico, de ruptura y es movilizador.[470]

Estas características se pueden identificar en la personalidad y el discurso de Andrés Manuel López Obrador quien, en su campaña electoral, se centró en etiquetar a los gobiernos del PRI y PAN como "la mafia del poder" y atacó sus estrategias de economía neoliberal.

> Según nuestro diagnóstico, el problema se originó a partir de la aplicación del llamado modelo neoliberal que no ha dado resultados ni siquiera en términos cuantitativos.
>
> Baste señalar que en treinta años, descontando el aumento de la población, el crecimiento real de la economía ha sido de cero, en 30 años no ha crecido la economía en nuestro país. Pero quizá lo más perjudicial es que dicha política económica ha desatado la corrupción más colosal y dañina que se haya registrado en la historia de nuestro país.
>
> Desde el gobierno de Carlos Salinas se optó, de manera absurda, por abandonar el campo y acabar con la industria nacional, el Estado dejó de promover el desarrollo. Los defensores del actual modelo económico hablan de modernidad, pero no dicen que esa modernidad es sinónimo de economía de élites, y que se excluyente a las mayorías y sólo es provechoso ese modelo para una pequeña minoría.
>
> […]
> En estos tiempos, el sistema en su conjunto, ha operado para la corrupción, la corrupción se ha institucionalizado. No se trata, como antes, de actos delictivos

[470] *Cfr.* Fraser, Nancy y Honneth, Axel, *Redistribución o reconocimiento. Un debate político-filosófico*, Madrid, Editorial Morata, 2006 y Honneth, Axel, *La lucha por el reconocimiento. Una gramática moral de los conflictos sociales,* Barcelona, Editorial Crítica, 1997.

> individuales o de una red de complicidades para hacer negocios al amparo de los cargos públicos; ahora, la corrupción se ha convertido en la principal función del poder político y el encubrimiento, la impunidad y la complicidad son el principal aglutinante de los grupos que se han sucedido en el ejercicio del gobierno, sean del PRI o sean del PAN, es lo que yo llamo la mafia del poder.
>
> Por eso, nuestra propuesta tiene como principal propósito, que se oiga bien y que se oiga lejos, el principal propósito de nuestra lucha: es desterrar la corrupción y la impunidad, cortar de tajo con la corrupción y la impunidad.[471]

Más aún, se percibe su liderazgo populista cuando se autonombró como el líder de la Cuarta Transformación, haciendo alusión a la importancia de su llegada al poder. Desde su punto de vista, su propuesta política era la Cuarta Transformación para el país, tan sólo después de la Guerra de Independencia, la Guerra de Reforma y la Revolución Mexicana.

Estos antecedentes resultan relevantes para entender el camino del presidente Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, quien se convirtió en el candidato más votado de la historia del país con el 53.19% de los votos.[472]

A pesar de que la elección de Vicente Fox y Enrique Peña Nieto tuvieron altos índices de participación por parte de la población, en ninguno de estos casos se alcanzó un nivel tan alto como el registrado durante las elecciones en las que Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia. Esto significó que más de 30 millones de personas en el país le dieron su confianza en un nuevo intento por rescatar al país, tal y como se detalla a continuación:

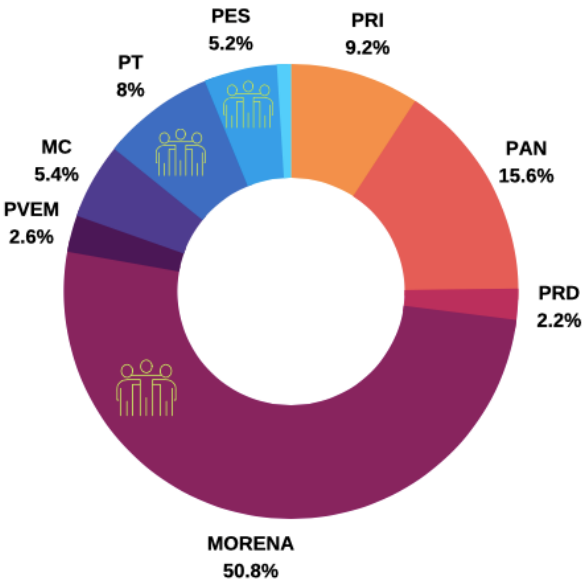
---

[471] AMLO, *Discurso de Andrés Manuel López Obrador al iniciar su campaña presidencial en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, 1 de abril de 2018, s./p., en: *https://lopezobrador.org.mx/2018/04/01/discurso-de-amlo-al-iniciar-su-campana-en-ciudad-juarez-chihuahua/*, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020.

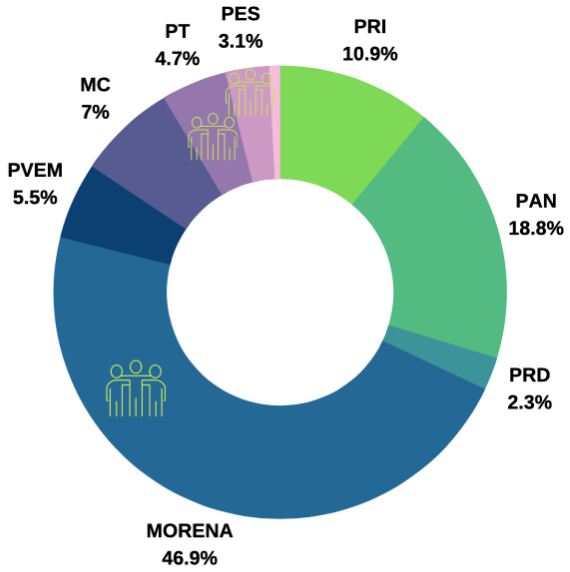
[472] Instituto Nacional Electoral, *Total de votos,* México, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018, 2018, s./p., en: *https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados*, fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.

Imágenes 6 y 7. Resultado de los Cómputos Distritales para la Elección Presidencial.
Fuente: Instituto Nacional Electoral, "Resultados finales del Cómputo Distrital para Presidencia", 8 de julio de 2018, s./p., en: *https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/08/resultados-finales-del-computo-distrital-para-presidencia/,* fecha de consulta: 27 de agosto de 2020.

El presidente Andrés Manuel López Obrador también logró concentrar en su persona el atractivo político-social suficiente para capitalizar una victoria electoral tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo -y algunas entidades federativas-, conforme se muestra en las siguientes imágenes:



Gráfica 26. Distribución de la Cámara de Diputados por Grupo Parlamentario.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura (2018-2021) en Cámara de Diputados, *Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario,* México, 2018-2021, s./f., s./p., en: *http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php*, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.



Gráfica 27. Distribución de la Cámara de Senadores por Grupo Parlamentario.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores LXIV Legislatura (2018-2021) en Senado de la República, *Por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en: *https://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario*, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020.

Las implicaciones de este respaldo político y social han sido de suma trascendencia para su estrategia de seguridad ya que, a diferencia del sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa -o incluso el de Enrique Peña Nieto-, han permitido un alto índice de aprobación de importantes reformas constitucionales en materia de *seguridad pública, interior o nacional*.

Al 24 de diciembre de 2020, algunas de estas reformas son: 1) las modificaciones a los artículos 22 y 73 para establecer que la acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal, entre otras medidas; 2) la reforma al artículo 19 de la Constitución para incorporar al catálogo de delitos en los que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente; 3) reforma el *Código Penal Federal*; 4) se expidió la *Ley de la Guardia Nacional* (en adelante *LGN*); 5) se expidió la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*; 6) se expidió la *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*; 7) se reformaron diversos artículos de la LGSNSP; 8) se expidió el *Reglamento de la LGN*; 9) se reformó el *Código Nacional de Procedimientos Penales*; 10) se expidió una nueva *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; 11) se reformó la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*; 12) se adicionó la fracción XIII al artículo 5o. de la *Ley de Seguridad Nacional* (en adelante *LSN*); 13) se reformó el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, el *Código Fiscal de la Federación* y la *Ley General de Salud*; y, por supuesto, 14), la creación de la GN que se analiza, en su vertiente política, a continuación.[473]

II. LA GUARDIA NACIONAL COMO LA PRIMERA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El eje de la estrategia de *seguridad pública* del presidente Andrés Manuel López Obrador fue la creación de la GN, según lo detalla en su Plan de Paz y Seguridad 2018-2024. El Plan contemplaba que la GN actuaría “en forma semejante a

[473] Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México*, México, s./f., s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2013.htm,* fecha de consulta: 13 de febrero de 2021.

corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa, una fuerza armada responsable de las misiones de policía, y la Guardia Civil española, instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública",[474] y con la implementación de esta medida, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador consideraba que se resolverían

> […] tanto el vacío legal en el que los institutos armados han venido participando en las labores de policía como la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia. La Guardia Nacional quedará, pues, expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las Fuerzas Armadas.[475]

Sin embargo, de este discurso político y plan de trabajo se puede observar una confusión respecto al significado de los conceptos de *seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional* cuando considera que crear una institución policial con disciplina y formación castrense es una materia de *seguridad pública*. Esta noción se reafirma nuevamente en el "Anexo: Concepto Operacional de la Guardia Nacional" en el cual se estipula que

> Las Fuerzas Armadas son instituciones orientadas a la defensa de la soberanía ante amenazas exteriores y preservación del orden interior, pero en la ampliación a sus misiones han participado como auxiliares en la seguridad pública, convirtiéndose hoy en una herramienta indispensable del Estado para recuperar la paz social.
>
> Con el propósito de apoyar el fin de la seguridad pública […] se constituirá la Guardia Nacional como una fuerza adicional a las Fuerzas Armadas ya existentes y se integrará a la Secretaría de la Defensa Nacional.[476]

---

[474] Discurso de Luis Cresencio Sandoval González, *Presentación del Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*, México, 2018, p. 17, en: *https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf*, fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020.

[475] *Idem.*

[476] Angel, Arturo, "El martes Morena presentará reforma que habilita al Ejército a vigilar calles y detener civiles", *Animal Político*, México, 15 de noviembre de 2018, s./p., en:

En este párrafo, se justifica la creación de una institución de naturaleza castrense para salvaguardar la *seguridad pública*, a pesar de que se reconocía que a las Fuerzas Armadas únicamente les compete la "defensa de la soberanía ante amenazas exteriores y preservación del orden interior". Como resultado de este discurso ambivalente, la creación de la GN reflejaba más una postura política o una política de *seguridad interior* que una estrategia de *seguridad pública*.

A pesar de ello, el veinte de noviembre de 2018, el grupo parlamentario de MORENA presentó una Iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la CPEUM para la creación de un nuevo organismo de *seguridad pública* al que se le denominaría GN y que dependería del Ejecutivo federal.[477]

En la Exposición de Motivos de esta primera Iniciativa de reforma constitucional se justificaba la creación de una nueva institución de *seguridad pública* por los altos índices de violencia que se habían generado tras la incorporación de las Fuerzas Armadas mexicanas a la "guerra contra las drogas" y se proponía, en contrapartida, crear una nueva institución civil que sustituyera a las Fuerzas Armadas en las labores de prevención del delito, preservación de la *seguridad pública* y el combate a la delincuencia.[478]

Sin embargo, uno de los elementos más controversiales de la propuesta original, era que contemplaba una militarización, *de facto* y *de jure,* de la GN. La Iniciativa de ley presentada por el Grupo Parlamentario de MORENA planteaba que la formación de los elementos que conformarían la nueva GN debería llevarse a cabo en planteles militares. Más aún, estipulaba que dicha capacitación sería de acuerdo con un plan de estudios elaborados en forma conjunta por las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad y Protección Ciudadana. De esta forma creaba una GN dependiente de una autoridad militar:

---

https://www.animalpolitico.com/2018/11/morena-reforma-ejercito-vigilar-calles-detener-civiles/, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020.

[477] Véase Capítulo Octavo para el detalle de la Iniciativa de ley con sus respectivos Dictámenes y Minutas.

[478] *Idem.*

> Los guardias nacionales provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana […].[479]

Como respuesta a esta propuesta, partidos de oposición en ambas Cámaras del Congreso, así como organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, se mostraron adversas a la creación de un cuerpo de seguridad cuyo mando fuera prioritariamente militar. Éste fue el primer contrapié en la estrategia de seguridad del recién nombrado Presidente de la República.

Las bancadas del PAN, PRI, PRD y MC rechazaron la propuesta de Minuta planteada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República sobre la GN porque, desde su punto de vista, proponía frontalmente militarizar la *seguridad pública*.[480]

El Observatorio Internacional sobre Derechos Humanos, a través de un comunicado de prensa, también expresó su preocupación por la aprobación de la GN debido a que "agravaría la militarización de la seguridad en México". Además, expresaron su preocupación porque "la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana durante los últimos dos sexenios ha traído como consecuencia un considerable aumento de las violaciones a derechos humanos".[481]

---

[479] "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA", *Gaceta Parlamentaria,* año XXI, núm. 5159-II, 20 de noviembre de 2018, s./p., 29 de septiembre de 2020.

[480] Ortega, Eduardo, "PAN, PRI, PRD y MC rechazan dictamen de Guardia Nacional", *El Financiero*, México, 18 de febrero de 2019, s./p., en: *https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-pri-prd-y-mc-rechazan-dictamen-de-guardia-nacional-militariza-seguridad-publica-argumentan*, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

[481] WOLA, *Organizaciones internacionales reclaman que el modelo de la Guardia Nacional en México contradice el derecho internacional*, Estados Unidos, 21 de febrero de 2019, s./p., en: *https://www.wola.org/es/2019/02/guardia-nacional-mexico-contradice-derecho-internacional/*, fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

Dada la existencia de un ambiente político y social adverso a la creación de la GN, del 8 al 12 de enero de 2019, la Cámara de Diputados y el Senado de la República trabajaron en Audiencias Públicas para el intercambio de opiniones sobre la materia, particularmente para evitar que ocurriera lo mismo que con la LSI. Durante estas Audiencias, funcionarios de los tres niveles de gobierno, especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, expresaron sus puntos de vista y preocupaciones en torno a la creación de un organismo de seguridad como la GN.[482] Como resultado de estas Audiencias, se realizaron modificaciones a la Iniciativa de ley, en donde se estipuló que la GN debería, por lo menos, tener un mando civil para ser aprobada. Una vez que se incluyó éste, entre otros cambios, el Dictamen fue aprobado en ambas Cámaras.

La estrategia de seguridad original del presidente Andrés Manuel López Obrador siguió su curso gracias al Transitorio Quinto de la reforma constitucional en materia de GN. Este artículo le dio la facultad al Presidente de la República para que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor y en tanto la GN desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, pudiera "disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de *seguridad pública* de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementada", de conformidad a lo siguiente:

> PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

[482] Véase Capítulo Octavo para profundizar en los argumentos presentados en torno a la Guardia Nacional durante su proceso legislativo.

> SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.
>
> TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.
>
> CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.
>
> QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.[483]

Como resultado, la estrategia de *seguridad pública* del presidente Andrés Manuel López Obrador ha perpetuado la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles asumiendo labores de *seguridad pública* y ha favorecido que México siga sin superar la violencia crónica, conforme lo demuestran los siguientes datos.

III. LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD NO CEDEN

A pesar de las esperanzas puestas en el presidente Andrés Manuel López Obrador para controlar la violencia en el país, con respecto al número de homicidios a nivel nacional, y de conformidad a los datos del Informe de Seguridad del Gobierno

[483] *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, 11 de mayo de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2020.

de la República, se puede observar que, a diciembre de 2020, la violencia ha continuado exacerbándose.

Respecto a las defunciones por homicidio, durante el primer año de presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se registraron un total de 36,476 defunciones, cifra ligeramente inferior a la registrada en 2018 (36,685). Las estadísticas también revelan que en 2019 se registraron 36,661 homicidios en México. Los últimos datos disponibles a la fecha de este trabajo corresponden al primer semestre de 2020, que comprende de enero de junio, y las estadísticas indican que existieron 17,123 homicidios; esto es, una razón de 13 homicidios por cada 100 mil habitantes, cifra ligeramente inferior a la registrada en 2019 para el mismo periodo (17,776).[484]

Gráfica 28. Defunciones por homicidio a junio de 2020.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

[484] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Datos preliminares revelan que, de enero a junio de 2019, se registraron 17,198 homicidios", *Comunicado de prensa 024/20*, México, 28 de enero de 2020, s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf*, fecha de consulta: 10 de julio de 2020.

La última actualización de la estadística de incidencia delictiva publicada por el SESNSP, con datos al cierre de 2020, identifica 32 mil 759 víctimas de asesinatos en el país, entre casos de homicidios y feminicidios, lo cual equivale a un promedio general de 98 personas asesinadas todos los días en 2020. Esta cifra es relevante porque, de conformidad con información del gabinete de seguridad federal, aproximadamente el 60% de los asesinatos están relacionados directa o indirectamente con los grupos de la delincuencia organizada.[485]

La violencia política, durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, continuó *in crescendo*. Del primero de enero al 31 de marzo de 2019, el Indicador de Violencia Política en México de Etellekt registró al menos 180 agresiones sobre actores políticos en México, cifra 46% superior con respecto al mismo periodo de 2018. El factor que propició este recrudecimiento de la violencia en este año con menor actividad electoral fue el aumento de la variable de amenazas e intimidaciones (en especial amenazas de muerte y casos de violencia política de género), dirigidas a funcionarias, funcionarios, así como representantes electas y electos que tomaron recientemente posesión de sus cargos, la cual ascendió 192%.[486]

Por otro lado, el año 2020 también se ha convertido en el peor respecto al número de asesinatos de policías en el país. Según datos de Causa en Común, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, por lo menos, 1,422 policías de todos los niveles han perdido la vida en México como resultado de agresiones en su contra. [487] Entre los ataques más recientes sobresale el realizado en contra de Omar García Harfuch,

---

[485] Angel, Arturo, "En 2020, la violencia en México se mantuvo en niveles récord; en 11 estados aumentaron asesinatos", *Animal Político*, México, 29 de diciembre de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/2020/12/violencia-2020-mexico-record-11-estados-aumento-asesinatos/*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

[486] Etellekt, *Resumen del Indicador de Violencia Política. 1er Trimestre 2019*, México, 21 de abril de 2019, s./p., en: *https://www.etellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-10.html*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

[487] Causa en Común, *Registro de Policías Asesinados,* México, 1 de enero de 2018 a 31 de diciembre de 2020, s./p., en: *http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/*, fecha de consulta: 18 de febrero de 2021.

Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México, quien supuestamente fue emboscado por presuntos sicarios del CJNG:

> "El secretario Omar García Harfuch publicó un tuit mencionado al cartel Jalisco Nueva Generación como los autores de este atentado. Esta es una de las hipótesis que está investigando en este momento la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, quien llevará a cabo las investigaciones correspondientes con apoyo de la Fiscalía General de la República, según se nos informa, y el sistema, por supuesto, del gobierno de la República".[488]

Con respecto a la violencia en contra de periodistas, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales reportan que México sigue siendo uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. El Comité para la Protección de los Periodistas, por ejemplo, reconoce que, al menos, 30 periodistas murieron a nivel mundial, de los cuales cinco se reportaron en México y, cuatro de ellos, fueron asesinatos en represalia a su labor periodística.[489]

La percepción de la violencia también se ha visto exacerbada durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, entre otros factores, por tres hechos que han marcado, hasta el momento, su administración en lo que se refiere al combate a las organizaciones criminales.

Poco tiempo después de que Alfonso Durazo, exsecretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, expresara en medios de comunicación que las cifras de violencia en el país estaban comenzando a descender, en octubre de 2019 ocurrió el asesinato de catorce policías estatales en Aguililla, Michoacán, a manos del cártel

---

[488] Presidencia de la República, *Versión estenográfica. Informe especial de seguridad. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*, México, 26 de junio de 2020, s./p., en: *https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-informe-especial-de-seguridad-secretaria-de-seguridad-y-proteccion-ciudadana?idiom=es,* fecha de consulta: 15 de otubre de 2021.

[489] Committee to Protect Journalists, "Aumentan las muertes de periodistas conforme los asesinatos en represalia se incrementan en más del doble en 2020", *Comunicado de prensa*, Estados Unidos, 22 de diciembre de 2020, s./p., en: *https://cpj.org/es/2020/12/aumentan-las-muertes-de-periodistas-conforme-los-asesinatos-en-represalia-se-incrementan-en-mas-del-doble-en-2020/*, fecha de consulta: 16 de febrero de 2021.

Jalisco Nueva Generación, considerado el más violento por las autoridades,[490] a pesar de que en esa entidad federativa existe el segundo mayor despliegue de elementos de la GN.

Después, el 17 de octubre de 2019, ocurrió la detención y liberación de Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín "el Chapo" Guzmán.[491] Este hecho se justificó -por parte del gobierno federal- por el riesgo que significaba para los habitantes de Culiacán su posible aprehensión y los posibles enfrentamientos entre la delincuencia organizada y las Fuerzas Armadas:

> Cuando se decidió, para no poner en riesgo a la población, para que no se afectara a civiles, porque iban a perder la vida si no suspendíamos el operativo más de 200 personas inocentes en Culiacán, Sinaloa, y se tomó la decisión, yo ordené que se detuviera ese operativo y que se dejara en libertad a este presunto delincuente.[492]

Sin embargo, y dado que existieron contradicciones en las explicaciones realizadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador sobre este hecho, el 49% de la opinión pública se mostró en desacuerdo con esa acción. Otro dato es que el 59% cree que el gobierno federal ha informado de manera confusa y tardía sobre lo sucedido en Culiacán, mientras el 29% lo vio de forma clara y oportuna.[493]

---

[490] "El CJNG es un grupo criminal que surge como resultado de una serie de muertes, capturas y luchas con cárteles antiguos. Es conocido por su agresivo uso de la violencia. Hoy en día es una de las organizaciones criminales más importantes de México", véase Insight Crime*, Cartel Jalisco Nueva Generación*, Estados Unidos, 8 de julio de 2020, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-jalisco-nueva-generacion-cjng/*, fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.

[491] Nájar, Alberto, "Operación para capturar a Ovidio Guzmán: cómo ocurrió la fallida detención del hijo de "El Chapo", *BBC News Mundo*, Reino Unido, 31 de octubre 2019, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50243661*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

[492] Redacción Expansión Política, *AMLO admite que él ordenó la liberación de Ovidio Guzmán*, *Expansión Política,* México, 19 de junio de 2020, s./p., en: *https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/19/amlo-admite-que-el-ordeno-la-liberacion-de-ovidio-guzman*, fecha de consulta: 15 de julio de 2021.

[493] Aristegui Noticias, *Divide a mexicanos liberación de Ovidio Guzmán, según encuesta Reforma*, México, 21 de octubre de 2019, s./p., en: *https://aristeguinoticias.com/2110/mexico/divide-a-*

Y, en noviembre de 2019, la familia LeBaron, del estado de Chihuahua, sufrió un ataque por parte de la delincuencia organizada en la que fueron asesinados doce de sus miembros, tres mujeres y nueve niños.[494] Las víctimas, de nacionalidad mexicana y estadounidense, radicaban en una comunidad mormona en La Mora, Chihuahua. Fueron emboscados y asesinados, algunos de ellos, calcinados en los límites con el estado de Sonora. El motivo detrás del ataque sigue siendo una incógnita, aunque el exsecretario Alfonso Durazo declaró que el convoy de camionetas en que viajaba la familia LeBaron "pudo haber sido confundido por los grupos que se disputan el control de la región"[495] en Chihuahua y Sonora, se afirma que la agresión a la familia LeBaron fue perpetrada por el grupo de Chihuahua.[496]

Estos tres eventos no solamente incrementaron la sensación de violencia en el país, sino que evidenciaron el recrudecimiento de la misma. En consecuencia, la percepción de inseguridad en zonas urbanas no ha mejorado. Según datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI (en adelante ENSU), durante el cuarto trimestre de 2020, el 60.6% de la población de 18 años y más cambió su hábito de llevar "cosas de valor" por temor a ser víctima de la delincuencia. También, a diciembre de 2020, el 68.1% de la población de 18 años y

mexicanos-liberacion-de-ovidio-guzman-segun-encuesta-de-reforma/, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[494] Cervantes, Mariana, "Ya hay detenidos por el atentado a la familia LeBarón: Durazo", *Grupo Radio Fórmula,* México, 11 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.radioformula.com.mx/noticias/20191111/detenidos-familia-lebaron-masacre-bavispe-sonora-hoy-ultimas-noticias/*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

[495] López Ponce, Jannet, "Convoy de familia LeBarón pudo ser confundido por grupos criminales: Durazo", *Milenio,* México, 5 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.milenio.com/politica/convoy-familia-lebaron-confundido-alfonso-durazo*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[496] Mancinas, Ibeth, "Confirman 12 muertos en emboscada familia LeBaron, 9 de ellos menores", *El Universal,* México, 5 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/estados/confirman-12-muertos-en-emboscada-familia-lebaron-9-de-ellos-menores*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

más consideraba que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro.[497]

Esto coincide con la percepción que existe sobre la labor gubernamental en materia de seguridad. De conformidad a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (en adelante ENCIG), únicamente el 30.2% de la población de 18 años y más refirió que la policía de su ciudad contribuía a generar sensación de seguridad.[498]

Sin embargo, cabe destacar que esta percepción negativa no aplica a las Fuerzas Armadas. Tanto el Ejército como la Marina -e incluso la GN-, registraron en la ENSU niveles de desempeño que van del 63.9% al 96.4% en el caso del Ejército, 65% al 95.7% para la Marina y, el 48.3% al 89.9% para la GN, dependiendo de la zona de la encuesta.[499]

Sin embargo, con respecto a la GN, organizaciones civiles se pronuncian en sentido contrario. Por ejemplo, México Evalúa ha criticado los resultados de la GN porque si bien es una institución que

> […] se creó con el objetivo de atender zonas con más homicidios en el país, con mayor presencia de grupos criminales o con más niveles de debilidad de instituciones locales […] ni siquiera sus coordinaciones territoriales coinciden con las zonas más letales del país.[500]

---

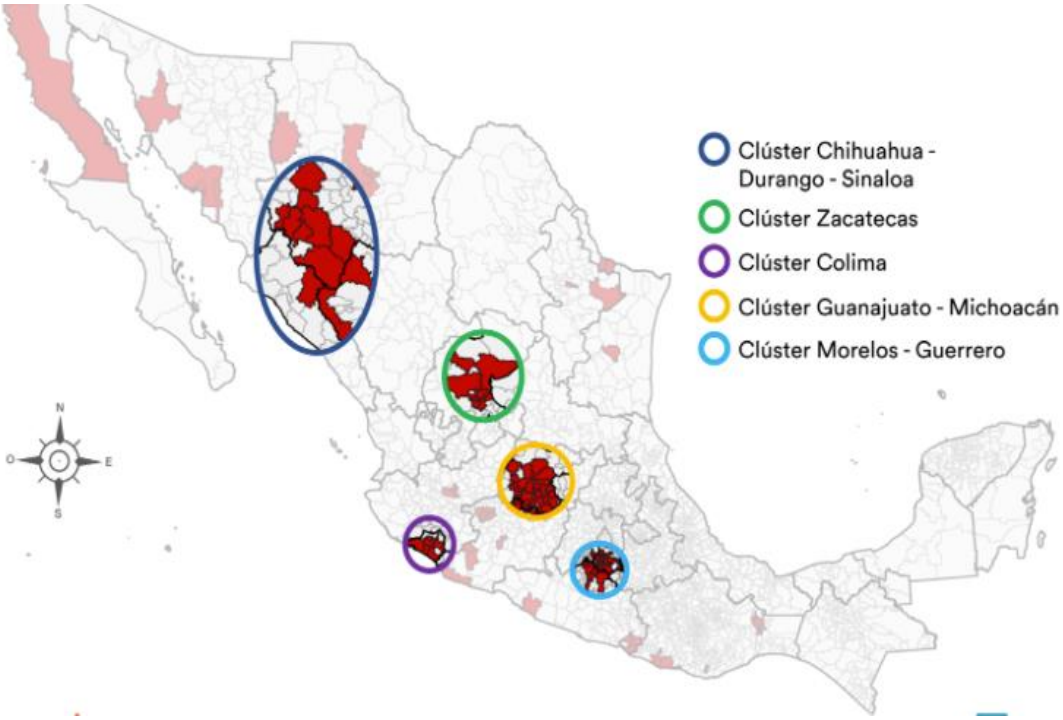
[497] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Cuarto Trimestre 2020. Principales Resultados*, México, enero 2021, pp. 8 y 27, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2020_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf*, fecha de consulta: 8 de junio de 2020.

[498] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019,* México, mayo de 2020, p. 35, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[499] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "*Encuesta Nacional de Seguridad Pública…", cit.,* pp. 43-45.

[500] Ramírez, Magda y Holst, Maximilian, *La Guardia Nacional: ¿está donde debería?*, México Evalúa, México, 25 de septiembre de 2020, s./p., en: *https://www.mexicoevalua.org/la-guardia-nacional-esta-donde-deberia/*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

Para comprobarlo, la organización realizó un mapa para identificar los principales puntos de violencia en el país, en función del número de homicidios, e identificó que "de los 93 municipios que conforman los cinco clústeres, sólo 23 cuentan con presencia permanente de la Guardia —el equivalente al 24.7%—".[501]



Mapa 6. Clúster de homicidio por zona (diciembre 2019-julio 2020).
Fuente: México Evalúa.[502]

En resumen, México Evalúa detalló en su análisis que:

1. El 85% de los homicidios en Guanajuato ocurrieron en este clúster; sin embargo, la GN únicamente cuenta con una presencia permanente en 22% de estos Municipios, es decir, en ocho de los 28 que forman parte del clúster.

[501] *Idem.*

[502] *Idem.*

2. En el clúster Morelos-Guerrero sucedieron el 3.2% de los homicidios ocurridos en todo el país y únicamente en el 5% de los Municipios existe presencia permanente de la GN.
3. De los 10 Municipios de Colima, seis forman parte de este clúster y en ellos se concentra el 95% de los homicidios ocurridos en la entidad. La GN cuenta con presencia permanente únicamente en dos de los municipios de este clúster.
4. En el clúster Zacatecas hay 1,558 efectivo de la GN en cuatro Municipios aunque en él se encuentran nueve de 58 Municipios en donde ocurre el 67% de los homicidios totales del estado.
5. Los once Municipios que conforman el Clúster Chihuahua-Durango y Sinaloa también enfrentan problemas para el traslado de la GN por la gran extensión territorial de los Municipios, a pesar de que cuentan con altas tasas de homicidio.

Tras haber analizado el contexto histórico y político que hizo posible la creación de la GN, en los capítulos de la siguiente sección, se analizarán a profundidad los argumentos presentados durante el proceso legislativo para aprobar la reforma constitucional en materia de GN con el objeto de comprobar la hipótesis de que dicha reforma, a falta de un análisis conceptual integral, y frente a las presiones políticas, creó *de facto* una institución de *seguridad interior* y no una de *seguridad pública.*

TERCERA SECCIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL

Conforme se desarrolló en el Capítulo Cuarto de esta tesis, desde hace más de quince años, la criminalidad y *seguridad pública* se convirtieron en los pilares de la agenda nacional para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. México no fue la excepción. El fortalecimiento de los grupos del crimen organizado en el país fue, entre otros factores, uno de los detonantes más significativos para el desarrollo de una nueva estrategia de seguridad que involucró a la Fuerza Armada permanente mexicana en temas de *seguridad pública*.[503]

Si bien es cierto que la política de seguridad del país se había empezado a modificar desde antes de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y su alianza con el gobierno estadounidense para hacer frente al narcotráfico,[504] no fue sino hasta la transición democrática a inicios del siglo XXI que la reforma del aparato de seguridad del *Estado* se convirtió en una realidad distinta que ahora buscaba combatir no sólo al narcotráfico sino a la delincuencia organizada con la finalidad de

[503] A partir de este capítulo -y en los subsecuentes- se añade énfasis a los términos Estado, Estado capturado, Nación, seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para referirse a su concepción en los términos desarrollados en el marco conceptual de los capítulos de la Primera Sección de este trabajo de investigación, con excepción de aquellos casos en los que se realice una cita textual.

[504] El ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos marcó un cambio de énfasis en la política antinarcóticos de dicho país. Se dio mayor importancia al combate a la oferta y erradicación de cultivos en países productores. México, marcado por una vecindad con Estados Unidos asimétrica en la relación bilateral, tuvo que implementar políticas prohibicionistas y punitivas en el combate al narcotráfico como respuesta a políticas implementadas por el gobierno estadounidense, véase Chabat, Jorge, "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. I, núm. 1, enero-junio 1994, pp. 107-109.

recuperar el Estado de derecho que había sido cooptado por dichas organizaciones criminales.[505]

Dado que la denominada *guerra contra las drogas* que dio inicio durante la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa trajo consigo un alto índice de críticas debido al nivel de violencia que desató tras la intervención de las Fuerzas Armadas, el presidente Andrés Manuel López Obrador decidió modificar la estrategia de seguridad en el país mediante la creación de la GN.[506]

En esta Sección se realizará un análisis exhaustivo del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de GN para: 1) identificar si la reforma creó una institución de seguridad interior *de facto* y, 2) evidenciar las confusiones conceptuales que existen en torno a la *seguridad interior.* Esto, a su vez, servirá de sustento para comprobar la hipótesis de este trabajo de investigación: la Guardia Nacional mexicana es una institución de seguridad interior.

[505] Véase Capítulo Cuarto de este trabajo para más detalle en la materia.

[506] En diciembre de 2006, el gobierno del ex presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) puso en marcha una estrategia de enfrentamiento abierto al crimen organizado llamada *guerra contra el narcotráfico*. Esta política implicó el despliegue de casi 100 mil efectivos militares a lo largo del territorio nacional. "Según cifras oficiales, desde la *guerra contra el narcotráfico* se rompió una tendencia de casi 20 años en la que la tasa nacional de homicidios había disminuido sistemáticamente cada año, alcanzando un mínimo histórico de 9 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2007. En 2011, la tasa de homicidios se disparó a 24 por cada 100,000 habitantes. Según los registros del INEGI, entre 2007 y 2011, se reportaron 95,646 homicidios, un promedio de más de 50 personas por día", véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*, México, 2014, p. 7, en: *http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf*, fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

CAPÍTULO OCTAVO. EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PROCESO LEGISLATIVO EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL

El análisis de la reforma que se presenta en este capítulo consta de dos etapas. En la primera, se revisarán los aspectos principales del derecho parlamentario que permitirán describir el comportamiento de los actores involucrados en la reforma constitucional. Asimismo, se proveerán algunas herramientas de apoyo para el entendimiento del procedimiento de reforma constitucional. Y, en la segunda etapa, se describirá detalladamente la reforma constitucional para complementar el análisis realizado en los capítulos de la Segunda Sección de esta tesis respecto a la percepción del contexto político y social del país que dio sustento a la creación de la GN.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El Poder Legislativo es un cuerpo colegiado que toma las decisiones a nombre de los ciudadanos y las entidades federativas y, en ese sentido, posee un lugar privilegiado en la construcción del *Estado*. Si bien las diferentes definiciones en torno al Derecho Parlamentario coinciden en que éste es la rama del derecho que estudia al Poder Legislativo, existen diversas posturas respecto a cómo analizar su objeto de estudio. Autores como Ángel Garrorena Morales, Fernando Santaolalla y Francisco Berlín Valenzuela, por ejemplo, lo consideran prioritariamente como un conjunto de normas o se concentran en la labor legislativa de los parlamentos; sin embargo, dejan fuera de su análisis los principios, privilegios, estructuras, funciones y valores jurídicos que regulan las interrelaciones parlamentarias, elementos que autores tales como Mauricio Rossell o Susana Pedroza de la Llave incorporan como

eje principal de sus análisis.[507] Otros, por su parte, reconocen que "una premisa del estudio del derecho parlamentario es el análisis, así sea somero, del fenómeno político y jurídico".[508]

José Antonio y Ángel Luis, ambos de apellido Alonso de Antonio, por su parte, enfatizan que el derecho parlamentario enriquece al derecho en sí mismo dado que presenta algunas características particulares, tales como:

> 1) es un derecho políticamente comprometido, porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un Parlamento; 2) es un derecho generalmente flexible, porque ante el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, se motiva una respuesta rápida de los órganos parlamentarios competentes; 3) normalmente es de producción "interna", debido a la autonomía funcional del Parlamento que implica la autonomía de regulación; 4) es fruto del consenso, debido a que sus normas deben ser resultado del acuerdo de todas las fuerzas del Parlamento, sin imposición de unas sobre otras; 5) es revisable o controlable, pues la justicia constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos, de las resoluciones generales de la presidencia de las cámaras o de sus órganos.[509]

Dada esta diferencia de concepciones, para fines de este trabajo, se reconocerá, en primer lugar, que el derecho parlamentario es una "rama del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo

---

[507] Chávez Hernández, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina jurídica, 2016, pp. 31-32.

[508] Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, Ed. Oxford, 2000, s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi2.htm*, fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020.

[509] Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 22-23.

en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes".[510]

En segundo, que las normas que rigen a una corporación que delibera y toma decisiones, tales como el Congreso de la Unión en el caso mexicano, pueden ser de dos clases: 1) normas intrínsecas, que el mismo cuerpo crea para obligar a sus integrantes y cuya autoridad emana de la voluntad colectiva; y, 2) normas extrínsecas, establecidas antes y fuera del cuerpo colegiado, que le dan existencia, están bajo una autoridad externa y son ajenas a las propias decisiones del cuerpo. El primer grupo de normas del derecho parlamentario son las constitucionales ya que crean al órgano mismo, determinan cómo se organiza, sus facultades y etapas del proceso legislativo, entre otros. Jerárquicamente están integradas en la Ley Suprema y, según su contenido, pueden ser: sustantivas o adjetivas. Serán sustantivas si otorgan facultades o funciones y, adjetivas, si regulan formas y procedimientos para el cumplimiento de las sustantivas. El segundo grupo de normas son las que el Congreso se da a sí mismo, tales como sus reglamentos de debates, organización interna, comisiones, etcétera.[511]

En tercer lugar, se reconocerá que existen diferentes principios: 1) sustantivos, propios del derecho parlamentario, los cuales se refieren al formato específico de la norma y al valor social que pretenden regular; y, 2) procesales, que regulan el mecanismo para llevar a cabo los actos jurídicos que dan vida al principio sustantivo.[512] Y en cuarto, que el derecho legislativo en México se encarga de analizar las características de las leyes en sus distintos ámbitos de aplicación: territorial, personal y temporal:

> En el ámbito territorial, el derecho legislativo explica las delimitaciones espaciales de validez de las normas, dentro de los contextos variados en los que se pueden dar dichas reglas. Tales contextos toman en cuenta la forma de gobierno, federal o unitaria, el fenómeno de extrapolaciones como la extraterritorialidad de las normas, la dimensión internacional de la legislación interna a través de los tratados. En el

[510] Chávez Hernández, Efrén, *op.cit.*, pp. 35-36.

[511] Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.,* s./p.

[512] *Idem.*

> ámbito personal, el derecho legislativo toma en consideración aspectos de nacionalidad, mayoría de edad, fenómenos de generalidad o de leyes privativas, entre otras circunstancias. En el ámbito temporal, esta rama del derecho explica la entrada en vigencia y la abrogación y derogación de las disposiciones legales.[513]

Toda vez que, en el caso mexicano, la característica primordial del Congreso de la Unión -compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República- es la participación que tienen tanto en el proceso legislativo ordinario como en el proceso especial de reforma al texto constitucional, cabe resaltar que en este capítulo se hará referencia al segundo proceso.[514] Para conocer los criterios mínimos de técnica legislativa mexicana y el proceso legislativo en nuestro país, se recomienda revisar los Anexos I y II.

Asimismo, resulta relevante enfatizar que, si bien la vida política y el sistema de partidos están intrínsecamente relacionados con el Poder Legislativo mexicano, en este capítulo no se profundizará en los intereses partidistas o presidencialistas que puedan existir detrás de la creación de la GN, sino que se pretende dar luz respecto a las imprecisiones conceptuales (confusiones, incluso) que estuvieron presentes a lo largo del proceso legislativo.

Tomando en cuenta lo anterior, en el siguiente apartado se analizará la reforma constitucional con miras a identificar los principales argumentos presentados por los legisladores para justificar su creación, así como las críticas y posturas en torno a la misma. Ello permitirá encontrar algunas contradicciones conceptuales relevantes para la materia de estudio de esta tesis.

II. EL PROCESO LEGISLATIVO PREVIO A LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

[513] Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,* segunda ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 244.

[514] Eraña Sánchez, Miguel, *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Senado de la República LXII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2013, p. 25.

En sesión ordinaria realizada el veinte de noviembre de 2018, la diputada María Guillermina Alvarado Moreno y otros integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA presentaron una Iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la CPEUM.[515]

En el apartado de Exposición de Motivos, Diputados del Grupo Parlamentario de MORENA se refirieron a la crisis de violencia, inseguridad e impunidad que afectaba al país desde fines de 2006. Específicamente, expusieron que los tres factores principales que habían originado dicha situación eran: 1) las políticas y medidas económicas implementadas desde hace treinta años, 2) la creciente corrupción en el gobierno y la sociedad y, 3) una estrategia de combate a la delincuencia "rotundamente equivocada".[516]

Con relación a la denominada "guerra contra las drogas" y el crimen organizado, reconocieron que se habían suscitado confusiones entre los conceptos de *seguridad nacional, seguridad interior* y *seguridad pública*:

> […] seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, y ello se expresa en la manera desordenada e improvisada en la que las autoridades civiles han dispuesto de las Fuerzas Armadas para enfrentar a la delincuencia sin otorgarles las facultades legales y sin establecer las reglas claras de contención y límites para esa tarea.[517]

Los Diputados del Grupo Parlamentario de MORENA también aceptaron que, en este momento, la Fuerza Armada permanente era el pilar principal y más confiable de la seguridad en nuestro país, pero, a doce años de su involucramiento en temas de *seguridad pública*, era preocupante que seguían sin contar con un marco jurídico

---

[515] "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA", *op. cit*.

[516] *Idem.*

[517] *Idem.*

específico y de formación institucional que les permitiera participar de forma más adecuada en dicha tarea.[518]

Bajo tales circunstancias, los Diputados justificaron que, a través de su Iniciativa, se daría respuesta a dos elementos principales vinculados a dichas problemáticas. Por un lado, se atenderían los vacíos legales en los que operaban las Fuerzas Armadas en la *seguridad pública*. Por otro, se solventaría la carencia de una institución policial profesional capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia a través de la creación de una GN.[519]

Entre lo propuesto se contemplaba a la GN como una institución del *Estado* que participaría en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la *Nación*. Es decir, la GN estaría encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional.[520]

Para ello, estaría integrada por hombres y mujeres sujetos a exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como a procesos de profesionalización. En específico, se compondría con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Sobre su comportamiento, en la Iniciativa se precisaba que las faltas y delitos cometidos por sus integrantes serían conocidos por la autoridad civil correspondiente.[521]

Con respecto a su mecanismo de operación con otros niveles de gobierno, se contemplaba que la GN se coordinaría con las instituciones de *seguridad pública* y procuración de justicia con las que contaran las entidades federativas y los Municipios, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondieran. También se le otorgaban atribuciones para actuar como auxiliar

[518] *Idem.*

[519] *Idem.*

[520] *Idem.*

[521] *Idem.*

del Ministerio Público en conductas que presuntivamente pudieran ser delitos de orden federal.[522]

Además, buscaba facultar:

1) al Ejecutivo federal para ordenar, disponer de las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación; y,
2) al Congreso para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la GN.

De igual forma, refería que el Estado mexicano reconocería la jurisdicción de la Corte Penal Internacional -no su competencia-, sin hacer referencia a la necesidad de aprobación del Senado de la República. El texto propuesto en la Iniciativa con proyecto de decreto se detalla en el Anexo III.

Respecto a esta primera propuesta, destaca el énfasis que se realizó por parte de los legisladores para delimitar la intervención del Ejército y la justicia militar en asuntos de *seguridad pública*. A través de diferentes artículos, se hizo énfasis en que los elementos de la GN y los códigos militares deberían ser independientes de los procesos vinculados al mantenimiento del orden y la paz pública. Esto es coincidente con la noción conceptual desarrollada en los capítulos de la Primera Sección de este trabajo respecto a las diferencias que deben existir entre los cuerpos encargados de salvaguardar la *seguridad pública* y la *seguridad nacional*; no obstante, también se le concibió como un cuerpo de seguridad que estaría conformado por elementos civiles y militares, lo cual es contradictorio con los fines y facultades de los cuerpos de *seguridad pública.*

Un segundo elemento por destacar es que, en la Iniciativa, se proponía eliminar la facultad del Senado de la República para autorizar la disposición de la GN fuera de las entidades federativas. Si bien esto pareciera pertinente dado que la naturaleza de la GN propuesta era diferente a la original, esta modificación

[522] *Idem.*

representaba la primera afectación al Poder Legislativo federal frente al Ejecutivo federal respecto a su capacidad de vigilar el funcionamiento de este nuevo cuerpo de seguridad. Muestra de ello es que, en contraparte, se proponía habilitar al Presidente de la República para ordenar y disponer de las policías auxiliares de las entidades federativas que operaran fuera de sus territorios, al modo que lo hacía el Senado de la República con la GN original. Esto es, se le retiraba una facultad al Legislativo para transferirla al Ejecutivo bajo el argumento de que se trataba de otra fuerza de seguridad.

El tercer elemento que llama la atención hace referencia a que, en el artículo 21, la iniciativa contemplaba que el Estado mexicano reconocería la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, sin la aprobación del Senado. Este párrafo había sido controversial desde la reforma de 2005 por los términos en los que fue aprobado; sin embargo, esta modificación, en lugar de solventar la laguna respecto a la competencia de la Corte, era inconstitucional considerando que una de las facultades específicas del Senado consiste en la revisión y aprobación de cualquier tratado internacional, en este caso, el Estatuto de Roma.[523]

Además de crear la GN y estipular los términos de su operación y constitución, el último elemento importante de esta primera etapa legislativa se observa en la modificación propuesta al artículo 89 en donde se estipulaba como una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República el "ordenar, disponer y

[523] Según constitucionalistas mexicanos, el Estatuto no entraba en el marco jurídico de nuestro país debido a los términos de la competencia de la Corte, a pesar de ello, fue firmado en 2000 y aprobado por el Senado de la República en 2005 tras la reforma constitucional al artículo 21 de ese mismo año. Dicha reforma fue considerada como "desafortunada" por no ser un reconocimiento llano de la jurisdicción de la Corte sino una adecuación de la aplicación del Estatuto a los casos en los que el Senado así lo aprobara. Lo anterior, porque los términos del artículo 21 habían quedado de la siguiente manera: "El Ejecutivo Federal podrá, con aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional…" véase Becerra Ramírez, Manuel, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformas la Constitución", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 951-953, en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/186/309,* fecha de consulta: 18 de mayo de 2021.

reglamentar a través de la Dependencia correspondiente […] a los cuerpos de seguridad privada". A pesar de que la *Ley Federal de Seguridad Privada* reconoce que las empresas de seguridad privada también forman parte del sistema de seguridad pública, como coadyuvantes del Estado, en el documento de la Iniciativa no se detallaba con claridad la relación con los cuerpos de seguridad privada con los elementos de la *seguridad pública* y, si bien este tema desaparecerá a lo largo del proceso legislativo, llama la atención que se haya considerado la posibilidad de incluir al sector privado de seguridad bajo el mandato directo del Presidente de la República cuando la citada Ley estipula claramente que la seguridad privada no deberá "subsumirse en sus funciones y sin que esta idea de colaboración signifique la privatización de la titularidad o del ejercicio de la gestión pública en el campo de la seguridad".

En la misma sesión del 20 de noviembre de 2018, la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, la diputada Julieta Macías Rábago, turnó la Iniciativa con proyecto de decreto a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen; y, a las Comisiones de Gobernación y Población y de Seguridad Pública, para opinión.

Con el objeto de dictaminar dicha Iniciativa, del 11 al 13 de diciembre de ese mismo año, se realizaron Audiencias Públicas en la Cámara de Diputados dentro de las cuales participaron especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, quienes expresaron sus puntos de vista, inquietudes, cuestionamientos y recomendaciones a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales y demás Diputados. Por otro lado, el 12 de diciembre, el Grupo Parlamentario de MC realizó un foro denominado "La Guardia Nacional y otras propuestas en materia de seguridad pública: retos y perspectivas". A continuación, se explican algunos de los argumentos y opiniones derivadas de dichas audiencias.

Los especialistas de universidades y organizaciones civiles consideraron que la existencia de la GN tenía que ser temporal e insistieron en que era inaceptable desplazar a las policías Federales, estatales y Municipales. La Presidenta de la Comisión de Seguridad Pública, la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo

Parlamentario MORENA, aclaró que con la creación de la GN no se estaba militarizando al país, sino que se buscaba garantizar "certeza, paz, armonía y seguridad".[524]

El diputado Esteban Barajas Barajas, también del Grupo Parlamentario de MORENA, respaldó la creación de la GN, porque buscaría combatir las causas que originan la violencia. Precisó que no se pretendía utilizar al Ejército en tareas policiales, pero reconoció como urgente atender la situación de violencia que se vive a nivel nacional. "Tenemos que decidir entre opciones que son difíciles, pero se tiene que dar una solución pronto". De la misma bancada, la diputada Guillermina Alvarado Moreno sostuvo que las entidades federativas y Municipios no perderían autonomía; por el contrario, coadyuvarían con la nueva corporación.[525]

Por su parte, Diputados y Diputadas de otros Grupos Parlamentarios externaron su preocupación sobre la materia y se sumaron a los cuestionamientos de la academia y sociedad civil. El catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Jaime Cárdenas Gracia, por ejemplo, consideró que la creación de la GN generaba dudas ya que, históricamente, estas corporaciones se integraban por una autoridad civil y eran de carácter temporal. También dijo que, si bien es necesario atender la crisis de violencia e inseguridad, la Iniciativa no debería tener ambigüedad sobre la Policía Federal y debería dejar claro si ésta desaparecería o no.[526]

El Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, Ernesto López Portillo Vargas, aseguró también que no existía evidencia para determinar que la GN garantizaría seguridad a la población. Por el contrario, consideró que la Iniciativa era muestra de una gestión de poder y del uso

---

[524] Cámara de Diputados, "Continúa análisis de la Iniciativa que crea Guardia Nacional", *Boletín N°. 0698*, México, 12 de diciembre de 2018, s./p., en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/12/0698-Continua-analisis-de-la-iniciativa-que-crea-Guardia-Nacional*, fecha de consulta: 23 de junio de 2020.

[525] *Idem.*

[526] *Idem.*

de la fuerza de los militares. Más aún, consideró que tenía el potencial para aniquilar el futuro de la profesionalización de las corporaciones civiles. Por ello, propuso construir una institución policial experta que no atendiera consignas políticas. Además, instó a instalar un panel técnico de análisis de la evidencia, con el propósito de saber qué funciona para construir seguridad y que no.[527]

La Directora de México Unido contra la Delincuencia A.C, Lisa Sánchez, explicó que el 95 por ciento de los delitos cometidos en México, son del fuero común; es decir, son de la competencia de autoridades estatales y locales. Por lo tanto, no consideraba idóneo atender esos ilícitos a través de una GN en los términos en los que se estaba planteando su creación. En ese mismo sentido, el investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Carlos Galindo, indicó que diversas mediciones, entre ellas, las del INEGI, demostraban que la militarización, a partir de la estrategia denominada "guerra contra las drogas" que dio inicio en 2006, incrementó la ola de homicidios. Además, precisó que la sociedad civil y la academia planteaban atender las causas estructurales de la violencia y la inseguridad: "si la principal causa es el tráfico de drogas, sería necesario, en primer lugar, regular el mercado de los estupefacientes".[528]

El 19 de diciembre de 2018, y según lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados sesionó y realizó el análisis relativo a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta para emitir la Opinión que le había sido requerida por la Mesa Directiva. En consideración de dicha Comisión, se consideró "viable y necesaria" la Iniciativa bajo análisis.[529] No obstante, se

---

[527] *Idem.*

[528] *Idem.*

[529] "Opinión de la Comisión de Gobernación y Población, a la Iniciativa de la Diputada María Guillermina Alvarado Moreno que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis, 16 de enero de 2019, p. 37, 12 de junio de 2020.

recomendó que se realizaran ajustes de redacciones para expresar de mejor forma la intención manifiesta.[530]

La Opinión, con sus respectivas recomendaciones, se entregó a la Comisión de Puntos Constitucionales, en su calidad de dictaminadora. Asimismo, se anexaron los comentarios y preocupaciones de la diputada Carmen Julia Prudencio González, la diputada María Lucero Saldaña Pérez, la diputada Tatiana Clouthier Carrillo, la diputada Araceli Ocampo Manzanares, el diputado José Ángel Sibaja Mendoza, el diputado Luis Fernando Salazar Fernández y el diputado José Guillermo Aréchiga Santamaría sobre la Iniciativa con proyecto de decreto.

La Comisión de Seguridad Pública también emitió Opinión sobre la Iniciativa promovida por el Grupo Parlamentario de MORENA en materia de GN. Al respecto, los Diputados y las Diputadas integrantes de dicha Comisión reconocieron que la GN:

- Es un cuerpo de élite especializado, con formación en la disciplina militar;
- Su presencia responde a las necesidades de restablecimiento del orden social en zonas y lugares específicos, por tanto, no es para todo el país ni para todos los municipios;
- Actuará con base en el marco legal establecidos y tendrá anclaje constitucional;
- Existirá hasta que el Congreso de la Unión establezca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su marco legal, por tanto, su creación transitará por un intenso proceso de deliberación durante el proceso legislativo correspondiente.[531]

Para sustentar esta conclusión, la Comisión incluyó un estudio de derecho comparado en materia de GN y se revisaron los antecedentes de este cuerpo en nuestro país. En específico, se refirieron a la *Ley Orgánica de la Guardia Nacional*, promulgada el 15 de julio de 1848, en donde se definieron sus principales tareas.

---

[530] *Ibidem*, pp. 51-52.

[531] "Opinión que emite la Comisión de Seguridad Pública, a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5184-II, anexo II, 21 de diciembre de 2018, p. 115, 12 de junio de 2020.

Asimismo, recordaron las intervenciones de la GN original en nuestro territorio. Sobre el contenido de la propuesta de reforma, opinaron que las modificaciones eran viables y, de manera específica, coincidieron con la estructura y facultades que le eran conferidas a este nuevo cuerpo de seguridad.[532]

De igual forma consideraron factible que, en sus contenidos y tramos de actuación, fueran parte de la GN las labores de prevención, control, detención y auxilio al Ministerio Público, ya que eso permitiría fortalecer la cadena de combate al delito; sin dejar de mencionar que la propia GN debería actuar como un sólido frente en contra de la delincuencia. Dicha Opinión también fue remitida a la Comisión dictaminadora para su consideración.[533]

El 20 de diciembre de 2018, en la Quinta Reunión Plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, se discutió y aprobó en positivo el proyecto de Dictamen para reformar el actual párrafo quinto, recorriéndose para ser el sexto del artículo 16; los párrafos primero, noveno y décimo del artículo 21; el párrafo tercero del artículo 32; fracción IV del artículo 55; la fracción XV del artículo 73; la fracción IV del artículo 76; la fracción V del artículo 82; la fracción VII del artículo 89; párrafos primero y cuarto de la fracción XIII de la Base B del artículo 123. Se adicionó un párrafo segundo al artículo 13; un párrafo quinto, recorriéndose los subsecuentes del artículo 16; los décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto del artículo 21; y un párrafo segundo a la fracción XV del artículo 73. Y se derogó la fracción III del artículo 31; la fracción II del artículo 36; y la fracción I del artículo 78, todos de la Constitución de la Política de los Estados Unidos Mexicanos.[534]

Esa misma fecha, el Dictamen en sentido positivo se turnó a la Mesa Directiva, con las Opiniones -también en positivo- de las Comisiones de Seguridad Pública y

---

[532] *Ibidem, pp. 115-116.*

[533] *Ibidem, p. 121.*

[534] "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5148-II, 21 de diciembre de 2018, pp. 8-33, 3 de junio de 2020.

de Gobernación y Población; acompañado con los votos particulares de algunos legisladores de los Grupos Parlamentarios del PAN y MC.

Tras haberse escuchado numerosas exposiciones en las que se expresaron aciertos, dudas, riesgos e, incluso, abierta oposición a diversos aspectos contenidos en el Dictamen publicado, en la *Gaceta Parlamentaria* del 21 de diciembre de 2018, se concluyó que dicho Dictamen no debía ser aprobado en los términos en que se dio publicidad. Lo anterior porque había existido un amplio interés con relación al proyecto de Dictamen lo cual obligó a que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados pospusiera la discusión del Dictamen en el pleno y llamara a una segunda ronda de Audiencias Públicas.[535]

El 23 de diciembre de 2018, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados expresó su anuencia para que se llevaran a cabo trabajos en conferencia de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, para el análisis del Dictamen con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de GN.[536]

---

[535] En un ejercicio de parlamento abierto, el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Mario Delgado Carrillo, informó el 31 de diciembre que se invitó a participar a actores y organizaciones de la sociedad, entre los que se encontraban autoridades municipales, gobernadores y funcionarios federales de seguridad y Fuerzas Armadas. La idea, dijo, es "que los resultados de estas audiencias públicas sean fundamentales y que contribuyan a enriquecer la reforma constitucional de Guardia Nacional", véase Cámara de Diputados, "La Cámara de Diputados invita a Audiencias Públicas en materia de Guardia Nacional", *Boletín No. 0819,* México, 31 de diciembre de 2018, s./p., en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/30/0819-La-Camara-de-Diputados-invita-a-Audiencias-Publicas-en-materia-de-Guardia-Nacional*, fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

[536] "Proposiciones de acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que expresa su anuencia para que se lleven a cabo trabajos en conferencia de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores para el análisis del Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

El 3 de enero de 2019, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó el Decreto por el que se convocó al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones durante el primer receso del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, misma que se celebró el 16 de enero de 2019 con el objeto, entre otras cosas, de someter a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Para ello, del 8 al 12 de enero de 2019, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, trabajaron en Conferencia en una serie de Audiencias Públicas para incentivar el intercambio abierto de opiniones en la materia. Este ejercicio también resulta relevante considerarlo porque evidencia el impacto del factor político en el proceso parlamentario mexicano.

1. *Las Audiencias Públicas*

Durante las Audiencias participaron funcionarios de los tres niveles de gobierno, especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, quienes expresaron sus puntos de vista, inquietudes, cuestionamientos y recomendaciones a los Legisladores, en torno a la creación de la GN.[537]

Dichas Audiencias contaron con la presencia de Gobernadores de trece entidades federativas, quince Presidentes Municipales y los Presidentes de asociaciones nacionales de Municipios, quienes se presentaron con el interés de compartir la visión local respecto a la implementación de la GN. Las Audiencias se

Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5186-V, 23 de diciembre de 2018, p. 3, 14 de junio de 2020.

[537] Cámara de Diputados, *Versiones estenográficas de las Audiencias públicas sobre la Guardia Nacional celebradas del martes 8 al sábado 12 de enero de 2019*, s./p., en: *http://cronica.diputados.gob.mx*, fecha de consulta: 23 de junio de 2020.

organizaron como mesas de diálogo por rubros temáticos, conforme se resume a continuación:[538]

Participantes	Mesa	Puntos principales
Gobernadores.	Mesa 1 y 2. Sobre seguridad ciudadana en los estados, federalismo y Guardia Nacional.	Reconocieron el grave problema de inseguridad que enfrenta el país y existió concordancia sobre: 1) coordinación de esfuerzos; 2) respeto de derechos humanos; y, 3) en que la GN debería ser un esquema de seguridad paralelo al fortalecimiento de las capacidades de los cuerpos policiacos estatales y Municipales. Apoyaron un mando civil al frente de la GN y un retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana. Reconociendo que sería indeseable el retiro inmediato del Ejército y de la Marina de las labores de seguridad que prestan. Hubo también consenso en la necesidad de que existan reformas legales secundarias para regular el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden público.
Autoridades Municipales.	Mesa 3 y 4. Sobre las estrategias Municipales para la seguridad.	Coincidieron en la necesidad de fortalecer las capacidades de las policías locales a través de una buena capacitación, preparación y equipamiento. De igual forma, consideraron adecuado que la GN opere bajo un mando civil y respete la competencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, para lo cual se consideró necesario que el texto de la reforma definiera con claridad el papel de la Guardia Nacional en las tareas de seguridad pública dado que quieren trabajar en coordinación, no subordinación con la GN.

También estuvieron presentes 45 representantes de la academia, especialistas, activistas, representantes de organismos empresariales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre los cuales destacan la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las

[538] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-87/89770, 21 de febrero de 2019, pp. 10-12, 14 de junio de 2020.

Mujeres (en adelante ONU Mujeres). Sus argumentos principales se resumen en el siguiente cuadro:[539]

Participantes	Mesa	Puntos principales
Academia, sociedad civil, sector empresarial, organismos internacionales y nacionales.	**Mesas 5, 6, 7, 9 y 10 sobre derechos humanos y guardia nacional, seguridad humana y seguridad.**	Se reforzó la urgencia de fortalecer capacidades de la policía civil, primero desde lo local, y priorizando las estrategias de prevención de delito. Insistieron en la necesidad de contar con reformas complementaras sobre uso legítimo de la fuerza y del registro nacional de detenciones. Sobre la GN hubo exigencia para que se tomaran en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales y se destacó la incompatibilidad de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. Sin embargo, reconocían que no se podía retirar a la fuerza militar de forma inmediata, pero solicitaron un marco jurídico para un retiro gradual. Incluso se planteó la necesidad de que las acciones de las Fuerzas Armadas en seguridad pública quedaran sujetas al Artículo 29 constitucional. También se solicitó un mando civil para la GN que opere sujeto: derechos humanos, con perspectiva de género, en coordinación entre los niveles de gobierno y, que considere el testimonio de las víctimas de la violencia y violaciones de derechos humanos.

Adicionalmente, participaron representantes del gobierno federal, como los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana; de Defensa Nacional; de Marina, y el encargado de la PGR, quienes fueron los responsables de explicar y sustentar la postura del presidente Andrés Manuel López Obrador frente a la creación de la GN:[540]

Participantes	Mesa	Puntos principales
Gobierno federal.	**Mesa 8. Seguridad, construcción de la paz y guardia nacional.**	Explicaron que la razón por la que se necesita una GN es que, en este momento, el número de elementos y estructura de la Policía Federal son insuficientes para atender la dimensión del problema que se enfrenta. También se planteó que, para romper con la crisis de confianza que existía en las fuerzas policiales, era necesario crear una nueva institución bajo los esquemas militares de organización, disciplina, ascensos, prestaciones y profesionalización. Por ello, argumentaron que dotar a la GN con una disciplina tan estricta permitirá aprovechar la formación, los valores y virtudes de lealtad, servicio y patriotismo que ya existen dentro de las Fuerzas Armadas.

[539] *Ibidem*, pp. 12-13.

[540] *Ibidem*, pp. 13-14.

		No obstante, ello no era incompatible con que los miembros de la GN contaran con una sólida formación en el respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, proximidad social, atención a las víctimas.

Como resultado de dichas Audiencias, la Comisión de Puntos Constitucionales realizó modificaciones al Dictamen que había sido aprobado el 20 de diciembre de 2018. A continuación, se resumen las modificaciones aprobadas en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

En el artículo 13 se adecuó el texto del segundo párrafo a efecto de dejar en claro que las autoridades civiles tendrían la competencia para conocer, en todos los casos, de los delitos cometidos por elementos de la GN en el ejercicio de las funciones de *seguridad pública*. En el artículo 16 se estableció que, fuera de toda duda, los detenidos serían puestos a disposición de las autoridades civiles en las instalaciones de éstas.[541]

En el artículo 21 se desistió de reformar el párrafo noveno de este artículo para afirmar que esta corporación se inscribiría dentro del género de instituciones de *seguridad pública* y para que fuera considerada dentro de los esquemas de coordinación que el mismo párrafo disponía. También se modificó la redacción del inciso b) párrafo décimo con el objeto de establecer, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las bases para la conformación de un sistema nacional de información en materia de *seguridad pública* que se nutriera con la información que suministraran las corporaciones policiacas de todos los niveles de gobierno.[542]

Para los artículos 31, 36 y 78 no se modificó el texto del Dictamen aprobado; mientras que, en el caso de los artículos 32, 55, 82 y 123 se desistió de reformarlos, quedando intacto el texto vigente de la CPEUM.[543]

---

[541] "Propuesta de modificaciones que remite la Comisión de Puntos Constitucionales, correspondiente al Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis 3, miércoles 16 de enero de 2019, pp. 8-9, 18 de junio de 2020.

[542] *Ibidem,* pp. 9-13.

[543] *Ibidem,* p. 13.

En el artículo 73, se modificó la redacción de la fracción XV y subsistió la previsión del Dictamen sobre la facultad que se le otorgaba al Congreso para expedir la legislación sobre uso legítimo de la fuerza. Se añadió también a dichas facultades la de expedir del registro nacional de detenciones, con la idea que un solo instrumento concentrara la información de todas las detenciones que se realizaran en el país, independientemente que éstas fueran de carácter administrativo o penal. Por otro lado, se eliminó el segundo párrafo que estaba propuesto sobre la facultad del Congreso para disolver la GN porque, desde su punto de vista, la institución perdió el sentido que tenía originalmente y se convirtió en una institución policial, por lo que no era deseable que existiera una facultad de esa naturaleza para un cuerpo que estaría prestando el servicio de *seguridad pública* en la Federación.[544]

Con respecto al artículo 76, se modificó la redacción del Dictamen, subsistiendo la previsión que el Presidente de la República es quien debe presentar al Senado de la República un informe anual sobre las actividades de la GN. Para el artículo 89, se eliminó la redacción propuesta en el Dictamen que facultaba al Ejecutivo Federal para reglamentar lo concerniente a los cuerpos de *seguridad pública* y privada, así como la facultad unilateral de obtener y articular información en la materia.[545]

Al artículo Primero Transitorio se le reformuló para ampliar el plazo otorgado al Congreso para que expidiera la *LGN* de 60 a 90 días, y a 120 días para la aprobación de las leyes reglamentarias. Por técnica legislativa, también se amplió el mandato de estas leyes para que no solamente fueran aplicables a la GN, sino a todo el territorio nacional.[546]

El artículo Segundo Transitorio se aclaró y precisó la redacción para delinear el procedimiento para la constitución de la GN, así como la forma en que asumiría las funciones de *seguridad pública*. De igual forma, se reformuló la redacción de los artículos Tercero y Cuarto Transitorios para establecer las bases para la implementación de una estrategia de fortalecimiento a las capacidades policiales a

[544] *Ibidem,* pp. 13-14.

[545] *Ibidem,* p. 14.

[546] *Idem.*

partir del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los artículos Quinto, Sexto y Séptimo Transitorio quedaron sin efecto.[547]

Como resultado, el 16 de enero, los Diputados integrantes de la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales sometieron a consideración del Pleno una propuesta de modificación al texto correspondiente al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto en materia de GN.[548] En el Anexo IV se marcan las modificaciones realizadas a la Iniciativa con proyecto de decreto en el primer y segundo Dictamen de dicha Comisión.

Dentro de las diferencias más relevantes entre estos Dictámenes es que se modificó la redacción del artículo 13 para que los delitos cometidos "por elementos" (no integrantes) de la GN estuvieran asociados al ejercicio de las funciones de ésta, en lugar de las funciones establecidas en el artículo 21 de la CPEUM, tal y como se proponía en el Dictamen del 20 de diciembre de 2018. Dado que el artículo 21 constitucional estipula lo relacionado a la función de seguridad pública en el ámbito federal, estatal y Municipal, esta modificación pareciera que limitaba los delitos de la GN exclusivamente a su naturaleza federal y los excluía en su relación con entidades federativas y Municipios.

No obstante, en el Dictamen del 16 de enero, se propone la creación de un sistema nacional de información en materia de *seguridad pública* al que las entidades y Municipios deberían suministrar datos criminalísticos en la materia. Al respecto destaca que, en esta primera redacción, no se contemplaba a la Federación en el suministro de dicha información, con lo cual se puede considerar que los legisladores atentaron contra el equilibrio de fuerzas entre autoridades de *seguridad pública* a nivel Federal, estatales y Municipales.

Sobresale también que, en el Dictamen de enero, se eliminó la obligación de: 1) enviar a los detenidos, sin demora, ante las autoridades civiles; y, 2) registrarlos inmediatamente después de la detención. Solamente se contemplaba que los detenidos fueran puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles correspondientes. Dada la naturaleza híbrida de la GN, esta modificación era

[547] *Ibidem,* p. 15.

[548] *Ibidem*, pp. 16-31.

peligrosa dado que, sin ser explícitos, se abría la posibilidad de que los detenidos fueran puestos, en primera instancia, a disposición de autoridades militares siempre y cuando posteriormente fueran presentados antes autoridades civiles.

A pesar de lo anterior, a diferencia del Dictamen del 20 de diciembre de 2018 en donde se identificaba a la GN como una institución del *Estado* que era parte de la administración pública federal, en el documento del 16 de enero de 2019, se definió formalmente a la GN como una institución policial de la Federación, haciendo énfasis en su naturaleza civil. De igual forma, mientras que en el primer Dictamen se incluía la capacitación como parte de la competencia del ramo de defensa nacional, en el segundo se modificó la propuesta para que fuera explícito que la capacitación, así como el desempeño de sus integrantes, sería competencia exclusiva del ramo de seguridad, con lo cual se reforzaba la naturaleza civil de este nuevo cuerpo de seguridad.

Estas modificaciones claramente eran una respuesta ante las preocupaciones externadas durante las Audiencias públicas. No obstante, en el segundo Dictamen, se contempló que la GN debería contar con una Junta de Jefes de Estado mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina, con lo cual se reafirmaba que, más allá de crear un cuerpo civil, se estaba formando *de jure* una institución de carácter mixto.

Respecto al equilibrio de poderes, destaca nuevamente que, en el primer Dictamen, se pretendía fortalecer al Congreso de la Unión al otorgarle la facultad para disolver a la GN, por mayoría de dos terceras partes, en caso de ser necesario. Asimismo, se le habilitaba para reglamentar sobre su organización, disciplina, entre otros. El segundo dictamen, en cambio, le retiró dicha facultad y lo limitó a expedir leyes sobre disciplina, organización, profesionalización, operación y evaluación. En el caso del Senado de la República, ambos Dictámenes fueron coincidentes en limitar sus facultades a solamente analizar el informe que realizara el Presidente de la República sobre las actividades de la GN, con lo que se minimizaba su capacidad de supervisión y actuación frente al uso de la GN por parte del Presidente de la República.

A pesar de estos retrocesos para el Poder Legislativo, en ambos Dictámenes se contempló la creación de leyes generales sobre el uso legítimo de la fuerza y registro de detenidos que, en el contexto de la conformación de un cuerpo de *seguridad pública* con miembros castrenses como lo era la GN, resultaba de suma relevancia. Otro elemento significativo que desapareció es el vinculado a la facultad del Presidente de la República para reglamentar policías auxiliares y cuerpos de seguridad privada.

Un último elemento que sobresale es que, en ambos Dictámenes, a través de sus Transitorios, se amplió fácticamente la presencia de las Fuerzas Armadas en la conformación y consolidación de la GN. En el primer Dictamen se estipulaba que, por un plazo máximo de cinco años, la GN estaría adscrita al ramo de Defensa Nacional para la programación y ejecución de funciones; mientras que, en el segundo Dictamen, se posibilitó que otros miembros de la Fuerza Armada permanente fueran asignados a la GN. Con esto, y a pesar del discurso político y los cambios plasmados en los demás artículos, el Poder Legislativo continuaba ampliando formalmente la participación de las Fuerzas Armadas en la conformación de la GN.

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 16 de enero de 2019, se aprobó con 348 votos a favor el Dictamen con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de GN. En consecuencia, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que se turnara al Senado de la República, para sus efectos constitucionales.

No obstante, en esa misma sesión, se presentaron dos Mociones suspensivas para la discusión del Dictamen con proyecto de decreto en el pleno de la Cámara de Diputados. La primera de ellas fue sometida a consideración de la Mesa Directiva por la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo del Grupo Parlamentario del PRD quien afirmó que, en su calidad de integrante de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, se había omitido su voto particular a la Opinión de la Comisión del expediente remitido a la Comisión de Puntos Constitucionales, violando con ello lo establecido en el artículo 94 de la *Ley Orgánica del Congreso*

General de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 90 y 91 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.[549]

La diputada Almaguer también se refirió al hecho que el 2 de enero de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador, durante su conferencia matutina, había dado a conocer el Plan de Incorporación de Convocatoria de Reclutamiento de Jóvenes que quisieran formar parte de la GN, lo que significaba, en los hechos, la implementación de un proyecto sin sustento legal.[550]

Igualmente hizo notar que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión había aprobado el Decreto por el que se convocaba al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones durante el primer receso del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura, con el objeto de someter el Dictamen con celeridad. No obstante, la Junta de Coordinación Política no fundamentó ni motivó la urgencia para la discusión de dicho asunto. Y, en tercer lugar, se refirió a que el resultado de las Audiencias no se había visto reflejado en el Dictamen que se había votado.[551]

Con respecto al contenido del Dictamen, afirmó que las reformas constitucionales normalizaban la participación de la Fuerza Armada permanente en materia de *seguridad pública*, violando con ello el marco convencional del que México forma parte. En ese sentido, consideró que dicha propuesta no constituía una alternativa para la crisis humanitaria que se vive en el país. Asimismo, explicó que estas reformas violentaban las facultades que, en materia de *seguridad pública*, le corresponden al Constituyente permanente, las entidades federativas y los Municipios, contraviniendo el Pacto Federal, entre otros. Por lo anterior, solicitó que

[549] "Moción suspensiva respecto al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional que presenta la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo bis 2, 16 de enero de 2019, pp. 2-3, 12 de junio de 2020.

[550] *Ibidem,* p. 4.

[551] *Ibidem,* p. 5.

se desechara la Opinión que emitió la Comisión de Seguridad Pública respecto a la Iniciativa con proyecto de decreto en materia de GN.[552]

Por su parte, el diputado Ricardo Villarreal García, del Grupo Parlamentario del PAN, también realizó una moción suspensiva en virtud de que el proceso legislativo del Dictamen presentado el 16 de enero de 2019 no cumplió con la normatividad contenida en el *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Su argumento consistió en que la Comisión Dictaminadora, es decir, la Comisión de Puntos Constitucionales, incumplió con el artículo 177 numeral 1 del Reglamento al no haber sido aprobado por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales. En específico se refirió a que se realizó una adenda sin haber sido aprobada y firmada por los integrantes de la Comisión.[553]

Asimismo, el diputado Villarreal mencionó que la Comisión Dictaminadora fue omisa en tomar en consideración las opiniones de especialistas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos y sociedad civil organizada. Consideró también que no se otorgó el tiempo suficiente a los integrantes de la Comisión para hacer un estudio y análisis del Dictamen ni para remitir observaciones, por lo que no se podía considerar que el documento presentado no había sido lo suficientemente estudiado y discutido. En virtud de lo anterior, solicitó la suspensión del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y que se devolviera a la Comisión con el objeto de reponer el procedimiento legislativo.[554]

Las diputadas Adriana Gabriela Medina Ortiz y Martha Tagle Martínez, ambas integrantes del Grupo Parlamentario de MC, también presentaron voto particular en sentido negativo sobre el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que reformaba y adicionaba diversos artículos de la CPEUM en materia de GN. Lo anterior, porque coincidieron en que existió insuficiencia en el análisis del Dictamen

[552] *Ibidem,* pp. 6-8.

[553] *Idem.*

[554] *Idem.*

y debido a que hubo falta de consideración de las recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales y sociedad civil nacional.[555]

En específico se refirieron a que, tanto los organismos nacionales como internacionales, habían criticado la Iniciativa por: 1) ser omisa en el soporte metodológico que justificara los plazos que establecía para la operación de la GN; 2) no prever un régimen de administración adecuado para los nuevos roles de la GN como primer respondiente en el sistema de justicia penal acusatorio; 3) no definir bajo qué criterios evaluaría el Ejecutivo y el Legislativo el éxito o fracaso de la GN, entre otros.[556]

También los diputados Raúl Gracia Guzmán, Iván Arturo Rodríguez Rivera, Ricardo Villarreal García y José Elías Lixa Abimerhi, integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron voto particular en sentido negativo sobre dicho Dictamen. Sus argumentos principales fueron que las reformas y adiciones que se realizaron rebasaban la esfera competencial y técnica de la Comisión. Desde su punto de vista, se debió de haber contado con las opiniones y dictaminación de las Comisiones de Justicia, Marina, Defensa Nacional, Derechos Humanos, Federalismo y Desarrollo Municipal. También expresaron su preocupación sobre el hecho que la GN estuviera conformada por las Policías Militar y Naval dado que se generaría un vacío en las estructuras de control y seguridad de las instalaciones militares.[557]

Otra de las preocupaciones externadas por estos Diputados fue la vulneración al federalismo. Desde su punto de vista, las modificaciones propuestas al artículo 21 intervenían en temas del fuero común, trastocando el orden federal. Al hacerlo, se vulneraba la *seguridad pública* de los Municipios y entidades federativas del país.

---

[555] "Votos particulares respecto al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis 1, 16 de enero de 2019, pp. 1-7, 12 de junio de 2020.

[556] *Ibidem,* p. 8-12.

[557] *Idem.*

Es decir, para ellos, la propuesta no fortalecía las policías estatales y Municipales, sino que las debilitaba.[558]

Esa misma fecha se realizaron un total de 64 reservas al Dictamen por parte de diferentes Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Al respecto, sobresale que el 30% de dichas reservas se hicieron respecto a lo contenido en el artículo 21 constitucional. A pesar de esto, al día siguiente, el 17 de enero de 2019, se recibió en el Senado de la República, procedente de la Cámara de Diputados la Minuta con proyecto de decreto en materia de GN y, en esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó la Minuta de referencia a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.[559]

En reunión extraordinaria celebrada el 22 de enero de 2019, la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República analizó y discutió la Minuta en materia de GN. Antes de proceder al dictamen, el primero de febrero de 2019, la misma Comisión recibió la comparecencia de los Secretarios de la Defensa Nacional, de Marina, y de Seguridad y Protección Ciudadana, a fin de analizar e intercambiar opiniones sobre la Minuta.

El Almirante José Rafael Ojeda Durán, en su calidad de Secretario de Marina, explicó que la creación de la GN era el proyecto del Presidente de la República para recuperar la paz, la *seguridad pública*, la prevención del delito y procuración e impartición de justicia. Toda vez que las fuerzas de *seguridad pública* habían sido rebasadas en sus capacidades para conseguir lo anterior, reconoció que el *Estado* se había visto orillado a apoyarse en la Fuerza Armada permanente; sin embargo, nunca se planteó la temporalidad en el apoyo que se ha proporcionado por parte de

[558] *Ibidem,* p. 13.

[559] "Reservas al Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, presentadas por el Grupo Parlamentario de Morena", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-RG1, anexo RG1, 16 de enero de 2019, s./p., 18 de junio de 2020.

la misma. A través de la creación de la GN, el Almirante aseguró el Estado mexicano pretendía definir los tiempos, espacios y condiciones de participación de las Fuerzas Armadas en dichas tareas, al tiempo que se delimitaría el adecuado uso de la fuerza.[560]

Asimismo, reiteró que resultaba imperante contar con un "cuerpo policial, profesional, disciplinado, dotado de toda una nueva arquitectura institucional y con elevados valores al servicio de la seguridad pública para enfrentar esa seguridad e inhibir la corrupción". Para ello, explicó que la Fuerza Armada permanente aportaría personal y material que favoreciera la formación y adiestramiento de la GN sin que eso implicara la militarización de la estructura del *Estado*.[561]

Posteriormente, el entonces Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaño, justificó la creación de la GN con base en tres elementos principales. El primero, que México se enfrentaba a niveles de violencia que no se habían registrado desde la Revolución Mexicana; el segundo, que contamos con cuerpos de seguridad estatales y Municipales marcados por la debilidad institucional y una Policía Federal que, desde su creación, no ha logrado consolidarse como una institución civil con capacidad policial para enfrentar exitosamente los niveles de inseguridad; y, tercero, que ha existido un desgaste considerable del Ejército y Marina desde que inició la "guerra contra el narcotráfico".[562] Después, explicó los tres ejes principales de la propuesta de la reforma constitucional:

1. El mando superior sería civil.
2. Sería una institución de carácter policial y civil.
3. Convertir la visión "policía desde abajo" en una prioridad para el gobierno.

Después de la primera sesión de preguntas y respuestas por parte de los Senadores, el secretario Luis Sandoval González reiteró la misión civil de la GN y se refirió en específico a su estructura militar. Explicó que la doctrina militar obedecía a la necesidad que existía de dotar a la GN de disciplina, aspecto que

---

[560] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda…" *cit.*, 21 de febrero de 2019, p. 38, 8 de junio de 2020.

[561] *Ibidem,* p. 39.

[562] *Ibidem,* pp. 40-42.

parecía lejano a las organizaciones policiales y, por lo tanto, deberían estar sujetas a leyes militares. Reconoció, sin embargo, que esta fuerza también tendría que estar capacitada policialmente porque les faltaba una formación de proximidad social. También aseguró que, con la GN, se pondría énfasis en los derechos humanos y el uso de la fuerza.[563] Después de la segunda sesión de preguntas y respuestas, se dio por terminada la comparecencia.

El 7 de febrero del mismo año, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, llevaron a cabo una Reunión Extraordinaria para el análisis e intercambio de opiniones sobre la Minuta en materia de GN. Al día siguiente, debido al Acuerdo por el que se conformó la Mesa de Trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de Parlamento Abierto del 22 de octubre de 2018 por la Mesa Directiva del Senado de la República, el senador Miguel Ángel Mancera del Grupo Parlamentario del PRD llevó a cabo una reunión con especialistas e integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil a fin de intercambiar opiniones, en torno a la creación de la GN.[564]

Del 11 al 15 de febrero, con motivo del mismo Acuerdo en materia de Parlamento Abierto, se llevaron a cabo las Audiencias Públicas en el Senado de la República para el intercambio de opiniones con especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, en torno a la creación de la GN. Las temáticas fueron: 1) constitucional y convencionalidad; 2) derechos humanos; 3) fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4) federalismo y seguridad pública; y, 5) profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en temas de seguridad.

El 11 de febrero se llevó a cabo la "Mesa 1. Constitucionalidad y Convencionalidad" del Parlamento Abierto. En el primer bloque de esta Mesa se destacó que la discusión de los problemas de seguridad del país tenía que ir más allá del tema de la GN, ya que la participación de las Fuerzas Armadas no solucionaría los problemas del país en la materia. Para el caso mexicano, retomaron el hecho que los tratados y convenciones crean responsabilidades internas de nivel

[563] *Ibidem,* p. 65.

[564] *Idem.*

constitucional, es decir, que nuestra Constitución está ampliada y, por lo mismo, necesitaba incluir las disposiciones internacionales en materia de Derechos Humanos reconocidas y firmadas por nuestro país. El resumen con los principales asuntos tratados por especialistas en la materia y académicos durante la Mesa 1, se desglosan a continuación:[565]

Mesa 1	Puntos principales
Bloque 1.	* Se identificó a la GN como un híbrido constitucional que militarizaba la seguridad pública y se contraponía a las tendencias militares. * De aprobarse la Minuta en sus términos, se comentó que se generaría una contradicción constitucional en el artículo 129 constitucional. * Se reiteró que el Estado mexicano no podía justificarse en su normatividad interna para incumplir con sus responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos. *Se criticó la Junta de Jefes de Estado Mayor que se contemplaba en la Minuta dado que, en su mayoría, eran militares. * Se externó la preocupación de que la propuesta debilitara a las policías estatales y desmantelara a la Policía Federal. * Se consideró que pretendía "policializar" a los militares y, al centralizar la política de seguridad, suplía funciones en materia de seguridad de los estados y Municipios. * Se reconoció que faltaban mecanismos de pesos y contrapesos.
Bloque 2.	* Se recordó que la situación de violencia que ocurría el país podría ser entendida como una condición de emergencia que habilitaría la aplicación del artículo 29, en lugar de la creación de una GN. * Se hizo referencia a la contradicción que generaban los cambios constitucionales propuestos toda vez que, si efectivamente la GN era una institución civil de seguridad pública, no se deberían hacer referencia a su componente militar en las modificaciones propuestas. * Se reconoció que la GN no resolvería los problemas de seguridad, sino que, en realidad, era necesario fortalecer el sistema acusatorio.

[565] Véase la grabación "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 11 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_19q8si88/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional*, fecha de consulta: 6 de junio de 2020, y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-85, 19 de febrero de 2019, pp. 93-107, 16 de junio de 2020.

	* Se recordó que existe una correlación entre el uso de las Fuerzas Armadas y el aumento en los homicidios por lo que, la creación de un cuerpo militar, generaría la misma problemática. En este bloque, Jan Jarab, representante en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desaprobó la propuesta e hizo una serie de cuestionamientos y propuestas, entre ellas, la de eliminar por completo los componentes castrenses del diseño de la GN.
Bloque 3.	* Se expresó que la GN privaría a la ciudadanía de su derecho de conformar una estructura de seguridad civil. * Se criticó el fuero militar para la GN toda vez que, al ser un organismo civil, no debería apegarse al mismo. * Se coincidió con los otros bloques en que México no estaba considerando el enfoque convencional en materia de derechos humanos. * Se hizo un llamado al Senado para que, en su calidad de vigilante de la política exterior mexicana, no permitiera la violación de los tratados internacionales. * Se criticó que no existía un perfil de proximidad y se percibía una confusión de conceptos entre seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior que generaba incertidumbre jurídica. * Se reiteró que la participación de las Fuerzas Armadas era un riesgo para la defensa de los derechos humanos porque este cuerpo no está capacitado para mantener el control de civiles sino terminar con el enemigo.

Con respecto a la "Mesa 2. Derechos humanos", se llevaron a cabo cuatro bloques. En general en los cuatro bloques se coincidió con la visión que la GN militarizaba las instituciones civiles, por ello se solicitó que existieran modelos de seguridad que no implicaran ningún tipo de subordinación a las autoridades militares, mucho menos que se implementara el fuero militar. Se reiteró por parte de la mayoría de las organizaciones civiles que la participación de las Fuerzas Armadas debía realizarse de forma temporal y excepcional. Lo anterior en pleno respeto a las instancias internacionales que se habían pronunciado al respecto.[566]

[566] Véase la grabación "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 12 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_bdld4cha/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 12 de junio de 2020 y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional…", *cit.*, pp. 107-119.

Los puntos principales de cada bloque de la Mesa 2 se detallan en el siguiente cuadro:

Mesa 2	Puntos principales
Bloque 1.	* Se coincidió con la visión de que la GN militariza las instituciones civiles y sus características híbridas generan confusión y vulnerabilidad. * Se hizo referencia a que existen funcionarios en la SEDENA y SEMAR que estuvieron involucrados en hechos delictivos y violaciones de derechos humanos por lo que, antes de crear una GN conformada por sus elementos, se tenía que identificar y eliminar a dichos integrantes. * Se reiteró que las instituciones de seguridad y procuración de justicia están infiltradas y no cuentan con corporaciones policiacas capacitadas, equipadas y bien pagadas.
Bloque 2.	*Se demandó que existiera un modelo de seguridad ciudadana, no una subordinación de civiles a militares; mucho menos la expansión ilimitada de las funciones de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz. * Externaron su preocupación sobre el hecho de que la GN solamente simule tener un mando civil cuando todo lo operativo seguirá a mando de militares. * Se reiteró que el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad debe ser excepcional, temporal y transparente.
Bloque 3.	* Se solicitó que la GN no obviara los estándares internacionales de derechos humanos otorgándole mayor poder a las Fuerzas Armadas ya que, durante la guerra contra el narcotráfico, habían sido causantes de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales y violaciones de derechos humanos. * Se reiteró la solicitud para “depurar” las Fuerzas Armadas * Las víctimas de violaciones por parte de las Fuerzas Armadas se pronunciaron totalmente en contra de la GN. * Se insistió en que la GN no va a ser eficiente sino se acompaña de un proceso paralelo de fortalecimiento de policías estatales y locales.
Bloque 4.	* Se solicitó, en el caso específico de Michoacán, que no se sacara al Ejército porque de existir una nueva policía sin su apoyo, solamente pondría en peligro a todas las personas; * Se enfatizó en que la militarización solamente había incrementado la violencia de género y eso demandaba una nueva visión de la seguridad.

El 13 de febrero se llevó a cabo la “Mesa 3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, conformada por un total de quince ponentes, entre los que se encontraban Gobernadores, Presidentes Municipales, académicos, consultores, organizaciones de la sociedad civil, representantes internacionales y empresarios, entre otros. En lo general, la GN no se consideró como la solución única al problema de la seguridad del país, pero sí como uno de los instrumentos que se requerían. Otra de las conclusiones fue que se debía definir cuándo procedería el fuero militar y el civil. Un elemento al que también se hizo referencia fue que no se debería

abusar del prestigio de las Fuerzas Armadas y se reiteró la necesidad de contar con mujeres de las Fuerzas Armadas, así como incluir una perspectiva de género tanto en el diseño como en la capacitación de la GN.

Un segundo grupo de expositores insistió en que, ante la gravedad de la situación que vive el país, era urgente darle un marco legal a la participación de las Fuerzas Armadas; sin embargo, solicitó que la GN tuviera un carácter y mando civil; y que se privilegiara una formación diferenciada, particularmente en el respeto a los derechos humanos.[567]

El resumen de los principales temas abordados en esta Mesa, durante la cual se contó prioritariamente con la presencia de gobiernos estatales y organizaciones de la sociedad civil, se presenta en el siguiente cuadro:

Mesa 3	Puntos principales
Bloque 1.	* Se reconoció la existencia de una emergencia nacional, siendo el crimen organizado el principal enemigo de la sociedad mexicana. * Se afirmó que el desafío es crear la construcción de un cuerpo de seguridad que asegure el resguardo de los derechos humanos y se consideró que esa responsabilidad era del Presidente de la República. * Se reconoció que los Municipios no tienen los suficientes recursos para hacer frente a los grupos criminales; sin embargo, también se afirmó que los gobernadores han preferido permitir la entrada de los militares que fortalecer sus capacidades policiales locales. * Se propuso que la Guardia Nacional se constituyera como un órgano intermedio entre la seguridad pública y la seguridad nacional, por lo que no debería ser una policía civil ni militar sino un cuerpo intermedio. * Se reconoció como urgente la implementación de políticas que desincentiven la participación de los jóvenes en la delincuencia. Para ello, se recomendó tomar en cuenta la realidad del delito y el modo de operación de los delincuentes. * Se propuso la creación de un grupo especializado que atienda al robo de autotransporte dado que ello tiene un impacto directo en las inversiones que se realizan en el país.

[567] Véase la grabación "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 13 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_xxw5wb5u/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020 y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional"…, *cit.*, pp. 119-140.

	* Se afirmó que la violencia y el crimen es generado por un número limitado de personas por lo que pueden ser localizables. Ello implica reconocer que la seguridad pública sólo se puede construir de abajo hacia arriba, es decir, se deben priorizar a las policías Municipales. * Se subrayó que la GN no debe ser vista como la solución para la inseguridad sino un acompañante de una estrategia de fortalecimiento policial ya que todavía existen policías infiltrados en el crimen organizado. * Se propuso centralizar el orden policial, fortalecer a las fiscalías, atender la crisis penitenciaria, generar una política nacional de prevención de la violencia, establecer controles estrictos para los miembros de la GN, incorporar un mayor número de mujeres a la GN y concientizar a la población sobre la cultura de la paz. * Se insistió en que la naturaleza de la GN debe ser civil, basada en diagnósticos locales.
Bloque 2.	* Se enfatizó que la militarización se ha traducido en mayor violencia contra mujeres y niñas por lo que era necesario desarrollar protocolos para la atención de casos de violencia contra mujeres y niñas. * Se requiere darle validez constitucional a la presencia del ejército y la policía federal * Se propuso la creación de un observatorio de uso de la fuerza. * Se insistió que el ejército no es la institución más adecuada para atender asuntos de seguridad pública toda vez que es una instancia lejana a la ciudadanía. Además de que no existe evidencia de que su uso podría disminuir los delitos del fuero común. * Se insistió en el desarrollo de políticas públicas orientadas a la prevención y el fortalecimiento del sistema penal acusatorio. * Se afirmó que las fuerzas militares actúan bajo una lógica de ocupación del territorio y no de prevención del delito por lo que la GN no debería estar planteada como una fuerza militar. * Se abordó la necesidad de diferencia conceptualmente la seguridad nacional y seguridad pública para que, en función de esas diferencias, se realice una nueva gobernanza en el que se combata la pobreza y educación cívica. * Se insistió en que se requieren instituciones independientes que puedan cumplir con la procuración de justicia, por lo que también se debe invertir en una policía federal civil. * Se propuso reformar el artículo 115 constitucional para votar y remover al Secretario de Seguridad Pública, así mismo se requirió continuidad en las políticas de seguridad. * Se aseguró que el principal motor de la violencia es la militarización. * Se insistió en la construcción de modelos policiales y universidades policiacas.

Al igual que en los demás casos, en la “Mesa 4. Federalismo y seguridad pública”, los 17 ponentes que participaron expresaron sus propuestas para mejorar y enriquecer la Minuta de GN. A lo largo de sus cuatro bloques, discutió ampliamente la naturaleza del mando que debería tener dicha institución, así como sus atribuciones y características; el papel de las Fuerzas Armadas y se retomó la necesidad de contar con controles institucionales y otros temas vinculados al proyecto de reforma constitucional. En esta Mesa sobresale que, contrario a los argumentos presentados anteriormente, con la creación de la GN se atentaba contra

el federalismo, prácticamente todos los Gobernadores respaldaron la propuesta de GN y coincidieron en la urgencia de implementar el proyecto. En resumen, los principales temas abordados por los gobiernos estatales en el primer bloque y organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas en la materia, en el segundo bloque, fueron los siguientes:[568]

Mesa 4	Puntos principales
Bloque 1.	* Se consideró necesario activar un mecanismo eficiente en materia de seguridad que atendiera las particularidades de las distintas zonas y entidades del país. * Se respaldó la propuesta de la GN por parte de los gobernadores y coincidieron en la urgencia de implementar el proyecto. * Se hizo hincapié en el hecho de impulsar esfuerzos conjuntos en un marco de colaboración y respeto al Federalismo. * Un tema importante para los cuatro ponentes fue el de respetar los derechos humanos. * Se planteó un periodo de transición en la operación de la GN, hasta su consolidación. * Se reiteró la importancia de que el mando de la GN sea civil y se solicitó que la facultad de investigación de delitos quede en el Ministerio Público. * Se solicitó atender la profesionalización de las policías estatales y Municipales y vigilar el destino de recursos para los Municipios.
Bloque 2.	* Se pidió clarificar que el fuero militar es inaplicable a los cuerpos no militares como tendría que ser una GN adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública. * Se reafirmó la importancia de acotar que el fuero militar no aplica incluso en las violaciones a la disciplina militar donde se vean afectados civiles. * Se solicitó establecer la obligación de la Federación para alimentar el sistema nacional de información de seguridad pública, de forma que no sólo los estados y Municipios reporten al centro, sino que la obligación sea bidireccional aumentando la capacidad de fiscalizar a la Federación. * Sobre la reforma al artículo 21, se refirieron a la necesidad de evitar estructuras de mando como el Estado Mayor donde la representación militar supera numéricamente a la representación civil. * Se insistió en una reforma policial e incluir enfoques de prevención y atención a las incivilidades.

[568] Véase la grabación "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 14 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_7a0yi2ir/Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020 y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional"…, *cit.*, pp.141-183.

	* Se recomendó permitir la participación ciudadana en procesos de revisión de ascensos dentro de la policía o el acompañamiento ciudadano a víctimas de abuso policial. * Se solicitó no aprobar el Dictamen como fue recibido por la Cámara de Diputados para generar una estrategia de seguridad integral. En cambio, se instó a fortalecer la coordinación entre el gobierno federal, los Estados y los Municipios; y, combatir la inseguridad, con respecto a los derechos humanos y bajo un marco jurídico. * Se recomendó retomar el Dictamen alternativo que propuso el colectivo Seguridad Sin Guerra.
Bloque 3.	* Se plantearon dos preocupaciones: si la GN tendrá un mando civil y uno militar, es decir; contará con dos mandos; y, saber cómo se coordinarán los trabajos de la guardia nacional con las policías estatales y Municipales. * Se retomó la importancia de que el órgano no se encuentre integrado por militares y se consideró innecesario modificar la Constitución para poner en operación a la GN; * Se retomó la propuesta del colectivo Seguridad Sin Guerra. * Se solicitó que se retiren a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública de manera gradual, bajo los criterios de estricta excepcionalidad, temporalidad, sujeción al mando civil y rendición de cuentas. * Se apeló al compromiso con la libre determinación de los pueblos indígenas de México, cuestionando si la GN respeta su derecho consuetudinario.
Bloque 4.	* Se solicitó que la GN empiece a funcionar inmediatamente. * Se abordó la necesidad de construir un vínculo con la sociedad civil, para dar seguimiento y fiscalizar la estrategia. * Se indicó que, al crearse una institución cuya denominación estaba ya prevista en el texto constitucional como Guardia Nacional, se debería aprovechar los existentes artículos 10, 31, 35, 36, 76, 78 y 89 que ya hacen referencia a dicha institución y en todo caso, realizar las modificaciones conducentes a dichos artículos. * Se propuso la existencia de controles legislativos efectivos y reales respecto de las facultades concedidas a la GN, tales como establecer parámetros objetivos para evaluar las labores que desempeñará. De manera particular propusieron que se contemple la existencia de una Comisión Bicameral del Congreso de la Unión para evaluar dichas funciones como la de Seguridad Nacional. * Se planteó la necesidad de crear indicadores de desempeño, de objetivos, de metas, de delimitación territorial de las actividades que desempeñará, de temporalidad de su actuación, de causas que originaron su intervención. * Se precisó que la configuración del Estado mexicano no establecía la existencia de un orden de gobierno denominado "Nacional" por lo que dicha denominación era imprecisa y confusa. En todo caso, la GN debería ser una Guardia Federal. * Se solicitó resolver el dilema existente entre un Mando único o un Mando mixto respecto de todos los elementos que integran las instituciones de seguridad pública. * Se propuso el fortalecimiento de las policías estatales y Municipales con acciones concretas y sencillas como la homologación de los exámenes de evaluación y confianza, la profesionalización policial, salarios decorosos, dotación de equipo de vanguardia, régimen especial de seguridad social y acceso a créditos preferentes para vivienda, Ombudsman policial, carrera policial, y el diseño de policía de proximidad. * Se solicitó eliminar de la Minuta el artículo 13 y la Junta de Jefes del Estado Mayor del artículo 21.

	* Se recomendó profesionalizar, especialmente, al Municipio que es el eslabón más débil; incorporar la participación ciudadana; y, hablar de instituciones de coordinación. *Se solicitó fortalecer a los Municipios con presupuesto y armonizar los marcos normativos, para que se les brinde seguridad jurídica, y no queden supeditados al artículo 115 constitucional.

En la "Mesa 5. Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en tareas de seguridad" se discutió establecer la obligación de la Federación para alimentar el sistema nacional de información de *seguridad pública*, de forma que no sólo los estados y Municipios reportaran a la Federación, sino que la obligación fuera bidireccional aumentando la capacidad de fiscalizar a la Federación.

En ambos bloques mencionaron que era necesario que la institución fuera civil y tuviera un diseño que propiciara la confianza de la sociedad mexicana. Insistieron en la importancia de determinar con claridad el régimen en el que se enmarcaría la GN poniendo especial atención al esquema de preparación, competencias, régimen de responsabilidad y facultades. Por otra parte, en esta Mesa se hizo énfasis en que la GN debería contar con un régimen policial, tanto en su organización como en su disciplina interna.

En ese sentido, se resaltó que la profesionalización debería considerar el respeto de los derechos humanos, la preparación del primer respondiente y se reiteró en repetidas ocasiones que la institución debería atravesar por un proceso de capacitación policial, no militar, así como contar con un régimen de justicia civil y militar diferenciado. Respecto al tema principal de la Mesa, insistieron en que el uso de la fuerza estaba obligado a atender a los protocolos internacionales, así como recomendaciones y principios determinados por instancias internacionales tales como: legalidad, estricta necesidad, racionalidad y perspectiva de género, entre otros. Después de estas Audiencias, los días 12, 14 y 16 de febrero, la Mesa Directiva autorizó la ampliación de turno para que emitiera Opinión respecto la Minuta en materia de GN, de la reforma constitucional en materia de GN. El resumen de los principales argumentos presentados durante la Mesa 5 se desglosan a continuación:[569]

[569] Véase la grabación "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 15 de febrero de 2019, en:

Mesa 5	Puntos principales
Bloque 1.	* Se reconocieron las labores de la Policía Federal. * Se solicitó que la representación civil sea superior numéricamente a la civil. * Se explicó que la creación de instituciones mixtas no necesariamente significa militarizar la seguridad o atentar contra la democracia. * Se afirmó que, a diferencia de las policías, las Fuerzas Armadas contaban con el respeto de la ciudadanía. * Se insistió en regular el uso de la fuerza pública tanto por parte de las policías como las Fuerzas Armadas. * Se insistió en que la vía militar no es la única que puede solicitar el crimen organizado. * Se solicitó determinar facultades en el uso de la fuerza ya que las existentes no son suficientes ni coherentes. En específico tener claridad de la facultad de las corporaciones para actuar antes, durante y después del uso de la fuerza. * Se solicitó incluir criterios de proporcionalidad y contar con mecanismos de rendición de cuentas sobre quienes ejercen la fuerza. * Se propuso contar con un Programa Rector de Profesionalización para las policías y que el uso de la fuerza incluya técnicas, tácticas y armas con el fin de mantener el orden y la paz pública. * Se propuso la creación de un Instituto Mexicano de Seguridad Social para las Corporaciones Policiacas, así como prestaciones y respeto a los derechos humanos de los policías. * Se propuso hacer del uso de la fuerza un insumo de control democrático de la policía y Fuerzas Armadas, así como desarrollar una policía el uso de la fuerza dentro del régimen constitucional. * En la reforma al artículo 21, se solicitó incluir a las nuevas corporaciones de manera que el carácter civil, disciplinado y profesional aplique también a la GN y se eviten estructuras de mando como el Estado Mayor donde la representación militar supera numéricamente a la representación civil. * Se propuso formación y participación local de los policías, atención a poblaciones vulnerables, desarrollo de capacidades de recopilación para ayudar en la investigación penal, entre otros.

https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_evq6u3xg/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional, fecha de consulta: 12 de junio de 2020 y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional"…, *cit.*, pp. 184-201.

Bloque 2	* Se refirió la necesidad de contar con indicadores de seguridad y violaciones de derechos humanos ya que no hay datos sobre los estados de fuerza de los Municipios. * Se reconoció que la GN si es de naturaleza civil, podría contar con un origen militar, mientras se generan herramientas de preparación y administración policial eficientes. * Se reiteró la necesidad de profesionalizar a las policías estatales y mediar en los conflictos comunitarios. * Se propuso que la GN actúe de manera subsidiaria con el SPC y el SNSP, que se instauren controles de confianza y certificaciones técnicas y que se respete el bienestar y derechos laborales de todos los miembros de la GN. * Se reiteró la importancia de profesionalizar a los guardias para fungir como primeros respondientes. * Se solicitó desarrollar una estrategia nacional de seguridad pública que fortalezca no solamente a la Guardia Nacional sino a los policías estatales y Municipales que incluya un esquema de certificaciones, capacitaciones, equipamiento, prestaciones y profesionalización en la materia. * Se insistió en que la GN debe contar con un régimen policial y que sea una institución civil.

CAPÍTULO NOVENO. EL ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL

De conformidad con la clasificación de las fuentes del derecho, éstas son formales, materiales e históricas:

> Las fuentes formales se refieren a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas, como son la legislación, la jurisprudencia y la costumbre; las fuentes materiales o reales del derecho son las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, los cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas. Y, finalmente, las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o el conjunto de normas jurídicas.[570]

En este apartado se utilizarán las diferentes fuentes del derecho parlamentario para contrastar cada una de las modificaciones constitucionales revisadas previamente con la finalidad de identificar cuáles son las características conceptuales que identifican a una institución como la GN.

I. SOBRE LOS CUERPOS DE RESERVA

Con respecto a la reforma realizada a los artículos 10, 31, 35 y 36 constitucional, sobresalen dos elementos principales. El primero de ellos es que en el artículo 10 se haya eliminado la posibilidad de que existan armas reservadas para uso

[570] Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 26, enero-junio 2012, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000100006#nota,* fecha de consulta: 3 de marzo de 2020.

exclusivo de la GN; el segundo, la aparición de los “cuerpos de reserva” en los demás artículos referidos.

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional
Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.[571]	**Artículo 10.** Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo **de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva**. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.
Artículo 31. … I. y II. … III. 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, así como la tranquilidad y el orden interior; y IV. …	**Artículo 31.** … I. y II. … III. Alistarse y servir en **los cuerpos de reserva**, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y IV. …
Artículo 35. … I. a III. … IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;[572] V. a VIII. ...	**Artículo 35.** … I. a III. … IV. Tomar las armas en **la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva**, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. a VIII. ...
Artículo 36. …	**Artículo 36.** …

[571] *Decreto por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 22 de octubre de 1971, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2020.

[572] *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, 9 de agosto de 2012, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

I. … II. Alistarse en la Guardia Nacional; III. a V. …	I. … II. **Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley;** III. a V. …

Con respecto a la incorporación del término "cuerpos de reserva" resulta importante analizar la forma en que se utilizó en la reforma constitucional para sustituir el término histórico de "guardia nacional" en aquellos artículos en donde se mencionaba en el texto constitucional original.[573] Los ahora denominados cuerpos de reserva pareciera que asumieron las características históricas de la guardia nacional. Lo anterior porque se sustituyó literalmente este término en el texto constitucional.

Esto significa que, a partir de la reforma constitucional, pueden armarse al mismo nivel que el Ejército y la Marina (artículo 10); es una obligación de los mexicanos alistarse y servir en éstos, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria (artículo 31 fracción III); se asumen como un derecho de los ciudadanos tomar las armas para la defensa de la República y de sus instituciones (artículo 35 fracción IV); y, es obligación de los ciudadanos formar parte de los mismos en términos de la ley (artículo 36 fracción II).

Con esta sustitución textual pareciera que los cuerpos de reserva son, en realidad, lo mismo que la antigua guardia nacional y que la recién formada GN es la nueva Policía Federal; sin embargo, no es así. La composición y naturaleza de los cuatro difieren por completo entre sí.

Los cuerpos de reserva se encuentran contemplados en diferentes artículos de la *Ley del Servicio Militar*, de conformidad a diferentes rangos de edad, y se entienden como militares inactivos. De igual forma, en el Capítulo XIII. "De las Reservas" del Reglamento de la misma Ley, en el artículo 114, se estipula que:

> A los mexicanos que hubieren ostentado con anterioridad alguna jerarquía militar y estén fuera del servicio activo, les será reconocida dentro de las Reserva que les

[573] Se utilizará guardia nacional (en minúsculas) para hacer referencia a la institución original que estaba contemplada en la CPEUM.

corresponda conforme a su edad. Quedan exceptuados los que hayan sido dados de baja en cumplimiento de una sentencia ejecutoria, quienes que darán como simples reservistas.[574]

También se les define en los artículos 180 y 181 de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*:

Artículo 180. La primera reserva se integra con:

I. Los Generales, Jefes, Oficiales y Sargentos Profesionales que obtengan digna y legalmente su separación del activo, incluyendo a los que pasen al retiro voluntario, debiendo permanecer en esta reserva, todo el tiempo que se encuentren físicamente aptos para el servicio de las armas;

II. Los Cabos y Soldados del Servicio Militar Voluntario que cumplan su tiempo de enganche en el activo, quienes permanecerán en esta reserva, hasta los 36 años de edad;

III. Las Clases y Oficiales procedentes del Servicio Militar Nacional, quienes permanecerán en esta reserva hasta los 33 y 36 años de edad, respectivamente.

IV. Los Soldados de conscripción que hayan cumplido con el Servicio Militar Obligatorio, quienes permanecerán en esta reserva hasta los 30 años de edad;

V. Todos los demás mexicanos que cumplan 19 años, quienes permanecerán en esta reserva hasta los 30 años de edad; y

VI. Los mexicanos mayores de 19 años, sin limitación de edad máxima, que desempeñen actividades que con la debida anticipación hayan sido clasificados en el Reglamento respectivo, de posible utilidad para el Ejército y Fuerza Aérea. Estos reservistas deberán estar previamente organizados en Unidades que permitan su eficiente utilización.

Artículo 181. La segunda reserva se integra con el personal que haya cumplido su tiempo en la primera reserva y que se encuentre físicamente apto para el servicio de las armas, debiendo permanecer en ésta:

I. Los Cabos y Soldados del Servicio Militar Voluntario hasta los 45 años de edad;

II. Las Clases y los Oficiales procedentes del Servicio Militar Nacional hasta los 45 y 50 años de edad, respectivamente; y

[574] *Reglamento de la Ley del Servicio Militar*, 10 de noviembre de 1942, última reforma publicada el 6 de junio de 1947, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020.

III. Los Soldados de conscripción cumplidos y los demás mexicanos a que se refiere la fracción V del Artículo anterior hasta los 40 años de edad.[575]

Más aún, en los artículos subsecuentes, se evidencia su carácter militar:

Artículo 182. El personal procedente del activo, al pasar a las reservas, conservará dentro de ellas su jerarquía.

Artículo 183. Las reservas sólo podrán ser movilizadas, parcial o totalmente, por el Presidente de la República como sigue:

I. La primera reserva, en los casos de:

A. Guerra internacional;

B. Alteración del orden y la paz interior; y

C. Práctica de grandes maniobras; y

II. La segunda reserva, en los casos de:

A. Guerra internacional;

B. Grave alteración del orden y de la paz interiores; y

C. Práctica de pequeñas maniobras.[576]

Por su parte, la guardia nacional original poseía una naturaleza más ciudadana dado que su antecedente inmediato es la Milicia Cívica,[577] y era netamente localista. Durante el siglo XIX, la defensa del país recayó fundamentalmente en la fuerza cívica ante la falta de recursos para mantener un Ejército permanente. Esto suscitó un debate que da cuenta de la verdadera naturaleza de la guardia civil contemplada

[575] *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2*6 de diciembre 1986, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020.

[576] *Idem.*

[577] Los antecedentes de la guardia nacional en México pueden dividirse en dos grandes etapas: la Milicia Cívica Local y la Guardia Nacional. La Milicia Cívica Local era un cuerpo ciudadano de seguridad cercano al pueblo que tenía a su cargo funciones de defensa y persecución de delitos en defensa de la patria y el objetivo era sustituir la figura del ejército permanente. La Milicia Cívica estuvo regulada en el primer Imperio mexicano a través del Reglamento Provisional Político de 1822, en la primera República Federal en la Constitución de 1824 y en el Gobierno Centralista en la Constitución de 1836, véase: Suárez Romero, Miguel Ángel, "La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los Derechos Humanos en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIX, núm. 275, septiembre-diciembre 2019, p. 762.

en la CPEUM. Durante la primera mitad del siglo XIX, las guardias nacionales fueron objeto de polémica entre liberales y conservadores. "Valentín Gómez Farías y Mariano Otero, entre otros, identificaron a las guardias nacionales con el federalismo pues se trataban de fuerzas organizadas en los estados,[578] mientras que Antonio López de Santa Anna y Lucas Alamán promovían el fortalecimiento del ejército permanente[579] como fuerza única del centralismo en detrimento de las milicias".[580]

Es decir, la guardia nacional fue concebida en los círculos liberales como un instrumento para defender de enemigos internos y externos al sistema federal.[581] En ese sentido, el objetivo original de la guardia nacional era sostener instituciones democráticas, es decir, el sistema representativo restaurado en 1846.[582] De esta

[578] Muestra de ello es que, el 13 de septiembre de 1852, "la guardia nacional de Jalisco proclama un plan político que sostiene la soberanía de los estados [...] e invita al general Santa Anna a regresar al país y contribuir al sostenimiento del régimen federal", véase: Guerrero Flores, David y Ruiz Ham, Emma Paula, *El país en formación. Cronología (1821-1854)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, p. 263.

[579] El 23 de marzo de 1853, Lucas Alamán envió una carta a Santa Anna para exponerle su programa de partido. Uno de los ejes de dicho programa consistía en "la supresión del sistema federal y de todo aquello relacionado con el sistema de elección popular; una nueva división territorial que facilite la administración y borre la estructura de gobierno actual; un ejército renovado, fuerte y leal…", véase: Guerrero Flores, David y Emma Paula Ruiz Ham, *op. cit.,* p. 267.

[580] González Oropeza, Manuel, *El fuero militar en México: la injusticia en las fuerzas armadas*, México, UNAM, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, s./f., p. 181, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/11.pdf*, fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

[581] La guardia nacional tenía gran importancia para los partidarios del federalismo porque fortalecía la autonomía regional. Muestra de ello es que su organización estaba a cargo de los ayuntamientos. Más aún, el ejército liberal tuvo como base los cuerpos de guardia nacional organizados previo y durante a la Guerra de Reforma, véase: Hernández López, Conrado, "Las fuerzas armadas durante la Guerra de Reforma (1856-1867)", *Signos Históricos*, México, núm. 19, enero-junio de 2008, pp. 36-67.

[582] En el Reglamento para organizar, armar y disciplinar la guardia nacional en los estados, Distritos y territorios de la Federación del 11 de septiembre de 1846, en su artículo 1o. se estipulaba que "la guardia nacional es inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo subsistirá

forma, la guardia nacional significó la fuerza pública con la que cada uno de los estados contaba para que los ciudadanos pudieran colaborar en la defensa del país y, así, contribuir en la conservación del orden público. De hecho, los padrones de ciudadanos aptos para ser miembros de la guardia nacional eran ciudadanos entre 16 y 50 años que contaran con un determinado nivel de ingreso, que supieran leer y escribir y, sobre todo, no formaran parte del Ejército.[583]

Sin embargo, la contraposición entre guardia nacional y ejército permanente se desdibujó después de la invasión norteamericana de 1847.[584] La guardia nacional estuvo regulada en un gobierno federal en el Acta Constitutiva y de Reforma de

---

permanentemente en la República mexicana", véase González Oropeza, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización de la guardia nacional", *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República LX Legislatura, Editora Laguna, 2008, p. 397.

[583] Solano González, Jesús, "La Guardia Nacional", *AÍDA Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 12, 2010, p. 210.

[584] Cuando México logró su independencia, Estados Unidos envió a Joel Robert Poinsett como representante para firmar un tratado de límites en el que Estados Unidos intentó anexarse la provincia mexicana de Texas. Sin éxito en el tratado, se inició un proceso de ocupación pacífica. El 1 de marzo de 1836, Texas proclamó su independencia de México y nombró presidente a David G. Burnett. El gobierno estadounidense, que había apoyado militar y económicamente a los separatistas, se apresuró a reconocer la independencia de Texas. Durante cerca de diez años el gobierno mexicano no intentó recuperar la provincia rebelde pero no reconoció su independencia. En marzo de 1845, la República de Texas se anexó a Estados Unidos. La anexión provocó que se incrementaran las tensiones. Como resultado, en 1845, el presidente de Estados Unidos, James K. Polk, ordenó al General Zacarias Taylor llevar un ejército a la frontera de Texas y México. En abril de 1846, la caballería mexicana al mando del General Anastasio Torrejón derrotó una fuerza norteamericana que marchaba de avanzada hacia el Río Bravo. Esto motivó al presidente Polk que el Congreso estadounidense le declarara la guerra a México el 13 de mayo de 1846. Los norteamericanos tomaron la Ciudad de México el 14 de septiembre y el gobierno mexicano se estableció en la ciudad de Querétaro. Con la firma del "Tratado de Guadalupe Hidalgo", en el mes de febrero de 1848, México perdió más de la mitad de su territorio y se inició el retiro de las tropas invasoras. El 15 de junio de 1848, terminó finalmente esta ocupación, véase: Secretaría de la Defensa Nacional, *La invasión norteamericana*, 16 de julio de 2015, s./p., en: *https://www.gob.mx/sedena/documentos/la-invasion-norteamericana,* fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

1847, en la Constitución Federal de 1857 y en la Constitución de 1917. En específico, de conformidad con la primera *Ley Orgánica de la Guardia Nacional* de 1848, decretada por el presidente José Joaquín de Herrera:

> Artículo 1. La guardia nacional se compone de todos los mexicanos hábiles para el servicio militar y que no tienen ninguna de las circunstancias por las que ley fundamental priva de los derechos de ciudadanía, o suspende su ejercicio.
>
> Artículo 2**.** La guardia nacional está establecida para defender la independencia de la Nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades establecidas por ellas.
>
> Artículo 3. Para la seguridad de las poblaciones y los caminos, y la custodia de cárceles y reos, se establecerá fuerzas especiales: la guardia nacional sólo tendrá obligación de atender esos objetos, cuando su auxilio sea necesario por alguna circunstancia extraordinaria.[585]

A partir de la circular del 24 de febrero de 1849, se comenzó a asimilar a la guardia nacional como parte del ejército federal de reserva.[586] La asimilación fue realizándose a través de la equivalencia de tiempos de servicio en la guardia nacional para aquéllos que quisieran ingresar al ejército permanente.[587]

Esto quedó plasmado en la normativa militar. De conformidad al artículo sexto de la *Ley del Servicio Militar,* publicada en el DOF el 11 de septiembre de 1940, se refleja dicha asimilación al estipularse que "en caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la guardia nacional, de acuerdo con sus condiciones

---

[585] González Oropeza, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización..." *cit.*, p. 410.

[586] En el Acta Constituya de 1847, la guardia nacional era una fuerza temporal en las capitales de los estados como parte complementaria del Ejército. En la Constitución de 1857, se consolidó para dar seguridad al Estado con mayor fuerza, aunque sin prescindir de un ejército permanente. Y, en la Constitución de 1917, estuvo constituida para uso militar y político, después para fines de defensa y seguridad interior, véase: Villalpando César, José Manuel, "La evolución histórica de la guardia nacional en México", en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano* (1986), México, UNAM, t. II, 1988, pp. 1140-1157.

[587] González Oropeza, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización*...", cit.,* p. 415.

físicas". No obstante, es claro que el ejército y la guardia nacional son dos entidades diferentes.

Si bien los dos estaban contemplados en la CPEUM como fuerzas de defensa nacional, cada uno poseía características y funciones de diferente nivel. De conformidad al artículo 13 de la *Ley Orgánica de la guardia nacional*, ésta se componía de los alistados que voluntariamente quisieran servir en ella. También, en el artículo 33, se estipulaba que, una vez organizadas las compañías de guardia nacional, los oficiales y sargentos se reunirían bajo la presidencia del de mayor edad y elegirían ternas de donde, el gobierno central, elegiría a sus jefes.[588]

Es decir, la guardia nacional, de espíritu local y democrático, se concibió como una fuerza auxiliar de los gobiernos estatales para salvaguardar el orden y seguridad dentro de sus territorios. En ese mismo sentido, se puede argumentar que el espíritu originario de la guardia nacional era ser una institución de servicio militar -más no del Ejército- orientada a la salvaguarda de la *seguridad pública* a nivel local, bajo el mandato de las autoridades civiles locales con mandos superiores elegidos democráticamente y, solamente en caso de extrema urgencia, podrían ser convocados para movilizarse fuera de su territorio para apoyar al gobierno federal en la defensa de la *Nación*. El Ejército, por su parte, es la institución de *seguridad nacional* que está, de forma permanente, a disposición del Ejecutivo Federal para la defensa del Estado mexicano.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la principal diferencia entre las reservas y la guardia nacional – en su concepción histórica- es que los primeros forman parte del cuerpo militar en calidad de inactivo,[589] mientras que la segunda

[588] *Idem.*

[589] Las reservas aparecen en distintos artículos de la *Ley del Servicio Militar*. En el artículo 7, por ejemplo, se estipula que la "Armada Nacional tomará de los contingentes de cada clase los efectivos necesarios para cubrir sus vacantes y constituir sus reservas"; en el artículo 8o. se estipula que, "en caso de llamamiento, los reservistas quedarán sujetos a las leyes y disposiciones militares desde la fecha que se establezca en él"; el artículo 9o. contempla que, en los casos de movilización, los reservistas serán considerados como pertenecientes al Ejército activo, desde la fecha en que se publique la convocatoria respectiva". El artículo 18 de la *Ley del Servicio Militar* evidencia sutilmente la diferencia entre los cuerpos de reserva y la guardia nacional cuando estipula que el "Secretario de

estaba constituida por ciudadanos civiles que, si bien eran considerados como hábiles para el servicio militar, no formaban parte propiamente del Ejército, sino que eran un apoyo en caso de extrema urgencia.[590]

Esta diferencia conceptual, aplicada a la reforma constitucional en materia de GN, genera una laguna jurídica respecto a las autoridades que tienen la obligación o mandato de reglamentar a los cuerpos de reserva que se incorporaron a la CPEUM en lugar de la guardia nacional original. Dado que no queda clara la naturaleza jurídica de dichos cuerpos de reserva y solamente forma parte de las obligaciones y derechos de los mexicanos que estipula la CPEUM, se abre la posibilidad a que hayan quedado como una potencial milicia cívica o guardia nacional en su sentido original, pero también es posible que hayan quedado al mando de las Fuerzas Armadas y del mismo Ejecutivo federal. O ninguna de las dos.

Aunado a esta laguna, se generó una contradicción jurídica porque, con la reforma constitucional, se creó una figura en la CPEUM de carácter civil que sigue estando contemplada en instrumentos jurídicos de naturaleza militar por hacer

---

la Defensa Nacional podrá llamar una o varias clases de reservistas, en su totalidad o en parte, para ejercicios, para maniobras o simplemente para comprobar la presencia de tales reservistas, solamente por el término indispensable para tales fines" ya que no contempla la posibilidad de llamar a la guardia nacional para el mismo ejercicio. Esta evidencia es aún más clara al revisar el *Reglamento de la Ley del Servicio Militar*, la cual no contempla, ni siquiera en el Capítulo XIII. De las Reservas, a la guardia nacional, véase: *Reglamento de la Ley del Servicio Militar,* 6 de junio de 1947, última reforma publicada, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2020.

[590] La reglamentación histórica que existe en torno a la guardia nacional coincide en los siguientes elementos: 1) Edad: los milicianos deben estar entre los 18 y 50 años de edad (excepto en el Reglamento del 11 de setiembre de 1846 que se reclutaban desde los 16 años); 2) Excepciones: eclesiásticas, militares, empleados, funcionarios, catedráticos, entre otros; 3) Extranjeros: estaban impedidos de formar parte de la guardia nacional hasta 1848 porque posterior a esa fecha se les permitió ingresar de forma voluntaria; 4) Registro: a cargo de las autoridades municipales; 5) Mando: bajo autoridades civiles de cada estado; 6) Oficialidad: electos por los integrantes de la guardia nacional (carácter democrático); 7) Fondo: recursos integrados por las contribuciones obligatorias de las personas exceptuadas, véase: González Oropeza, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización*...", cit.* p. 370.

referencia a la guardia nacional original. En la *Ley Orgánica del Ejército y Armada Mexicanos* y en la *Ley del Servicio Militar,* como en su Reglamento, por ejemplo, se percibe su carácter militar. En la Ley se estipula que las reservas, hasta los 45 años, pertenecerá a la guardia nacional:

> Artículo 5º.- El servicio de las armas se prestará:
>
> Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.
>
> Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva.
>
> Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva.
>
> Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.
>
> Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva.[591]

Y, en el "Capítulo XIII. De las Reservas" del *Reglamento de la Ley del Servicio Militar,* dichas reservas aparecen de la siguiente manera:

> Artículo 113.- Los oficiales de las Reservas servirán en la 1ª hasta los 36 años de edad y en la 2ª hasta los 50.
>
> Los Sargentos y Cabos de las Reservas servirán en la 1ª hasta los 33 años de edad y en la 2ª hasta los 45.
>
> Los reservistas que no tengan jerarquía militar servirán en la 1ª hasta los 30 años de edad y en la 2ª hasta los 40.
>
> Artículo 114.- A los mexicanos que hubieren ostentado con anterioridad alguna jerarquía militar y estén fuera del servicio activo, les será reconocida dentro de las Reserva que les corresponda conforme a su edad. Quedan exceptuados los que hayan sido dados de baja en cumplimiento de una sentencia ejecutoria, quienes que darán como simples reservistas.
>
> […]
>
> Artículo 118.- Los Oficiales de la Reserva procederán además:
>
> I.- De los conscriptos que al finalizar su año de servicios en las unidades del activo satisfagan los requisitos que se establecen en el artículo siguiente;

[591] *Ley del Servicio Militar*, 11 de septiembre de 1940, última reforma publicada el 22 de junio de 2017, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2020.

> II.- De los voluntarios de tropa no procedentes de la servidumbre, que al finalizar su tiempo de servicios en las unidades del activo obtengan dignamente su separación, se hallen aún dentro de la edad establecida para las Reservas y reúnan los requisitos que se mencionan en el artículo siguiente;
>
> III.- De los Sargentos 1os. que hayan alcanzado este grado dentro de las Reservas y que por sus conocimientos y constancia se hagan acreedores al ascenso siempre que reúnan los requisitos que se establecen en el artículo 120.
>
> Artículo 119.- Los conscriptos y voluntarios a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior podrán ser propuestos a la Secretaría de la Defensa Nacional para Subtenientes de complemento, por los Comandantes de sus respectivas unidades siempre que al terminar su tiempo de servicios en los cuerpos del activo, reúnan los requisitos siguientes:
>
> I.- Que tengan buena salud comprobada mediante certificado médico;
>
> II.- Que hayan observado buena conducta, acreditada por los Jefes de quienes dependan;
>
> III.- Que den muestras de capacidad para el mando de una sección orgánica;
>
> IV.- Que sean aprobados en un examen teórico-práctico de las materias que determine la Secretaría de la Defensa Nacional.[592]

Como se puede observar, los cuerpos que conforman las reservas son militares ya que, aunque provengan de las unidades o cuerpos del activo conformadas por los mexicanos que tuvieron que realizar su servicio militar según el *Reglamento de la Ley del Servicio Militar*, para ser parte de las reservas necesitan ser propuestos por alguna autoridad militar, ser aprobados en un examen teórico-práctico e, incluso, se contempla el ascenso de rangos dentro de las mismas reservas, lo que no ocurriría con la guardia nacional, en su sentido original:

> Artículo 124.- Los reservistas dentro de sus respectivas Reservas podrán ascender a Cabos y Sargentos cuando satisfagan los requisitos que se establecen a continuación:
>
> I.- Que gocen de buena salud comprobada mediante certificado médico;

[592] *Reglamento de la Ley del Servicio Militar*, 10 de noviembre de 1942, última reforma publicada el 6 de junio de 1947, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020.

> II.- Que hayan observado buena conducta, acreditada por los Jefes de quienes dependan;
>
> III.- Que tengan en cada empleo un tiempo mínimo de 6 meses;
>
> IV.- Que cubran un promedio mínimo de asistencia e instrucción y demás práctica de un 80%;
>
> V.- Que poseen los conocimientos correspondientes a la instrucción primaria elemental;
>
> VI.- Que sean aprobados en un examen teórico-práctico, que para grado fije la Secretaría de la Defensa Nacional.[593]

En ese tenor, no es claro si se trata de los cuerpos de reserva contemplados en la normativa militar o si son otro cuerpo de seguridad. Tampoco es evidente si será un cuerpo armado que podrá ser constituido por la Federación, entidades federativas o por las autoridades Municipales. Es decir, para el caso de los cuerpos de reserva ahora contemplados en la CPEUM, no queda claro a quién le corresponderá constituirlos o mandatarlos ante la eventual necesidad de conformarse. Tampoco es claro cuándo es necesario que se constituyan, por cuánto tiempo, en qué condiciones, ni quien determinaría su organización.

A diferencia de esto, en la guardia nacional histórica, se establecía en los diferentes ordenamientos jurídicos que estaría bajo el mando de las autoridades civiles de cada entidad federativa. Por ejemplo, en la *Ley Orgánica de la guardia nacional* de 1848, se estipulaba en el artículo 4o. que todo mexicano que llegara a la edad de diez y ocho años tenía la obligación de poner su nombre en el registro de la guardia nacional, lo cual estaría a cargo de cada Municipalidad. Los cuerpos de la guardia nacional, por lo tanto, llevarían el nombre del Estado, territorio o Distrito que representaban (artículo 28 de la *Ley Orgánica de la guardia nacional* de 1848). Más aún, según el artículo 38 de la misma Ley, los cuerpos de la guardia nacional estarían en asamblea, guarnición o en campaña según lo determinaran los gobernadores de los estados, y el Presidente en el Distrito y territorios.[594]

---

[593] *Idem.*

[594] González Oropeza, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización*...", cit,* p. 414.

De lo anteriormente expuesto, se puede observar que si bien la reforma en materia de GN justificó su creación en que se necesitaba una fuerza policial federal de *seguridad pública* que tuviera disciplina militar; llama la atención que la guardia nacional original ya contaba con una figura cívica, habilitada para el servicio militar, que le hubiera permitido realizar labores de mantenimiento del orden y seguridad locales a través de su componente permanente. No sólo eso, también la hubiera habilitado, a través de los componentes de las guardias nacionales móviles de los gobiernos locales, realizar labores de *seguridad pública* federal. No obstante, lo único que se generó con la reforma constitucional -de forma súbita y sin claridad- fue una laguna jurídica al incluir a los cuerpos de reserva en los artículos que contemplaban la participación de la antigua guardia nacional.

II. LA SUPUESTA NATURALEZA CIVIL

A pesar de las modificaciones aprobadas, sobresale el hecho de que esta nueva institución se conformó como una nueva fuerza cuasi-militar. Así, la primera política pública en materia de *seguridad pública* del presidente López Obrador fue, en realidad, de *seguridad interior*.

Con respecto a la posibilidad de entender la recién creada GN como una nueva policía de la federación o institución de seguridad civil, basta considerar su composición por elementos de la Policía Militar y Naval, así como su disciplina militar para diferenciarla de la misma. El mando también es otra diferencia. Si bien es cierto que constitucionalmente ambas tienen mando civil, la realidad es otra.

En primer lugar, porque si bien la GN estaría adscrita a la SSPC en lugar de la SEDENA, y se regiría por una doctrina policial, según su artículo Segundo Transitorio, se conformaría con elementos provenientes de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval.[595]

[595] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional*, 26 de marzo de 2019, *Diario Oficial de la Federación,* 2 de julio de 2020.

En segundo, porque sus mandos también serían militares. El nombramiento de Luis Rodríguez Bucio como titular de la GN lo reafirma ya que no solamente cuenta con formación militar, sino que ha ocupado diversos cargos en la carrera militar y, de hecho, fungió como General Brigadier del Estado Mayor Presidencial.[596]

Si bien el nuevo titular de la GN se encontraba en proceso de retiro de su carrera militar cuando fue su nombramiento,[597] no se puede omitir que este acto se contraponía al espíritu civil de la GN. Las implicaciones de esto son relevantes toda vez que, a nivel federal, la planeación y ejecución de las políticas de *seguridad pública* se guiará bajos los principios y disciplina militar.

También, y pese a que la reforma constitucional estipula que la GN es una institución de *seguridad pública*, llama la atención que casi el 80% de los elementos

[596] De conformidad al Directorio de la Guardia Nacional, el General Luis Rodríguez Bucio es Lic. En Administración Militar, Maestro en Administración Militar, Doctor en Defensa y Seguridad Nacional. Dentro de sus cargos relevantes se encuentran el haber sido Comandante de la Guarnición Militar de Cancún, Quintana Roo; Director del Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana: Jefe de la planta del E.M.D.N; Jefe de Estado Mayor de una zona militar (Aguascalientes, Aguascalientes); y Agregado militar en Alemania y Polonia. En el ámbito de la seguridad pública, fue Director del área de Operaciones Especiales de la Policía Federal y coordinador de grupos interinstitucionales del CISEN, véase Guardia Nacional, *Directorio*, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/guardianacional/estructuras/n-210279*, fecha de consulta: 28 de agosto de 2020.

[597] Según el Comunicado de Prensa 011 de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Comandante de la Guardia Nacional con fecha 3 de septiembre de 2019, el General de Brigada D.E.M. Luis Rodríguez Bucio, causó baja del servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos el 31 de agosto de 2019, de conformidad con el artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual establece los 63 años de edad como límite en el servicio activo para un General de Brigada. Y se recordó en dicho comunicado que "al ser nombrado Comandante de la Guardia Nacional por el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, el General Rodríguez Bucio ya se encontraba en trámite de retiro de las Fuerzas Armadas", véase Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, "El comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, pasa de elemento activo a retirado en la SEDENA", *Comunicado de prensa*, México, 3 de septiembre de 2019, s./p., en: *https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-comandante-de-la-guardia-nacional-general-luis-rodriguez-bucio-pasa-de-elemento-activo-a-retirado-en-la-sedena*, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

desplegados de la GN provienen de las Fuerzas Armadas y solamente el 20% de la Policía Federal.[598]

Por otro lado, sobresale que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF) para el Ejercicio Fiscal 2020, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante SSPC) no tenía recursos asignados para pagar los sueldos de los integrantes militares de la GN y, de hecho, sus salarios los seguían recibiendo de la SEMAR o de la SEDENA,[599] aunque en la *LGN* se estipula en la fracción IX

[598] Al primero de octubre de 2019, la Guardia Nacional contaba con 70,920 elementos desplegados, de los cuales 35,232 provenían de la policía Militar, 6,871 de la Policía Naval, 13,464 eran elementos de la SEDENA en apoyo de la Guardia Nacional, 615 eran elementos de la SEMAR en apoyo a la Guardia Nacional y, 14,738 provenían de la Policía Militar, véase Presidencia de la República, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina*, México, 14 de octubre de 2019, s./p., en: *https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-14-de-octubre-2019*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[599] En el Anexo I del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020 respecto al Gasto Neto Total, solamente se considera en el Gasto Programable de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana los recursos que serán transferidos de la Policía Federal a la Guardia Nacional, es decir de sus elementos civiles más no militares. En el artículo 18 del PEF 2020 también se estipula que "la Secretaría podrá autorizar, en términos de las disposiciones específicas que emita, el otorgamiento de compensaciones económicas para el personal que integra la Guardia Nacional como parte de su sistema de remuneraciones, así como de los sistemas complementarios de seguridad social, sin que lo anterior comprometa recursos de largo plazo mayores a los autorizados en los términos de este Decreto". Esto es, se consideran las compensaciones económicas y de seguridad social más no implica una modificación en la dependencia que pagará las remuneraciones salariales, véase: *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*, 11 de diciembre de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de junio de 2020. Por otro lado, sobresale que en el Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2019, se tiene considerado un presupuesto diferenciado para la Policía Federal (que asciende a $25,443,933,938) y la Guardia Nacional (que asciende a $3,842,200,200), mientras que en el Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de la Defensa Nacional 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2020, se estipula un monto asignado al Cuerpo de Policía Militar correspondiente a $21,922,225,285.

del artículo 25 que uno de los requisitos para que un militar se incorpore a la GN es que esté funcionalmente separado de la institución armada de origen.[600]

Con respecto al artículo 16, según el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo del 21 de diciembre de 2018, se incluyó la palabra "civil" con el objeto de clarificar que las personas deberían ser puestas a disposición de las autoridades civiles más cercanas para brindar seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos respecto a que no existiría la posibilidad de detención arbitraria por parte de autoridades militares:

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	**Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional**
Artículo 16. … … … … Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Pública. Existirá un registro inmediato de la detención.[601] … … … … … … … … … …	**Artículo 16.** … … … … Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad **civil** más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. … … … … … … … … … …

[600] Hope, Alejandro, "La Guardia Nacional no tiene plazas", *El Universal,* México, 11 de septiembre de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-no-tiene-plazas*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

[601] *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 18 de junio de 2008, *op. cit.*

… … … …	… … … …

No obstante, con esta modificación se le otorga la facultad a la GN, al ser una de esas autoridades civiles, de ser el primer contacto con los detenidos. La consecuencia de esto es que, los procesos de detención quedarían susceptibles a la disciplina y entrenamiento militares que, si bien fueron considerados como necesarios para reformar y mejorar el actuar de las instituciones policiales, todavía enfrentan cuestionamientos respecto a las posibles violaciones de derechos humanos en lo que respecta al debido proceso.[602]

Esta modificación no es menor. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se había pronunciado sobre esta materia en la sentencia del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* estableciendo que los *Estados* deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debería guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.[603]

En el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, en su párrafo 182, la Corte IDH reafirmó que las Fuerzas Armadas cuando -excepcionalmente- intervengan en tareas de *seguridad pública*, deben participar de forma extraordinaria, siempre y cuando se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso, así como subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que dichas labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. Esta actuación también debe ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los

[602] Véase Capítulo Décimo Primero para profundizar en la materia.

[603] Corte IDH, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 220, 2010, párr. 86.

principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de conformidad con la respectiva capacitación en la materia, y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.[604]

Toda vez que la GN se compone de la Policía Militar y la Policía Naval, el entrenamiento de sus miembros es el propio de las Fuerzas Armadas y, en ese sentido, no se puede evitar que exista el riesgo de violación a los derechos humanos y protección judicial. Muestra consistente de ello es que, entre julio y noviembre de 2019, la CNDH informó que había recibido 32 quejas contra miembros de la GN por violaciones de derechos humanos, incluidas acusaciones de abusos contra migrantes, tortura y detención arbitraria.[605] En los primeros dos meses de 2020, la CNDH continuó registrando quejas contra la GN por acusaciones de desaparición forzada, trato cruel e inhumano o degradante y detención arbitraria.[606]

Tomando en cuenta lo anterior, en la reforma constitucional al artículo 16 resultaba necesario incluir una excepción para el caso de los elementos militares de la GN. Lo anterior porque, conforme se explica en la Opinión de la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados sobre la Iniciativa con proyecto de decreto, se pueden distinguir tres niveles de contacto entre una autoridad que ejerce facultades de *seguridad pública* y una tercera persona:

a) Simple inmediación entre el agente de seguridad y el individuo, para efectos de investigación, identificación o prevención;
b) Restricción temporal del ejercicio de un derecho, como puede ser la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad, y

---

[604] Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 370, 2018, P. 20, párr. 182.

[605] Redacción de Animal Político, *CNDH registra 32 quejas contra Guardia Nacional por presuntas violaciones de derechos, Animal Político*, México, 9 de enero de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/2020/01/cndh-guardia-nacional-quejas-violaciones-derechos/,* fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

[606] Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*, México, enero-mayo 2020, s./p., en: *http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp,* fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

c) Detención en sentido estricto.[607]

Desde el primer nivel de contacto hasta la detención, la participación del componente militar de la GN solamente debería permitirse como excepcional y admitirse únicamente en casos en los que no es posible, por cuestión temporal, conseguir mandamiento escrito, orden judicial o acompañamiento de otros integrantes policiales federal, estatal o local. Asimismo, se debería estipular algún tipo de control para evitar los casos en que el supuesto anterior no se cumpla, ya que favorecería que sigan ocurriendo violaciones de derechos humanos asociados a la intervención militar en *seguridad pública*. Con lo anterior, se puede corroborar que la naturaleza de la GN no puede considerarse como civil.

III. LA GUARDIA NACIONAL COMO PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

La reforma en materia de GN al artículo 21 constitucional es la de mayor relevancia toda vez que en ésta se da lugar a la creación de la figura de la GN en el sentido actual y, en definitiva, fue uno de los artículos que suscitó más reservas y preocupación durante todo el proceso legislativo por parte de los diferentes actores políticos, académicos y civiles.

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	**Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional**
Artículo 21. …	**Artículo 21.** …
…	…
…	…
…	…
…	…
…	…

[607] Tesis 1a. XCIII/2015, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, marzo de 2015, p. 1096.

…	…
…	…
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.[608]	La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública** comprende la prevención**,** investigación y persecución **de los delitos,** así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:[609]	Las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional,** serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir **los fines** de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
a) …	a) ...
b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a	b) El establecimiento de **un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública,**

[608] *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, 29 de enero de 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

[609] *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) a e) …	**proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases** de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificad**a** y registrad**a** en el sistema. c) a e) ...
Sin correlativo.	**La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.**
Sin correlativo.	**La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.**
Sin correlativo.	**La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.**

Con respecto a la redacción del párrafo noveno, la reforma realizada se podría percibir a primera vista como coincidente, en lo general, con lo estipulado en el artículo 2o. de la *LGSNSP* en donde se define a la *seguridad pública* como

> […] una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y 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 sanción de las infracciones administrativas, así

> como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado […].[610]

No obstante, al analizar de forma particular las modificaciones respecto a los fines de la *seguridad pública*, se puede observar que, tras la reforma constitucional en materia de GN, se sustituyó como fines de la *seguridad pública* el término "derechos de las personas" que está presente en la LGSNSP por "vida" y "patrimonio de las personas" en la CPEUM. Esta diferencia es de suma importancia si consideramos que los derechos humanos estipulados en el marco normativo nacional e internacional van más allá del derecho a la vida y al patrimonio. A su vez, esto representa una antinomia en el sentido que la CPEUM está considerando como fines de la *seguridad pública* menos derechos que los estipulados en dicha Ley.

De igual forma, en el texto constitucional se eliminó la diferencia que se hace entre prevención especial y general de los delitos en la LGSNSP. La prevención general, es la que se da antes que se produzcan las conductas delictivas, considerándola también como prevención primaria. Ésta consiste en la expedición de normas generales que contemplan los tipos penales, es decir, es abstracta y no se refiere a casos concretos. La prevención especial, por el contrario, es la que se aplica cuando ya se produjo la conducta antisocial, también conocida como secundaria y terciaria, por lo que está dirigida a la persona que cometió el delito.[611] Si bien esta diferencia no se contemplaba en el texto constitucional original, dado que la recientemente promulgada LGSNSP lo incorpora, se debió de haber incluido en la reforma constitucional en materia de GN para justificar la participación de las instituciones de *seguridad pública* en labores de prevención del delito particular y, sobre todo, para ser coincidente con el texto constitucional reformado.

---

[610] *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2 de enero de 2009, última reforma publicada el 27 de mayo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2020.

[611] Perdomo Cueto, Gerardo, *La prevención del delito y el Ministerio Público,* México, UNAM, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 139, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/136/11.pdf*, fecha de consulta: 25 de junio de 2020.

En el párrafo siguiente, cuando se refiere a que las instituciones de *seguridad pública* serán de carácter civil, disciplinado y profesional, sobresale el énfasis que se realiza para incluir a la GN como una de esas instituciones a pesar de que, más adelante en ese mismo artículo, se le define como la institución policial de carácter civil de la Federación. Dicho énfasis significa que implícitamente se reconoce que, *de facto,* la GN es un cuerpo híbrido cívico-militar. De lo contrario, hubiera sido innecesario incorporar semejante distinción.

En ese mismo párrafo constitucional, se sustituyó la palabra "objetivos" por la palabra "fines" para enfatizar que la coordinación de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberá estar orientada a: 1) salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas y 2) contribuir a la generación y preservación de orden público y la paz social.

Esta nueva redacción de los fines de la *seguridad pública* presenta matices importantes con respecto a lo estipulado en el artículo 2o. de la LGSNSP: 1) salvaguardar la integridad y derechos de las personas y 2) preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Mientras que en la LGSNSP se reconoce como uno de los fines de la *seguridad pública* el preservar el orden y la paz públicos, la reforma constitucional en materia de GN modificó el sentido de este fin al incluir "la generación" del orden público y la paz social. Es decir, ahora no solamente se debe preservar, sino que se debe generar el orden público. Esto crea algunas interrogantes porque se puede preservar el orden social en un espacio público, creado o generado por el *Estado*, pero ¿cómo se genera el orden público?, ¿qué se entiende por orden público? ¿es algo que se impone de forma autoritaria o en consenso con la población? No es claro ni en la CPEUM ni en la LGSNSP.

Adicionalmente, mientras que en la LGSNSP se contempla como uno de los fines de la Federación, las entidades federativas y Municipios la preservación de la "paz pública", en la reforma constitucional se sustituye por el término "paz social". La paz social, en su sentido objetivo, consiste en la eficacia de un sistema que realiza los valores jurídicos para cuyo logro fue instituido. En su sentido subjetivo, solamente puede ser fruto de la justicia porque es la convicción que las reglas ordenadoras

eficaces son también y, sobre todo, normas auténticas o justas.[612] Cuando en la reforma constitucional se estipula que uno de los fines de la *seguridad pública* debe ser la generación de paz social, la LGSNSP deja de ser respetuosa de la supremacía constitucional dado que limita la *seguridad pública* a preservar la paz pública, minimizando la facultad que tiene el Estado mexicano para que, a través de la implementación de sistemas de justicia respetuosos de un Estado de derecho, se pueda alcanzar la paz social en su sentido subjetivo.

En su conjunto se puede observar que estas modificaciones son importantes porque se contraponen a lo estipulado en el artículo 133 constitucional en donde se establece que la "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión". En la medida en que la LGSNSP o la LGN no sean coincidentes con el espíritu constitucional respecto a la GN, se pueden generar vicios en la interpretación e implementación de políticas públicas en materia de *seguridad pública*.

Por otra parte, el quebranto al principio de supremacía constitucional se puede observar en la normatividad de la GN. En el artículo 6o. de la LGN, se enlistan los siguientes fines:

> I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades
>
> II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
>
> III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
>
> IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.[613]

[612] García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 493.

[613] *Ley de la Guardia Nacional*, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2020.

De esta redacción se desprende una antinomia respecto a la reforma constitucional porque en el primer fin de la Ley se retomaron los derechos de las personas, así como en el texto de la LGSNSP.

Aunado a esta diferencia, si bien es cierto que se contemplan prácticamente todos los fines que incluyeron en el artículo 21 constitucional tras la reforma en materia de GN; cabe resaltar que, a través de la LGN, se le asignó un fin adicional a este nuevo cuerpo de seguridad: la seguridad y la salvaguarda de los bienes y recursos de la *Nación*. Esto es sumamente relevante precisamente por el uso del término *Nación*.

De conformidad con el artículo 1o. de *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, una de las misiones de las Fuerzas Armadas es "defender la integridad, independencia y la soberanía de la nación". Es decir, el término *Nación* une nuevamente a la GN con las Fuerzas Armadas y la aleja de las instituciones de *seguridad pública*. Esto evidencia que la GN no puede ser una institución de *seguridad pública*, aunque tampoco puede ser considerada en su totalidad como una institución de *seguridad nacional*.[614]

Con respecto a la modificación realizada al inciso b) del artículo 21 constitucional, se estipula que el establecimiento de un sistema nacional de información en *seguridad pública* estará a cargo de la Federación y será alimentado por la información que se disponga en materia de *seguridad pública* por los tres órdenes de gobierno a través de las dependencias responsables de la *seguridad pública*; es decir, de las Secretarías de Seguridad Federal, estatal y Municipales.

Esto es importante por dos temas. El primero es que, en la reforma constitucional, se estipula que el Sistema estará a cargo únicamente de la Federación, no de las entidades o Municipios; sin embargo, eso no queda contemplado con claridad en la LGSNSP. Si bien en el artículo 7o. de dicha Ley se considera que serán las instituciones de *seguridad pública* de los tres niveles de gobierno quienes, en el ámbito de su competencia, se coordinarán para integrar el Sistema, no se estipula quien será, dentro de la integración de dicho Sistema, el encargado de que se

[614] Véase Capítulo Cuarto.

cumplan los objetivos y fines. Es decir, no se refuerza lo contemplado en la reforma constitucional respecto a que este Sistema deberá estar no sólo integrado sino a cargo de la Federación, lo cual podría favorecer un deslinde de responsabilidades por parte de las autoridades federales o locales.

El segundo aspecto es que la nueva redacción del inciso b), al limitarse exclusivamente a las dependencias de *seguridad pública* como las encargadas de proporcionar la información en la materia, deja fuera a las demás las instituciones de *seguridad pública* que se contemplan en las definiciones del artículo 5o. de la LGSNSP. Las instituciones de *seguridad pública*, de conformidad a dicha Ley, se conforman por las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias de la *seguridad pública* a nivel Federal, estatal y Municipal; no sólo a las dependencias de *seguridad pública*.

El Sistema, para efectos de dicha Ley, es un conjunto integrado, organizado y sistematizado de las Bases de Datos. Las Bases de Datos, a su vez, son

> […] subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos.[615]

Es decir, las Bases de Datos que conforman el Sistema que estará a cargo de la Federación contienen información generada por todas las instituciones de *seguridad pública*, no sólo por las dependencias de *seguridad pública*. El establecer que sólo las dependencias responsables de *seguridad pública* serán las que puedan proporcionar dicha información, implica una jerarquía de éstas frente a las demás

[615] *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2 de enero de 2009, última reforma publicada el 27 de mayo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2020.

instituciones. Este argumento fue ignorado a pesar de que fue mencionado durante las Audiencias públicas que se llevaron a cabo en el Senado de la República.

Con respecto a la adición del párrafo décimo primero, se reafirma la naturaleza híbrida de la GN porque, por una parte, se le define como una institución policial de carácter civil; por otra, se le asigna como uno de sus fines adicionales a los de todas las demás instituciones de *seguridad pública*, la salvaguarda de los bienes y recursos de la *Nación*.

IV. SOBRE EL DESEQUILIBRIO DE PODERES

En lo que se refiere al artículo 73 y las facultades del Congreso, se reformó el artículo constitucional para derogar la disposición que vinculaba el Congreso de la Unión con la reglamentación de la guardia nacional, se incluyó el respeto a los derechos humanos, la organización de la GN y leyes del uso de la fuerza y registro de detenciones.

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	**Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional**
Artículo 73. I. a XIV…	**Artículo 73.** I. a XIV…
XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar, disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la forme, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.	XV. **Se deroga**.
XVI. a XXII. …	XVI. a XXII. …
XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad	XXIII. Para expedir leyes que, **con respeto a los derechos humanos,** establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen la Guardia Nacional y las demás** instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución**; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;**

con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.[616] XXIV. a XXXI. …	XXIV. a XXXI. …

La fracción XV era reflejo de la concepción histórica de la guardia nacional -civil y democrática previamente descrita- toda vez que se le otorgaba la facultad al Congreso de la Unión para "organizar, armar, disciplinar la GN, reservándose los ciudadanos que la forme, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos".

A diferencia de los demás artículos en donde se sustituyó el término guardia nacional por "cuerpos de reserva", llama la atención que en este caso no se haya realizado dicha modificación. Conforme se explicó previamente, la guardia nacional original tenía una estrecha relación con el Congreso de la Unión en virtud de que era éste quien podía autorizar al Presidente de la República para hacer uso de ella fuera del territorio de los estados. Asimismo, era el garante de su espíritu democrático. No obstante, de entenderse a los cuerpos de reserva como las guardias nacionales originales, debería de haberse mantenido dicha relación intacta.

Esta omisión no solamente nos indica que los cuerpos de reserva no pueden entenderse en el mismo sentido que la guardia nacional original, sino que con la derogación de este artículo, pareciera que deliberadamente se buscó eliminar cualquier posibilidad de control, supervisión o equilibrio de fuerzas por parte del Congreso de la Unión respecto al uso de estos cuerpos.

Esto se puede observar a lo largo del proceso legislativo ya que, si bien se intentó equiparar la importancia que tenía el Congreso para la reglamentación y organización en la vieja guardia nacional e incluso se buscó otorgarle la facultad para disolverla, en la reforma aprobada se le limitó a expedir leyes que organizarían la nueva GN:

[616] *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, 29 de enero de 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

Texto constitucional antes de la Iniciativa	Dictamen aprobado en el Senado de la República y la Cámara de Diputados 22 y 26 de febrero de 2019, respectivamente
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. al XIV. … XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar, disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la forme, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XVI. a XXXI. …	**Artículo 73. ...** I a XIV. ... XV. **Se deroga**. XVI a XXII. … **XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;** XXIV. a XXXI. …

Esto es grave toda vez que se excluyó al Poder Legislativo Federal en la observancia del Poder Ejecutivo Federal respecto al uso de los cuerpos de reserva que, como ya se explicó con anterioridad, podrían ser cuerpos militares de las Fuerzas Armadas que se encuentran inactivos.

Por otro lado, la inclusión del respeto a los derechos humanos en la fracción XXIII es coincidente con la normatividad nacional e internacional en la materia. Sin embargo, vale la pena resaltar que se eliminó la posibilidad que el Congreso de la Unión pueda establecer instituciones de *seguridad pública* en materia federal, haciendo énfasis en la GN. Si bien permanece la facultad de organizarlas, el Congreso ya no puede establecerlas lo que, en principio, podría suponer que su creación sólo le corresponderá al Poder Ejecutivo Federal.

Esta afectación al equilibrio de poderes entre el Ejecutivo federal y el Legislativo federal se hace más evidente cuando se modifica la fracción del artículo 76 en los siguientes términos:

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional
Artículo 76. … I. a III. … IV. 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;[617] V. a X. … XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;[618] XII. a XIV. …	**Artículo 76.** … I. a III. … **IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional**; V. a X. … XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; XII. a XIV. …

La reforma constitucional a la fracción IV de este artículo tiene dos implicaciones. La primera, que ya no es necesario que el Senado de la República, en calidad de representante de las entidades federativas, dé su consentimiento para que el Presidente de la República haga uso de la GN.[619] Esto es indicio no solamente de

[617] *Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 de octubre de 1974, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

[618] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 10 de febrero de 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2020.

[619] Para fines de este trabajo de investigación se sostiene que, a pesar de que existen Senadores de representación proporcional, el Senado de la República es el representante de las entidades federativas en virtud de sus orígenes y carácter otorgado en la Constitución Política de los Estados

que se creó una institución de *seguridad pública* completamente diferente a la concebida originalmente, sino que puede favorecer un uso discrecional por parte del Ejecutivo sin que exista ningún contrapeso del Senado de la República.

La segunda, que el Senado de la República únicamente tiene facultades para analizar y aprobar un informe anual. Tras haber tenido que realizar una solicitud de acceso a la información pública el 7 de julio de 2020 porque el Informe Anual de la GN no se encontraba disponible en el Sistema de Información Legislativa para esa fecha, no fue sino hasta el 22 de septiembre de 2020 que la Comisión Dictaminadora se limitó a recomendar que:

> […] atendiendo el que estamos ante una institución en proceso de formación y que tiene que actuar de manera paralela para combatir la inseguridad y de la información que se presenta en el Informe del Ejecutivo, esta Comisión Dictaminadora considera que hay áreas de oportunidad que se podrían fortalecer. En este sentido esta Comisión Dictaminadora considera oportuno recomendar que, en los procesos de capacitación y de formación a que están siendo sujetos los integrantes de la Guardia Nacional, si bien se aprecia que se está atendiendo a la perspectiva de género y de protección a los Derechos Humanos, estas materias sean fortalecidas como parte central de dichos procesos.
>
> Esta Comisión Dictaminadora considera que las acciones en favor de evitar la violencia en contra de las mujeres, jóvenes, niñas y niños, grupos vulnerables y la protección de los derechos humanos, debe continuar siendo el eje central de la capacitación, formación y actuación de quienes conforman la Guardia Nacional, por

---

Unidos Mexicanos. Recordemos que, desde la primera Carta Magna, el Senado nació de la idea de que las provincias o estados, en su conjunto, tuvieran legítima representación en el Poder Legislativo para proteger sus intereses y mantener el equilibrio de la Unión, así como la igualdad de los estados. De ahí su carácter territorial en el que, independientemente de la población o superficie, todos los estados estarían representados. Si bien es cierto que el sistema de representación proporcional ha generado cuestionamientos respecto a su legitimidad, particularmente en el caso de la elección de Senadores, por considerarse que este mecanismo puede ocasionar el quebranto del principio de representación igualitaria de las entidades federativas a favor del sistema de partidos, no se considera necesario abordar esta problemática para evidenciar los argumentos presentados a lo largo de este trabajo de investigación ya que sólo se hará referencia al impacto genérico de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional en el órgano legislativo, no en su mecanismo interno de elección.

> lo que en los futuros informes que presente el Ejecutivo Federal a este Senado de la República de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional, lo anterior deberá ser parte importante de su contenido , en complemento a lo que establece la legislación en materia del Informe.[620]

La fecha del Dictamen y el hecho que éste refiera únicamente a recomendaciones respecto a la GN evidencia que existe un desequilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo Federal. De conformidad al artículo 98 de la LGN, el periodo con el que contaba el Senado de la República para solicitar más información se había agotado desde el 18 de marzo:

> Artículo 98. El Senado de la República podrá solicitar al Ejecutivo Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del informe, datos adicionales a sus rubros legales, los cuales deberán remitirse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del requerimiento.[621]

No sólo eso, el Senado de la República ya había incumplido con el plazo establecido para la aprobación del informe estipulado en el artículo 99. “El Senado de la República analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en el que haya sido presentado”.[622]

La CPEUM señala que el Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1° de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El informe se había entregado durante el segundo periodo de sesiones, conforme a la Ley, pero el Dictamen del Senado de la República se entregó hasta el primer periodo de sesiones. Con esto las recomendaciones del Legislativo federal quedan aún más debilitadas frente al Ejecutivo.

---

[620] “Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, por el que se aprueba el Informe del Ejecutivo Federal de las Actividades Desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/3PPO-27, 7 de octubre de 2020, p. 47, 13 de octubre de 2020.

[621] *Ley de la Guardia Nacional*, *op. cit.*

[622] *Idem.*

La disposición constitucional sobre el informe anual y el proceso legislativo observado durante el análisis del primer informe también evidencian una laguna jurídica. En ninguna parte se especifica si existe la posibilidad que no se apruebe el informe sobre las actividades de la GN; tampoco se define cuál sería la consecuencia de dicho rechazo, no se contemplan cuáles serán los criterios para analizar el uso de la GN por parte del Ejecutivo Federal y no se detallan los supuestos que darían lugar a un rechazo del informe. Es decir, el Senado de la República, como representante de las entidades federativas, no sólo perdió cualquier tipo de injerencia sobre el uso que se le pueda dar el Ejecutivo federal en el territorio nacional, sino que tampoco puede hacer nada ante cualquier desvío o quebranto de sus funciones.

Esto último también se observa con la derogación de la fracción XV del artículo 73. A pesar de que Diputados de diversas facciones políticas abogaron por mantener la facultad del Congreso de la Unión para disolver la GN, la reforma constitucional no lo incluyó. Diputados como Marco Antonio Adame Castillo del Grupo Parlamentario del PAN, Mónica Bautista Rodríguez del Grupo Parlamentario del PRD o Ana Lucía Riojas Martínez, Diputada independiente, insistieron incluso en preservar la facultad para el Senado de la República GN, siempre y cuando fuera en apego a los derechos laborales y profesionales de sus miembros, como un mecanismo de control frente a un uso indebido o injustificado por parte del Ejecutivo federal. No obstante, la fracción se derogó:

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional
Artículo 73. … I. a XIV. … XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional. El Congreso de la Unión podrá disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros	**Artículo 73. ...** I. a XIV. ... **XV. Se deroga.**

presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes. XVI. a XXXI. …	XVI. a XXII. … **XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;** XXIV. a XXXI. …

El artículo 78 constitucional se refiere a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el cual estará conformado por 37 miembros de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores. Al igual que lo ocurrido con el artículo 76, no se sustituyó el término de “guardia nacional” por el de “cuerpos de reserva”. Esta omisión confirma la intención de eliminar la intervención o supervisión del Poder Legislativo Federal en cualquiera de sus componentes: Senado, Diputados o Comisión Permanente. Es decir, ya sea que el Congreso se encuentre sesionando o no, con la reforma constitucional en materia de GN no podrá intervenir legalmente en caso de que se observe un abuso de poder o discrecionalidad en el uso de los elementos de la GN por parte del Poder Ejecutivo Federal.

Otra evidencia de lo anterior se puede observar en la reforma a la fracción VII del artículo 89 ya que habilita al Presidente a disponer de los elementos de la GN conforme lo estipulado en la LGN o leyes relacionadas, más no a los posibles mecanismos de contrapesos que existan por parte del Poder Legislativo Federal en esta materia porque, como se desarrolló anteriormente, dichos contrapesos se eliminaron.

Artículo antes de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional	Modificación del artículo con motivo de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional
Artículo 89. … I. a VI. … VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; VIII. a XX. …	**Artículo 89. …** I. a VI. … VII. Disponer de la Guardia Nacional **en los términos que señale la ley**; VIII. a XX. …

Finalmente, con respecto al régimen transitorio, podemos encontrar que los elementos más controversiales se encuentran en esta sección. En el artículo Segundo Transitorio se establece que la GN se constituirá con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval; es decir, le otorga un carácter híbrido a su composición. Asimismo, en ese mismo artículo, se atenta contra el esquema de pesos y contrapesos al otorgarle la facultad al Ejecutivo Federal para designar al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional sin que éstos sean sujetos a aprobación del Congreso de la Unión:

> Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.[623]

[623] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, 26 de marzo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 2020.

En el artículo Tercero Transitorio se le otorgan todas las facultades al Ejecutivo Federal para organizarla y, sobre todo, se abre la posibilidad de incorporar a la GN "otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente" que no necesariamente formen parte de la Policía Militar y Policía Naval.

> Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.[624]

En el artículo Cuarto Transitorio sobresale el numeral 2 de la fracción II que estipula que la LGN deberá "contemplar las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local". De la redacción de este texto pareciera que las entidades federativas y Municipios estuvieran obligadas a pagar por el apoyo de la GN en sus territorios, más no queda claro de qué tipo de pago se trata. Si es en recursos humanos, materiales o económicos.

Esta confusión respecto a la definición de aportaciones o las reglas bajo las cuales sea aplicable que las entidades federativas y Municipios realicen dichas aportaciones, tampoco se aclara en la *Ley de Guardia Nacional*. En el artículo 92 de dicha Ley solamente se contempla la excepcionalidad de este supuesto más no los requisitos o condiciones que se deberían cumplir para que una entidad federativa o Municipio tuviera que aportar algún tipo de recurso a la GN por realizar labores de *seguridad pública* en sus territorios:

> Artículo 92. Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación.

---

[624] *Idem*.

> Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.[625]

Esto es importante tomarlo en consideración porque este supuesto podría posicionar -erróneamente- a la GN en un nivel jerárquicamente superior frente a las demás instituciones policiales de *seguridad pública* de las entidades federativas y Municipios ya que es la única que está habilitada jurídicamente para recibir algún tipo de aportación por una facultad que, de conformidad al artículo 21 constitucional, es concurrente con éstas últimas.

El artículo Quinto Transitorio contempla que "durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública…".

La redacción de este artículo ya tuvo repercusiones con el Acuerdo emitido el 11 de mayo de 2020 en donde se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de *seguridad pública* de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria de conformidad a lo que prevé el artículo 9 fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV de la LGN:

> I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
>
> II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
>
> a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas,

[625] *Ley de la Guardia Nacional*, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2020.

los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

…

IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

…

XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con

unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

…

XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

…

XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

…

XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales […].[626]

En el artículo Sexto Transitorio se contempla que las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participen, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de la estructura jerárquica, regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios de la GN así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente:

[626] *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, 11 de mayo de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2020.

> Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.[627]

Esto nuevamente se contrapone con la naturaleza civil de la GN estipulada en la reforma constitucional: "las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional" y evidencia la confusión que existe respecto a la naturaleza de las instituciones que son de *seguridad pública* y las que podrían ser de *seguridad interior*, conforme se desarrollará en los capítulos de la Cuarta Sección de esta tesis.

Conforme se explicó en el Capítulo Cuarto de esta tesis, la evolución de la crisis de seguridad y las estrategias de política pública fallidas en torno a ese tema, favorecieron un ambiente político adverso a la intervención de la Fuerza Armada permanente en el combate a la delincuencia organizada. El discurso de una GN que ayudaría a sacar a las Fuerzas Armadas de las calles y daría un nuevo enfoque a la seguridad, encontró eco en una sociedad que había estado afectada por la violencia desde hace dos décadas. No obstante, tal como se desarrolló en este capítulo, los cambios constitucionales en materia de GN no reflejaron el nuevo enfoque de la seguridad en el país, sino que reforzaron la estrategia de las dos administraciones anteriores. Más aún, sustentaron jurídicamente la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de *seguridad pública*. Algo que no se había logrado ni siquiera con la *LSI.*

Muestra de ello es la demanda de Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 26 de junio de 2019 en donde se solicitó declarar invalidez en su integridad de la LGN, que fue resultado de la

[627] *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, *op. cit.*

reforma constitucional previamente analizada, en virtud de que se habían violado derechos fundamentales, tales como: seguridad jurídica, intimidad, privacidad, protección de datos personales, seguridad personal, integridad personal, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, ocupar un cargo o empleo en el servicio público, descanso laboral, legalidad, principio de presunción de inocencia, reinserción social, injerencias arbitrarias, respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y sanción a la tortura y desaparición forzada.[628]

Por otro lado, con la revisión del proceso de reforma también se evidenciaron las deficiencias que existen en el Poder Legislativo mexicano, las cuales coinciden con la llamada "crisis del parlamento" ocasionada por una pérdida o disminución de importancia de la institución representativa frente a otros poderes o actores tales como el Ejecutivo, partidos políticos o medios de comunicación. Según Luis López Guerra, esta crisis ha ocurrido no sólo por una pérdida de legitimidad o la falta de un sentimiento de identificación por parte de la población con la institución parlamentaria, sino también por las deficiencias inherentes al funcionamiento del órgano legislativo que, como pudimos observar, tuvieron un impacto considerable en el proceso de aprobación de la reforma constitucional en materia de GN.[629]

Asimismo, reflejó dos de los procesos más importantes que se han observado en el debilitamiento del Poder Legislativo: 1) el predominio que el Poder Ejecutivo ha adquirido en la planificación y diseño de la acción legislativa del órgano representativo, a través de la relación entre el primero y el partido político mayoritario; y 2) la omnipresencia de los medios de comunicación que, aunado a la

---

[628] En el presente documento no se analizará a profundidad el contenido de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la CNDH toda vez que se enfoca en la *Ley de la Guardia Nacional*, no así en la reforma constitucional; sin embargo, para mayor información en la materia véase: González Pérez, Luis Raúl, "Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 2019, p. 4, en *https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_66.pdf,* fecha de consulta: 28 de agosto de 2020.

[629] López Guerra, Luis, "Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, España, Tecnos, 2002, pp. 29-43.

falta de agilidad en el funcionamiento interno de las Cámaras, ha originado que los medios sean el foro de confrontación política y quienes establezcan los temas de debate parlamentarios.[630]

Finalmente, el análisis legislativo desarrollado en este capítulo también evidenció las confusiones que existen en torno a los conceptos de *seguridad pública, seguridad nacional* y *seguridad interior* desarrollados en los capítulos de la Primera Sección de esta tesis. Al hacerlo, nos da la pauta para desarrollar una propuesta conceptual en el siguiente y último capítulo, en donde se pretende comprobar que la reforma constitucional en materia de GN creó, *de facto*, una institución de *seguridad interior* en lugar de una institución policial de la Federación.

[630] *Idem.*

CUARTA SECCIÓN. LA GUARDIA NACIONAL COMO UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR MEXICANA

Uno de los principales desafíos de las democracias modernas es evitar que las Fuerzas Armadas se involucren en *seguridad pública*, particularmente en regiones como América Latina en donde, históricamente, ha existido una estrecha conexión entre el poder militar y político. Lo anterior se ha convertido en un reto no sólo debido a que la superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, así como debilita la capacidad presidencial de ejercer un mando civil, sino porque favorece la violación de derechos humanos.[631]

En pleno reconocimiento de la importancia que reviste diferenciar las funciones de las instituciones de seguridad en un país, uno de los elementos primordiales para la distinción del ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas y civiles recae, precisamente, en la claridad conceptual que exista respecto a sus labores.

Como se desarrolló en capítulos anteriores, la reforma constitucional en materia de GN omitió hacer un análisis conceptual sobre las diferentes dimensiones de la seguridad. Producto de esta omisión, el Constituyente Permanente dio origen a un cuerpo de seguridad híbrido que se encuentra posicionado, teóricamente, entre la *seguridad pública* y la *seguridad nacional*.

El objetivo primordial de los capítulos pertenecientes a esta sección es evidenciar de qué forma las características, atribuciones y obligaciones que se le asignaron a la GN como producto de la reforma constitucional resultaron, desde un punto de vista meramente conceptual -no jurídico-, en una institución de *seguridad interior* y

[631] Rojas Aravena, Francisco, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Nueva Sociedad*, Argentina, núm. 213, enero-febrero de 2008, p. 46, en: *https://nuso.org/articulo/el-riesgo-de-la-superposicion-entre-las-politicas-de-defensa-y-seguridad/,* fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

no en una institución de *seguridad pública*. A través de dicho ejercicio es que se pretende comprobar la hipótesis planteada al inicio de este trabajo de investigación.

La metodología que se implementará para lograr lo anterior consiste en realizar un análisis comparativo en los siguientes tres capítulos. En específico, en el Capítulo Décimo, se revisarán el objeto, fines e integrantes de la GN y se les comparará conceptualmente con los que le correspondería a una institución de *seguridad interior*. En el Décimo Primero, se reflexionará sobre el papel de las Fuerzas Armadas en labores de *seguridad pública* para enfatizar la importancia de crear una institución de *seguridad interior* que pueda delimitar dicha intervención. Y, en el Décimo Segundo, a manera de conclusión, se planteará una propuesta de criterios de actuación acordes a una institución de *seguridad interior*, así como algunos de sus retos.

CAPÍTULO DÉCIMO. EL OBJETO Y FINES DE LA GUARDIA NACIONAL: COINCIDENCIAS CONCEPTUALES CON LA SEGURIDAD INTERIOR

Como resultado de la reforma constitucional en materia de GN, y de conformidad con el artículo 21 constitucional, el fin de la GN consiste en "la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación".

Asimismo, el artículo 6o. de la misma Ley establece que:

> Artículo 6. Son fines de la Guardia Nacional:
> I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
> II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
> III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
> IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios […].[632]

Con respecto a su objeto, según lo estipulado en el artículo 5o. de la *LGN*, la GN debe "realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios".

Este marco normativo evidencia que, en estricto sentido jurídico, la GN fue creada para fungir como un cuerpo de seguridad policial de la Federación, la cual estaría encargada de coordinarse con las autoridades civiles correspondientes en las entidades federativas y Municipios para llevar a cabo las funciones de *seguridad pública*. Sin embargo, desde sus orígenes legislativos, la GN no fue concebida meramente como una institución civil, sino como un cuerpo de seguridad híbrido

[632] *Ley de la Guardia Nacional*, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2020.

que daría respuesta a problemas que iban más allá de la *seguridad pública*. Esto es, fue creada conceptualmente como una institución de *seguridad interior*.

En primer lugar porque, conforme se revisó a profundidad en los capítulos anteriores, se le concibió como un cuerpo de seguridad cuya función sobrepasaba las facultades de las autoridades civiles. Se buscaba que resolviera dos problemas principales: 1) los vacíos jurídicos en los que operan las Fuerzas Armadas, y 2) la carencia de una institución policial profesional que fuera capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia.[633]

Conforme se desarrolló en el Capítulo Octavo de esta tesis, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República, los legisladores expusieron que la creación de la GN no significaba la militarización de la estructura del *Estado* sino que, en realidad, era "la oportunidad para que finalmente las Fuerzas Armadas dejen de realizar las tareas de apoyo a la seguridad pública y regresen a sus funciones de defensa y seguridad nacional".[634]

Esta dualidad en las funciones contempladas desde su origen jurídico es problemática desde el punto de vista conceptual toda vez que las necesidades institucionales de las Fuerzas Armadas no pueden estar en función de la capacidad de respuesta de los cuerpos de *seguridad pública*, no sólo porque tienen fines y objetos diferentes, sino porque son instituciones independientes entre sí.

En segundo lugar, se puede percibir la creación de una fuerza de *seguridad interior* cuando, en la Iniciativa con proyecto de decreto, se concebía a la GN como una institución "expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el

---

633 "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA", *Gaceta Parlamentaria,* año XXI, núm. 5159, anexo II, 20 de noviembre de 2018, s./p., 30 de junio de 2020.

634 "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional", *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-87/89770, 21 de febrero de 2019, p. 39, 29 de junio de 2020.

territorio nacional, dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propio de los institutos castrenses". Es decir, una vez más se hacía referencia a un cuerpo de seguridad híbrido -no civil, cómo debería ser una institución de *seguridad pública*- y explícitamente se le asociaba con las Fuerzas Armadas, aunque fuera desde el punto de vista formativo de sus integrantes. De hecho, se buscaba asemejárseles a un cuerpo como los Carabineros chilenos que, conforme se explicará más adelante, es una institución de *seguridad interior*.

Una tercera contradicción conceptual está vinculada a las funciones de las instituciones de *seguridad pública* y las de defensa del exterior. Recordemos que las primeras tienen un claro enfoque de prevención del delito, mientras las segundas están orientadas a la guerra. En ese sentido, al incorporar la disciplina militar a la GN, no se le puede considerar como una institución exclusiva de *seguridad pública*; en todo caso, se le puede reconocer como una fuerza armada de naturaleza híbrida, compuesta por un componente civil y uno militar. Definición que se asemeja a la de un cuerpo de *seguridad interior,* según lo revisado en el Capítulo Tercero.

Un cuarto indicio que nos habla de una GN que fue concebida -nuevamente en el sentido conceptual- como una institución de *seguridad interior* es que, para justificar su creación, se propuso que "adicionalmente a sus funciones como garante de la seguridad y la paz públicas y la preservación de la vida, la libertad y los bienes de las personas, la Guardia Nacional [estuviera] facultada como auxiliar del Ministerio Público".[635] En la Iniciativa con proyecto de decreto se consideró necesario adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense porque, de conformidad al diagnóstico del Grupo Parlamentario de MORENA, "los institutos militares eran los únicos que contaban con el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para conformar la Guardia Nacional y, simultáneamente, capacitar a sus futuros integrantes".[636]

El que los legisladores hayan considerado necesario que elementos militares conformaran la GN, fortalece la idea que este cuerpo armado no puede ser una

[635] "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Diputados…", *cit*, s./p.

[636] *Idem.*

institución de *seguridad pública*. Al haber reconocido que, para llevar a cabo sus objetivos, la GN necesitaba que sus miembros contaran con una formación militar y que, incluso, utilizaran el armamento de las Fuerzas Armadas, se reiteró su componente mixto y le asignó un tipo de funciones que se asemejan más a las de una institución de *seguridad interior.*

Otro elemento que fortalece este argumento es que se le concibió como un cuerpo de civil -pero semi-militar- que buscaba atender, por una parte, los delitos federales y, por otra, hacer frente a una situación de violencia e inseguridad que sobrepasaba la capacidad de las instituciones de *seguridad pública* en cualquiera de sus niveles. Lo paradójico es que este cuerpo híbrido se había creado para sustituir la participación de los cuerpos castrenses en asuntos que eran competencia exclusiva de autoridades civiles.

Estos primeros elementos fácticos son claves para diferenciar la GN de una institución de *seguridad pública* y de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el más significativo para entender cómo es que la GN se creó como una institución de *seguridad interior*, es el relacionado con el concepto *Nación.*[637]

Desde el punto de vista conceptual, el objeto y funciones de la GN van más allá de los correspondientes a una institución de *seguridad pública* porque, derivado de la reforma constitucional en materia de GN, en la *LGN* se incorporó un elemento adicional que no aplica a ninguna otra de las demás instituciones de *seguridad pública*, pero cae en el ámbito de la *seguridad nacional*: la salvaguarda de los bienes y recursos de la *Nación*.

Retomando la definición de *seguridad interior* y *Nación* revisadas en los Capítulos Primero y Tercero de este trabajo de investigación,[638] al ser una condición que debe

[637] Véase Capítulo Primero.

[638] La *seguridad interior* se debe entender como uno de los componentes de la *seguridad nacional* y se refiere al conjunto de acciones que pone en práctica el Estado mexicano para proteger a la Nación, sus instituciones de gobiernos y su soberanía de dos tipos de amenazas específicas que pueden perturbar la paz interna, a través de una colaboración transversal con los tres órdenes de gobierno. Las amenazas de primer grado se refieren a las condiciones generadas por las acciones individuales o colectivas que amenazan la integridad del Estado desde el interior de su territorio, como la delincuencia organizada. Las de segundo grado, son las perturbaciones derivadas de catástrofes

asegurar el *Estado* para proteger a las instituciones y el Estado de derecho, se reconoce que la *seguridad interior* implica un conjunto de acciones que se ponen en práctica, a través del Ejecutivo Federal, para proteger a la *Nación* y su soberanía de dos tipos de amenazas que pueden perturbar el orden y paz interna:

1) *Amenazas de primer grado.* Surgen como producto de la acción de los individuos – en lo personal o colectivo-, tales como el narcotráfico, la traición a la Patria o la delincuencia organizada nacional, entre otros; y,

2) *Amenazas de segundo grado.* Son resultado de calamidades, eventos o actores externos que alteran el orden del *Estado* a nivel interno, tales como desastres naturales, epidemias, ciberterrorismo o delincuencia organizada transnacional.[639]

Como se puede observar, la diferencia principal entre ambas es el tipo de actor que da origen a cada una de las amenazas. En las de primer grado, se trata de actores individuales o colectivos que atentan contra el carácter político interno del *Estado*; mientras que, en las de segundo grado, se trata de eventos externos -como calamidades naturales que demandan un plan de emergencia- o actores internacionales de mayor sofisticación que impactan internamente la seguridad del

naturales o calamidades públicas, tales como terrorismo. En ambos casos el titular del Ejecutivo está obligado a la salvaguarda de la *seguridad interior* por mandato constitucional, más aún si consideramos que en ambos tipos de amenazas, lo que se está buscando conservar es el desarrollo nacional, el Estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Cuando se trate de amenazas de primer grado, apoyándose en las instituciones de la *seguridad pública* Federal y, de ser necesario, la Fuerza Armada permanente; mientras que, para las amenazas de segundo grado, se deberán utilizar la Fuerza Armada permanente en coordinación con el componente civil. El concepto de Nación, por su parte, puede ser entendido como una comunidad, un elemento geográfico o un conjunto de personas afines que forjan una identidad común en un contexto histórico, social, económico o político dentro de un Estado. Ciertamente no existe una única definición de Nación; sin embargo, se puede observar que una de las características que comparten estas posturas es la responsabilidad que existe por parte del Estado para su conservación.

[639] Entrevista personal con el Dr. Diego Valadés Ríos realizada el 15 de abril de 2020.

Estado mexicano como organizaciones terroristas o la delincuencia organizada transnacional.[640]

Si bien ninguno de los dos tipos de amenazas requiere la suspensión de las garantías individuales, cabe destacar que sí ponen en riesgo no sólo el orden público y la paz social sino las instituciones del *Estado* que están encargadas de salvaguardarlos. En ese mismo sentido, cuando la creación de la GN se fundamentó en la debilidad y corrupción de las instituciones policiales en los tres niveles de gobierno, se puede considerar que lo que se buscaba era proteger la *seguridad interior*.

Esto podría llevar a la conclusión equívoca que la *seguridad pública* debería estar incluida en su totalidad en la *seguridad interior*, es necesario aclarar que esto no puede ser, aunque sí forme parte de ella*,* toda vez que existen algunos delitos realizados por actores individuales o colectivos que competen exclusivamente a las instituciones de *seguridad pública* Federal, Municipales o estatales y que, por su naturaleza, no evolucionan a asuntos de *seguridad interior*.[641]

Lo anterior se corrobora al observar lo contenido en la Constitución y las leyes vinculadas a la materia de *seguridad pública*, en donde se reconoce a las autoridades de las instituciones de *seguridad pública* Municipales, estatales y de la

[640] En el GTU 2016, se define *amenaza* como "antagonismo intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales" y se clasifica en emergentes y tradicionales. Las emergentes son "aquéllas cuyas incidencias internas o externas pueden afectar la seguridad del Estado de manera coyuntural y, al mismo tiempo, a dos o más campos del Poder Nacional". Las tradicionales son las "evidentemente patrocinadas por el Poder Nacional de un Estado, que pone en peligro, la integridad territorial, la soberanía y la independencia, pudiendo cuestionar la existencia del país afectado; generalmente se manifiesta por acciones violentas en los campos político y militar". Para efectos de este trabajo de investigación, se considerará el sentido de amenazas emergentes. Lo anterior, en virtud de que el concepto de amenaza tradicional se asocia prioritariamente a la noción de *seguridad nacional*.

[641] Entrevista personal con el Dr. Roberto Gil Zuarth realizada el 16 de abril de 2020. Roberto Gil es abogado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid y se ha desempeñado como diputado federal y senador. Es especialista en derecho constitucional, electoral y parlamentario.

Federación -de naturaleza civil- como las únicas facultadas para asegurar el orden y paz públicos. No obstante, sí se pueden observar intersecciones significativas con la *seguridad interior* e, incluso, con la *seguridad nacional*.

Para entender las interacciones entre los diferentes componentes de la *seguridad nacional*, en la Figura 1 se puede observar una primera intersección marcada de color café entre la *seguridad pública* y la *seguridad interior* que se explica cuando los delitos contra el orden público de la *seguridad pública* - esfera verde- empiezan a incrementar en intensidad y, por lo tanto, no pueden ser controlados por las instituciones de *seguridad pública*, lo que hace que intersequen con la esfera de la *seguridad interior* -esfera naranja-. Esta unión, como se abordó con anterioridad, fue uno de los motivos que originó la GN.

Figura 1. Componentes de la *seguridad nacional* y sus áreas de competencia.
Fuente: Elaboración propia.

La intersección marcada de color rosa entre la esfera naranja -de la *seguridad interior* - con la esfera morada – de la defensa exterior- es resultado de lo que se estipula en nuestro marco jurídico, toda vez que tanto la esfera de la *seguridad interior* como la de la defensa exterior son parte de la *seguridad nacional*; sin embargo, son esferas que deben mostrarse separadas porque no pretenden salvaguardar los mismos bienes ni están habilitadas para utilizar recursos de seguridad semejantes. Con respecto a los tipos de amenazas que atentan contra la *seguridad interior*, en la Figura 2, se puede observar que las de primer grado solamente se pueden localizar en la intersección de la *seguridad pública* con la *seguridad interior*:

Figura 2. Intersección en componentes de seguridad según el tipo de amenaza.
Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior porque solamente pueden ser resultado de la acción individual o colectiva que si bien, en un principio, podría ser competencia de los cuerpos de *seguridad pública* en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, debido al grado de sofisticación y complejidad que desarrollan, sobrepasa su control y se convierte en una amenaza para la paz interna del *Estado* o las instituciones de éste.

Un ejemplo de este tipo de amenazas puede ser cuando, en lo individual o colectivo, se atenta contra la seguridad de la Nación a través de actos tales como la conspiración, el sabotaje, la traición a la patria, amenaza a las instituciones del *Estado*. Es decir, cuando tienen un carácter político interno y alteran los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos y las organizaciones sociales. Por lo tanto, este tipo de asuntos debe encontrar respuesta en los diferentes aparatos de gobierno y, en principio, no deben involucrar la intervención directa de las Fuerzas Armadas ni considerarse parte de la agenda de *seguridad nacional,* en su vertiente defensa del exterior. De ahí que en el *Código Penal Federal* se contemplen como “Delitos contra la Seguridad de la Nación”, no del *Estado*. Lo anterior es aplicable, a menos que escalen a un nivel de intensidad y violencia que requiera la intervención de las fuerzas militares de forma condicionada y supeditada a las autoridades civiles que así lo demanden.

Por su parte, las amenazas de segundo grado se pueden observar en dos escenarios: 1) cuando el comportamiento criminal afecta cualquier ámbito no sólo de la *Nación* sino del Estado mexicano en su conjunto, esto es, en la intersección de la esfera de la *seguridad interior* con la esfera de la defensa exterior a través de delitos como la delincuencia organizada, terrorismo, ciberterrorismo, por mencionar algunos; y, 2) cuando existe una catástrofe natural que impacta directamente a la población en sus intereses y patrimonio, es decir, en la intersección de la esfera de la defensa del exterior con la *seguridad pública*.

Al respecto, cabe aclarar que el segundo escenario no significa que las Fuerzas Armadas deben participar como primeros respondientes en labores de *seguridad pública,* pero si abre la posibilidad que éstas intervengan en aspectos que comprende la *seguridad pública*, tales como el mantenimiento del orden y paz público -o incluso el cuidado del patrimonio de la sociedad- cuando, por la intensidad

de la amenaza, el control quedó fuera de las capacidades civiles. El ejemplo más claro de este escenario es el Plan DN-III-E de la SEDENA. El plan DN-III-E, se aplicó con éxito tras el sismo que ocurrió en México en 1985, y se convirtió en un precedente para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil. La implementación de este Plan fue producto de la magnitud del terremoto, ya que requería la participación de todos los organismos de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Armadas.[642]

Ahora bien, lo que comparten ambos tipos de amenazas a la *seguridad interior* es que el primer respondiente sería el componente civil y, dependiendo del nivel de la amenaza, se definiría el tipo y grado de coordinación con las Fuerzas Armadas.

Tomando en consideración lo anterior, la creación de la GN es reflejo de la intersección entre la *seguridad interior* y la *seguridad pública,* así como la intersección de la *seguridad interior* con la defensa del exterior, tal y como lo demuestran las declaraciones del entonces Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, cuando acudió a las comparecencias al Senado de la República para abordar el tema de la creación de la GN.

Durante la participación del exsecretario Durazo en el Senado de la República, éste se refirió a que este nuevo cuerpo armado era el resultado de que:

> México enfrenta una crisis nacional de inseguridad y de violencia en diversas regiones del país, que se ha convertido en una situación de emergencia nacional que tiene que ser atendida en el mejor tiempo posible, reconocer también que muchas de las instituciones policiales actuales no cuentan con la fuerza necesaria para hacer frente a

[642] La definición del Plan DN-III-E es “instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población afectada por desastres de origen natural o humano, optimizando el empleo de los recursos humanos y materiales para su atención oportuna, eficaz y eficiente; apoyando además, en la preservación de sus bienes y entorno”, véase Secretaría de la Defensa Nacional, ¿Qué es el Plan DN-III-E?, México, primero de mayo de 2019, en: *https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e*, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020.

> los grupos criminales, los cuales tienen una enorme capacidad de fuego y se han infiltrado en todos los niveles del poder público.[643]

Del análisis de este comentario, se observa que el fundamento para la creación de la GN fue una amenaza de segundo grado para la *seguridad interior*: la crisis nacional de inseguridad y violencia que afectaba el orden interior del Estado mexicano debido al comportamiento de los grupos del crimen organizado. Es decir, la situación de violencia en nuestro país había llegado a tal grado que se trataba de un tipo de amenaza que ya no podía ser controlada a nivel local y que estaba afectando no sólo a la población sino a las instituciones del Estado mexicano, es decir, a la *Nación* en su conjunto.

El exsecretario Durazo también afirmó que la GN era "una institución de carácter mixto o intermedio", es decir, "un órgano de mando civil cuyos integrantes tendrían entrenamiento y estructura militar, lo que permitiría contar con una institución disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia" y, en ese mismo sentido, aseguró que la dirección de la GN supondría la participación no sólo de la SSPC, sino también de las Secretarías de Defensa y Marina.[644] Esta idea se apega a lo revisado por la SCJN en la AI 1/96 que se desarrollará más adelante, en donde se justifica la participación de dichas Secretarías en asuntos de *seguridad interior* -confundiéndose con *seguridad pública*-.

Con respecto a la noción que, a través de la disciplina militar, la GN podría dar respuesta a la debilidad institucional de las policías Municipales, estatales y Federal, el exsecretario Durazo reconoció que dicha debilidad se trataba de una amenaza de primer grado a la *seguridad interior* porque atentaba contra la capacidad del *Estado* para mantener la paz interna a través de sus instituciones policiales de los tres niveles de gobierno.

Con ambas declaraciones, el exsecretario de la SSPC aceptaba implícitamente que, más allá de ser una institución de *seguridad pública*, la GN se convertiría en un cuerpo de seguridad que formaría parte de los esfuerzos del gobierno federal

---

[643] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda…", *cit.*, p. 40.

[644] *Ibidem*, pp. 41-42.

para hacer frente a amenazas, tanto de primer como de segundo grado, a las que se enfrentaba el Estado mexicano como producto de las actividades de los grupos criminales. Esto es, se convertiría en una fuerza de *seguridad interior*.

Toda vez que se consideraron los dos tipos de amenazas para justificar la creación de la GN y se reconoció como necesario no sólo que la GN se conformara por elementos de la Policía Federal, sino también por integrantes de la Policía Militar y Naval, se observa que en la GN existen las mismas intersecciones que las de una institución de *seguridad interior*, lo que confirma que el ámbito de acción de la GN solamente puede ubicarse dentro de la esfera de la *seguridad interior*.

Otro factor que se consideró para la creación de la GN era la necesidad de hacer frente a las organizaciones de la delincuencia organizada y sustituir, gradualmente, a las Fuerzas Armadas en la labor que se les había encomendado en esta materia. Sin embargo, esta idea se acerca más a la tarea que debería realizar una institución de *seguridad interior*.

Si bien es cierto que la "guerra contra las drogas" suscitó un gran debate en torno a la participación de las Fuerzas Armadas en materia de *seguridad pública*, dado que el crimen organizado en nuestro país ha alcanzado niveles transnacionales, conforme se desarrolló en el Capítulo Cuarto de esta tesis, se podría argumentar que éste se trata de una amenaza de segundo grado que, desde la perspectiva de *seguridad interior*, justificaría una colaboración con su componente militar.

Esta idea se ve reflejada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 del presidente Andrés Manuel López Obrador en donde se justifica la creación de la GN para hacer frente, a través del componente militar, a las acciones de la delincuencia organizada que estaban atentando contra las instituciones de gobierno, es decir, contra la *seguridad interior* del Estado mexicano:

> […] por definición, la delincuencia organizada no puede existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad y el tamaño, la extensión y el poder de grupos criminales como los que existen en México sólo pueden entenderse por una corrupción de dimensión equivalente en las oficinas públicas, particularmente –aunque no en forma exclusiva– en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia. Así, si la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta

> de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo.[645]
>
> …
>
> Con la convicción de que la violencia, la inseguridad, la impunidad y la violación regular a los derechos humanos que padece el país es el síntoma de una crisis más profunda, resulta obligado mencionar en este documento, como elementos necesarios para restablecer el estado de derecho y reorientar el combate a la delincuencia, el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del próximo gobierno federal, los procesos de pacificación por los que se deberá transitar, los recursos a mecanismos de justicia transicional, una nueva práctica penitenciaria, la regeneración ética de la sociedad, la reformulación del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, así como las reformas legales que serán necesarias para poner en práctica este plan.[646]

No obstante, resulta necesario reconocer que si bien la delincuencia organizada es una amenaza a la *seguridad interior* no es algo propio de ésta. Es decir, se trata de un caso atípico de amenaza que afecta todas las dimensiones de seguridad y, por lo tanto, interseca con todas las instituciones involucradas. Como se puede observar en la Figura 3, la delincuencia organizada no solamente vulnera los bienes y derechos de la población, es decir, no es competencia únicamente de las autoridades de seguridad civiles Municipales, estatales o Federal, sino que requiere de la articulación, en los tres niveles de gobierno, de todas las herramientas, fuerzas de seguridad y personal encargado de la *seguridad nacional* en su conjunto.

Empero, para hacer frente a este fenómeno que atenta contra la *seguridad nacional*, se requiere que todas las fuerzas civiles y militares encargadas tanto de la protección de la *seguridad pública*, *seguridad interior* y de defensa exterior del *Estado* actúen coordinadamente. Ahora bien, el grado de participación de una institución de *seguridad interior* en la lucha contra la delincuencia organizada, dependería del nivel de organización, comportamiento y el tipo de delitos cometidos por los grupos criminales, es decir, del tipo de amenaza. Esto coincide con que, en

---

[645] López Obrador, Andrés Manuel, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, México, s./f., p. 2, en: *https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf,* fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

[646] *Ibidem*, p. 3.

la práctica, la GN intervenga solamente en determinadas actividades para hacer frente a la delincuencia organizada.

Figura 3. Delincuencia organizada e instituciones de seguridad.
Fuente: Elaboración propia.

Este comportamiento diferenciado nos vincula con otro factor que compartiría la GN con una institución de *seguridad interior*, la existencia de dos tipos de elementos: civiles y militares, tal y conforme se detalla en el siguiente apartado.

I. LA COMPOSICIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL COMO EVIDENCIA DE SEGURIDAD INTERIOR

Uno de los elementos más controversiales tras la creación de la GN fue su composición. Al inicio del proceso legislativo se criticó que la presencia de policías militares y navales bajo una misma institución de seguridad significaba la militarización de la *seguridad pública*; sin embargo, no era propiamente el caso, toda vez que no se estaba creando una institución de *seguridad pública,* sino una de *seguridad interior*.

Conforme se pudo observar en el Capítulo Décimo, la reforma constitucional que creó una nueva GN era, en realidad, una institución de *seguridad interior* que, dadas las amenazas que le podrían afectar, necesitaba contar bajo su mando con dos tipos de elementos: civiles y militares.

En la Figura 4 se puede observar dicha diferencia en los mandos. Cuando la *seguridad interior* interseca con la *seguridad pública*, es decir cuando la amenaza es de primer grado, la coordinación en materia de *seguridad pública* tendría que realizarse entre el componente civil de la institución de *seguridad interior* con las instituciones de *seguridad pública*, principalmente a través de una institución policial nacional; y, por otro lado, cuando la amenaza hiciera que se intersecarán la *seguridad interior* y la defensa del exterior, es decir, se tratara de una amenaza de segundo grado, el componente militar de la institución de *seguridad interior* tendría que coordinarse con las Fuerzas Armadas.

Sobre esta última idea cabe destacar que, en cualquiera de los escenarios en que se lleve a cabo la coordinación con las diferentes instancias de seguridad, en una institución de *seguridad interior*, el componente militar siempre estará supeditado a su mando civil. La temporalidad y excepcionalidad bajo las cuales operan los componentes militares de una institución de *seguridad interior* son precisamente los elementos que la diferencian de un cuerpo de *seguridad nacional*. En ese mismo sentido, es importante aclarar que el componente militar no debe confundirse con las Fuerzas Armadas ya que, el primero se refiere a un cuerpo

armado híbrido con formación militar mientras que, las segundas, hacen alusión a la institución castrense del Estado mexicano.

Figura 4. Institución de seguridad competente según el tipo y grado de amenaza.
Fuente: Elaboración propia.

Esta dinámica se observa en el funcionamiento actual de la GN, ya que participa tanto en actividades civiles y de carácter policial al tiempo que colabora con la Fuerza Armada permanente en la lucha contra la delincuencia organizada, aunque en su Ley no se vea reflejada esta dualidad fáctica de mandos.

Esta coincidencia de la GN con una institución de *seguridad interior* se fortalece al analizar las declaraciones del Secretario de la Defensa Nacional, el General Luis Cresencio Sandoval González, quien afirmó durante su comparecencia ante el Senado de la República, que “la seguridad interior era una responsabilidad de las

Fuerzas Armadas y su objeto principal era la tutela de las instituciones". Asimismo, enfatizó que la propuesta de crear la GN era que fuera:

> […] una institución de Estado, una institución permanente, una institución similar a lo que es el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada; una institución que, del señor Presidente, de conformidad al artículo 89, también tenga facultad de hacer uso de ella para atender los grandes retos del país.[647]

Al citar el artículo 89 constitucional para equiparar la creación de la GN con una institución al estilo de las Fuerzas Armadas, reconoció que la GN sería una institución de *seguridad interior* toda vez que el artículo 89 en su fracción VI, se refiere a la facultad del Ejecutivo para la salvaguarda de la defensa del exterior y la *seguridad interior*, no de la *seguridad pública*:

> 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.[648]

A pesar de las similitudes previamente desarrolladas con una institución de *seguridad interior*, en la reforma constitucional, se le otorgó un carácter civil a la GN; sin embargo, no puede considerársele como una institución de *seguridad pública*, máxime si la mayoría sus elementos tienen una formación militar o, son militares.[649]

En la Figura 5 se unen todos los elementos desarrollados con anterioridad con la finalidad de mostrar con claridad las conexiones que existen entre cada una de las

---

[647] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda…", *cit.*, p. 65.

[648] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

[649] Al 31 de diciembre de 2019, el Comisario General Luis Rodríguez Bucio dio a conocer en el Primer Informe de Actividades de la Guardia Nacional que esta institución contaba 78,699 integrantes, de los cuales el 62.3% corresponden a la Policía Militar, el 16.2% a la Policía Naval y el 22.7% a la Policía Federal; esto es, el 77.2% de la GN estaba conformada por elementos de la Fuerza Armada permanente. Para el 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con el Informe de Avance y Resultados 2020 del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, la GN se compone por 24 mil 174 elementos de la Policía Federal; 59 mil 548 de SEDENA y 16 mil 513 de SEMAR, es decir, el 75.88% sigue siendo elementos de la Fuerza Armada permanente.

esferas de la *seguridad nacional* y las instituciones competentes. Esto, con el objeto de identificar más adelante en dónde se podría ubicar a la GN considerando los elementos que la conforman.

Figura 5. Los componentes de *seguridad nacional* y las instituciones de seguridad competentes.
Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 5 se muestran las tres esferas que componen la *seguridad nacional* y cada una de ellas incorpora sus principales amenazas. Asimismo, se incluye lo estipulado en la Constitución respecto a las instituciones de seguridad competentes para hacer frente a dichas amenazas.

Mientras que la defensa del exterior se refiere a la protección de los ataques contra el *Estado* y su soberanía, la *seguridad interior* se preocupa por las acciones

contra el *Estado* y sus instituciones, así como la paz interna. Recordemos que el artículo 89 de la Constitución fracción VI establece que el Presidente de la República está facultado para usar las Fuerzas Armadas con el objeto de salvaguardar tanto la *seguridad interior* como la defensa exterior, de ahí que en esta Figura se conecte la *seguridad interior* con la defensa exterior a través del uso de la Fuerza Armada permanente. Dicha conexión se observa en las flechas naranja y morada, así como con la combinación de colores en la palabra Fuerzas Armadas.

Dado que la *seguridad interior* se compone de dos tipos de amenazas: la de primer y segundo grado, se puede considerar que existen dos cuerpos que podrían ser parte de una institución de dicha naturaleza:

1. Miembros de una institución de *seguridad pública* nacional, para las amenazas de primer grado; y
2. Elementos de la Fuerza Armada permanente, para las amenazas de segundo grado.

Ambas conexiones se observan en la Figura 4 marcadas de color naranja. La diferencia entre ambas es que solamente la línea que vincula la *seguridad interior* con las Fuerzas Armadas puede ser continua, toda vez que está contemplado en la Constitución su intervención para su salvaguarda.

No obstante, la línea punteada de color naranja puede vincular a la *seguridad interior* con una institución de *seguridad pública* nacional porque la naturaleza de las amenazas de primer grado que atentan contra la *seguridad interior* van desde delitos del orden común que evolucionan y amenazan a las instituciones del *Estado*, es decir, van más allá del orden estatal o Municipal, lo que demandaría que una institución de *seguridad interior* contara con elementos de una policía nacional o federal que le permitiera coordinar esfuerzos con las policías estatales y Municipales.

Estas conexiones con las que debería contar una institución de *seguridad interior* son coincidentes con la conformación de la GN ya que ésta incorpora elementos militares y de la Policía Federal. Sin embargo, el problema que la GN no se haya considerado como una institución de *seguridad interior,* sino como una institución

de *seguridad pública* es que se tratan de empatar, bajo un solo mando fácticamente militar, cuerpos armados que se contraponen entre sí por sus funciones, objetivos, formación y composición originales.

La profesión militar y policial son diferentes desde sus valores y virtudes. En el mundo castrense, por ejemplo, el *Estado* le exige al individuo dar la vida si es necesario. Este requerimiento exige desarrollar una serie de códigos internos de la propia profesión con valores, conductas y motivaciones que le permitan cumplir con ese requerimiento, es decir, demanda el desarrollo de reglamentos de disciplina y códigos de justicia militar lo suficientemente estrictos que les permitan atender dicho requerimiento del *Estado*.[650] Huntington enfatiza la existencia de este tipo de sociología militar explicando que "la ética militar ve al conflicto como un esquema universal en la naturaleza y ve la violencia arraigada en la naturaleza permanente, biológica y psicológica del hombre. En la lucha entre el bien y el mal en el hombre, la ética militar acentúa el mal…".[651]

Esto significa, entonces, que al militar se le prepara para hacer la guerra contra enemigos externos (defensa exterior) e internos (*seguridad interior*) del *Estado* para proteger la *seguridad nacional*, tal y como lo reconoce Jorge E. Tello Peón al afirmar que: "el Ejército no puede violar derechos humanos porque, cuando se le saca a las calles, es para matar".[652] Si bien esta declaración es controversial, lo que Jorge E. Tello Peón buscaba evidenciar es que a las Fuerzas Armadas no se le puede exigir algo para lo que no fueron creadas, sino que se debe considerar que si se les demanda su participación es porque se pretende eliminar a un enemigo.

---

[650] Pardo de Santayana y Coloma, Javier, "La profesión militar y el pensamiento débil", *Cuenta y Razón,* España, núm. 136, 2004-2005, pp. 7-11, *en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1125246,* fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

[651] Huntington, Samuel E., *The soldier and the state: The theory and politics of civil–military relations,* Estados Unidos, Vintage Book, 1957, pp. 62-63.

[652] Entrevista personal a Jorge E. Tello Peón realizada el 3 de noviembre de 2020. Jorge E. Tello Peón es Presidente y Director General de Madison Inteligencia México, consultoría especializada en inteligencia estratégica y seguridad. Fue Consejero de Seguridad Nacional, Subsecretario de Gobernación y Director General de Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

A pesar de ello, en el caso mexicano, además de este papel defensivo contra amenazas internas o externas, las Fuerzas Armadas han tenido un rol muy importante en el desarrollo político del *Estado*. El perpetuo estado de guerra que se mantuvo durante las primeras décadas de nuestra independencia acrecentó la influencia política del ejército y fortaleció su autonomía respecto de los poderes civiles, con los que con frecuencia entraba en franca oposición.[653] Por ejemplo, durante las primeras décadas del México independiente, oscilaron entre el federalismo y el centralismo o, incluso abogaron por el restablecimiento de la monarquía.[654]

Las Fuerzas Armadas mexicanas se dividieron, desde el siglo XX, en tres para efectos operativos: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Cada una tuvo sus propios orígenes y evolución y, por lo tanto, han desempeñado diferentes papeles en la configuración de la Fuerza Armada permanente. El ejército de tierra ostentó, desde su nacimiento en el siglo XIX, un rol preponderante en los conflictos internos. No obstante, ante los problemas externos, se tuvo la necesidad de contar con una Armada fuerte, ya que todas las invasiones extranjeras que padeció México en ese siglo llegaron por el mar.[655] Aunque la Armada nació en el siglo XIX con la misión

---

[653] González Lezama, Raúl, "La difícil génesis del Ejército Liberal" en Galeana, Patricia y Ávila Espinosa, Felipe A. (coords.), *Historia de los Ejércitos Mexicanos,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 122, en: *https://www.casede.org/BibliotecaCasede/historia_ejercitos_mexicanos.pdf,* fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020.

[654] El primer Ejército del México independiente estuvo formado en su mayoría por militares del antiguo ejército virreinal y relegó a las milicias provinciales, adquiriendo su carácter permanente. Los liberales del México independiente "identificaron a las guardias nacionales con el federalismo, pues se trataban de fuerzas organizadas en los estados, mientras que Antonio López de Santa Anna y Lucas Alamán promovían el fortalecimiento del ejército permanente como fuerza única del centralismo", véase *Ibidem,* p.123.

[655] Rivera Cabrieles, Leticia, "La Marina de Guerra en el Siglo XIX"*,* en Valdez Martínez, Marciano, *et al.* (coords.), *Historia General de la Secretaría de Marina-Armada de México. Su desarrollo histórico de la época prehispánica a la posrevolución*, México, Unidad de Historia y Cultura Naval del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, t.1, p. 245, en:

de garantizar la seguridad externa, ello no la excluyó de participar en tareas de *seguridad interior*.[656] En el caso de la fuerza aérea, ésta nace con el siglo XX y la Revolución, y tiene la peculiaridad de ser una fuerza no independiente, ya que está subordinada al ejército porque México ostenta una doctrina de defensa "no ofensiva", lo cual restringe a las Fuerzas Armadas a su propio territorio, limitando el crecimiento independiente de la fuerza aérea.[657]

En contraste, a la policía se le concibe como una institución social que, al ser considerada como una de las instituciones más antiguas orientadas a la protección social, es la responsable de velar por la seguridad ciudadana mediante la preservación de la vida e integridad física de las personas. Por esta razón, para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "una política de seguridad pública democrática implica la conformación y funcionamiento de un sistema policial eficiente en el desarrollo de sus labores básicas de prevención delictiva e investigación criminal, y estrictamente ajustado al principio de legalidad y al deber de protección de los derechos humanos, por encima de todo".[658]

Si las Fuerzas Armadas son necesarias para proteger al *Estado*, las instituciones policiales revisten de suma importancia si reconocemos que la *seguridad pública* es la tarea más relevante para un *Estado* constitucional democrático y de derecho. En un *Estado* de esta naturaleza, la policía es el único organismo que se encuentra facultado para reprimir las conductas ilícitas de las personas. Además, es la autoridad que no sólo se encuentra en contacto directo con la sociedad sino también

---

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2906/historia-general-de-la-secretaria-de-marina-tomo-i.pdf, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

[656] Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina-Armada de México, *Las Fuerzas Armadas en la Revolución Mexicana,* México, 2013, p. 24, en: *http://www.semar.gob.mx/unhicun/Las%20Fuerzas%20Armadas%20en%20la%20Revolucion%20Mexican.pdf,* fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.

[657] *Idem*.

[658] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Alta Gerencia Policial, Curso Básico de Formación Policial*, 2006, citado en Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera norte*, México, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre 2012, s./p.

con la delincuencia, lo cual la diferencia de las demás dependencias y autoridades de gobierno que suelen estar más lejanas a la población, particularmente las castrenses.[659] En ese mismo sentido, mientras las fuerzas militares están vinculadas al *Estado*, las autoridades policiales tienen estrecha relación con la *Nación*.

Íntimamente ligada a las sociedades que la han creado, la filosofía de la policía, su forma de organización y las funciones específicas que han de cumplir dependen de las características socio-políticas y culturales de la comunidad que les dio origen. Es decir, a cada sociedad le corresponde un determinado servicio policial.[660]

La evolución de la policía mexicana evidencia este papel. En la época del virreinato se le confirió a los policías actividades tales como "la corrección y castigo de los ociosos y malentendidos; reparación de puentes y caminos públicos; señalamiento y vigilancia de caminos públicos; garantizar el libre comercio; auxiliar a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes, así como el cuidado del ornato y la limpieza de los pueblos".[661] Ello explica que el término policía en nuestro país surgiera históricamente vinculado a la vigilancia y cumplimiento de la ley.

También destaca que, en sus orígenes, no fueran empleados de gobierno sino vecinos de reconocida honradez, designados por el ayuntamiento. De manera oficial, la policía en nuestro país se puede identificar desde la Constitución de 1836, en su sección Sexta relativa a la división del territorio de la Republica y gobierno interior de sus pueblos,[662] y se puede afirmar que surgió en 1848 con 500 integrantes y su principal tarea fue la vigilancia del cumplimiento de la ley. A partir de 1855, estuvieron destinados a perseguir, aprehender y tener seguridad a los

---

[659] Rico, José María, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983, pp. 12 y 140.

[660] Moloeznik, Marcos Pablo, "Reflexiones y recomendaciones sobre el Subsistema Policial Mexicano", *Justicia y Sufragio*, México, núm. 4, 2010, p. 3.

[661] Porte Petit González, Alejandro, "Policía en México. 75 años de su implementación" en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo*, México, INACIPE, 2017, p. 162.

[662] Véase Capítulo Primero.

delincuentes. Sin embargo, con Benito Juárez, se les incluyó como uno de sus ejes de trabajo el combatir a la delincuencia y anular a las fuerzas políticas opositoras. En 1941, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, el servicio de policía consistió prioritariamente en: prevención del delito, servicio de limpieza y transporte. Meses después, se les delimitó a servicios de *seguridad pública*.[663] De ahí que el Diccionario Jurídico mexicano se refiera a la policía como "los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales".[664]

En este mismo tenor, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (en adelante CIDH) ha reconocido que los cuerpos policiales detentan una misión insustituible para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema democrático y garantizar la seguridad de la población ya que, debido a su cobertura nacional y variedad de funciones, es una de las instituciones del *Estado* que puede relacionarse con los ciudadanos.[665]

La CIDH igualmente ha insistido en manifestar que le corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, el manejo de las situaciones de seguridad y violencia interna y no a las Fuerzas Armadas, ya que históricamente se ha demostrado que, al haber sido entrenadas y equipadas para los conflictos externos, su intervención en seguridad interna suele encontrarse acompañada de violaciones de derechos humanos.[666]

---

[663] Porte Petit González, Alejandro, *op. cit.*, p. 164.

[664] *Diccionario Jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 2454.

[665] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Capítulo III. Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad" en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, Costa Rica, OEA/Ser. L/V/II.118, 2003, p. 105, párr. 294, , en: *http://www.cidh.org/pdf%20files/Venezuela2003.pdf,* fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

[666] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Costa Rica, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 57, 2009, pp. 42-43, párrs. 100-101, en: *https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf,* fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

Esto se vincula con que la policía sólo puede utilizar el arma de fuego únicamente en los casos en que todos los demás recursos preventivos o disuasivos han sido usados, pero no han servido para evitar la perturbación del orden y tranquilidad públicas, mientras la profesión militar los habilita en primera instancia para el uso de armas de alto poder de fuego y letalidad; es decir, aquéllas que sólo serían idóneas para una guerra o conflicto armado.[667]

Esta diferencia en la formación y objetivos de policías y militares ha ocasionado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) haya externado en numerosas ocasiones que "los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales".[668]

En el caso mexicano, este Tribunal ha desarrollado en numerosas ocasiones este tema. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México,*[669] la Corte IDH constató que la presencia del Ejército en el cumplimiento de labores policiales en Guerrero fue un tema controvertido con relación a los derechos y libertades individuales y comunitarias, por lo que se había colocado a la población en una situación de vulnerabilidad. Asimismo, la Corte IDH consideró que, en este mismo caso, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas

[667] Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, *op. cit.,* s./p.

[668] Corte IDH, *Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña, José Miguel Caicedo Cobeña y sus familiares vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 166, 2007, pp. 14-15, párr. 51.

[669] El caso se refiere a la responsabilidad internacional del *Estado* por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. El 26 de noviembre de 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró, por unanimidad, que el Estado mexicano resultó internacionalmente responsable por la violación de los derechos a la libertad personal, integridad personal, garantías judiciales y protección judicial en perjuicio de los señores Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, y por haber incumplido el deber de adoptar disposiciones de derecho interno en lo que respecta a la jurisdicción penal militar.

en actividades de *seguridad pública* implicaba un riesgo para los derechos humanos.[670]

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha pronunciado al respecto, por ejemplo, cuando manifestó su preocupación por el hecho que los militares estén habilitados para ejercer funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, indicando que las funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil.[671]

Más recientemente, las sentencias contra el Estado mexicano emitidas a finales de 2018 en las desapariciones forzadas en el *caso Alvarado Espinoza vs. México*[672] a manos de miembros del Ejército en Chihuahua, reiteraron la postura de la Corte IDH sobre el uso de las fuerzas militares como estrategia de *seguridad pública*. Se acreditó un incremento en la violencia criminal y las violaciones de los derechos humanos asociado al uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana.[673]

No obstante, esta percepción se podría ajustar si se aplica a las instituciones de *seguridad interior*. El propio Comité Internacional de la Cruz Roja sostiene que la tarea policial podría competer a una institución de *seguridad interior*, como lo sería una gendarmería o policía militarizada -no militar- ya que:

> […] el mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y/o a las fuerzas paramilitares especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería. La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional).

---

[670] Corte IDH, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *op. cit.*

[671] *Idem.*

[672] El 28 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en la que declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, en el contexto de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado en México con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana.

[673] Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, *op. cit.*, párr. 59.

> Sin embargo, 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.
>
> Los disturbios pueden causar un elevado nivel de violencia, e incluso es posible que los actores no estatales estén relativamente bien organizados. A veces, la línea que separa los disturbios y otras situaciones de violencia interna de los conflictos armados se difumina, y la única forma de categorizar situaciones particulares es examinarlas caso por caso. El factor determinante básico es la intensidad de la violencia".[674]

Esta diferencia es importante porque abre la posibilidad a que existan funciones diferenciadas pero vinculadas bajo una misma institución de *seguridad interior*, según el nivel de violencia que se registre:

> En casi todos los países, las operaciones de mantenimiento del orden en situaciones que no son conflictos armados son realizadas por las fuerzas policiales o de seguridad. Cuando, en tales situaciones, se despliegan fuerzas militares, habitualmente cumplen funciones de refuerzo y están subordinadas a las autoridades civiles. Los funcionarios y las organizaciones encargados de hacer cumplir la ley, independientemente de quiénes sean o como estén organizados, desempeñan las siguientes funciones:
>
> - prevención e investigación de delitos;
> - mantenimiento del orden público; y
> - protección y asistencia para las personas vulnerables.[675]

Cabe aclarar que esto no significa que las preocupaciones respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de *seguridad interior* desaparezcan. Tampoco implican un desgaste al Estado constitucional de derecho, en su componente de ponderación y prevalencia de derechos humanos. Si bien se reconoce la posibilidad de su participación, hay que recordar que solamente debe ser aplicable en casos de excepcionalidad y en supuestos de subordinación o

---

[674] Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2015, p. 6, en: *https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf,* fecha de consulta: 19 de septiembre de 2020.

[675] *Ibidem,* p. 18.

colaboración al mismo nivel con su contraparte civil. De ahí que la CIDH haya externado su preocupación ante la participación de fuerzas de naturaleza militar en labores de control interno en reiteradas ocasiones toda vez que, cada vez más, se les ha involucrado en asuntos que, de conformidad a lo propuesto en este capítulo, deberían recaer en los miembros civiles de la institución de *seguridad interior* y, de preferencia, exclusivamente en el personal de las instituciones de *seguridad pública*.

Tal es el caso del cuerpo de seguridad brasileño denominado Policía Militar que, más allá de realizar labores de *seguridad pública*, fue designado como el responsable para atender contextos de protestas y manifestaciones; o, el hondureño, en el que la CIDH advirtió la existencia de un proceso de militarización para abordar la inseguridad sin un claro proceso de fortalecimiento de la policía nacional.

En cuanto a Guatemala, la CIDH también ha externado su preocupación tras la creación de los Escuadrones del Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (en adelante CERSC), conformados por oficiales de las Fuerzas Armadas cuya misión era "apoyar a las Fuerzas de Seguridad Civil en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento o mantenimiento de la seguridad ciudadana cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia…" toda vez que se observaba un despliegue mayor de las Fuerzas Armadas en áreas donde se habían detectado "altos niveles de delincuencia". Argentina también reportó un incremento gradual en el despliegue de sus fuerzas militares en labores de control fronterizo a fin de brindar apoyo logístico a la Gendarmería en su protección de las fronteras, entre otros casos.[676]

En el caso mexicano, en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México de 2015, la CIDH externó su preocupación tras la "guerra contra las drogas",

[676] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Cap. IV. A. Uso de la Fuerza" en *Informe Anual 2015,* Costa Rica, 2015, pp. 14-15, párr. 41-43, en: *https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf,* fecha de consulta: 23 de octubre de 2020.

que implicó una mayor intervención militar y exacerbó las graves violaciones de derechos humanos como producto del incremento en el uso excesivo de la fuerza. La CIDH también advirtió que no se había observado ningún esfuerzo que sugiriera el retiro de las Fuerzas Armadas en tareas ordinarias de seguridad ciudadana, por lo que consideró vital que el gobierno mexicano devolviera la función de *seguridad pública* a las fuerzas de la policía civil.[677]

Tomando en consideración lo anterior, a continuación, se evidencia la problemática que deriva de la confusión conceptual entre *seguridad pública* e *interior* en la composición de la GN ya que, al ser creada como una institución de *seguridad pública*, se le otorgaron las mismas facultades a los elementos militares y civiles. Para ello, primero se hará referencia a las características y naturaleza de sus componentes.

1. *Los elementos militares de la Guardia Nacional*

La Policía Militar es una figura de naturaleza y formación militar, encargada de la disciplina al interior del cuerpo castrense y tiene a su cargo:

> […] coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las Unidades, Dependencias, Instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del Comandante, bajo cuyas órdenes opere […].[678]

Asimismo, y de conformidad al mismo artículo, sus funciones son:

> I. Custodiar y proteger los Cuarteles Generales, Instalaciones y otras Dependencias del Ejército y Fuerza Aérea;

---

[677] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, Costa Rica, 2015, p. 46, párr. 62, en: *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf,* fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

[678] *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2*6 de diciembre 1986, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación*, primero de abril de 2020.

II. Organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas y controlar a los rezagados;
III. Custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados;
IV. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas;
V. Vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones; y
VI. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes:
A. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia;
B. Auxiliar a la Policía Ministerial Militar.[679]

Es decir, es una institución policial que puede realizar labores de inteligencia dentro del Ejército y está -prioritariamente- encargada de la disciplina de los militares. El término disciplina se encuentra en el *Reglamento General de Deberes Militares*, y se le define como

> la norma a la que los militares deben sujetar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto de honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las Leyes y Reglamentos Militares.[680]

El deber, a su vez, está definido en el mismo Reglamento como

> el conjunto de las obligaciones que a un militar impone su situación dentro del Ejército. La subordinación, la obediencia, el valor, la audacia, la lealtad, el desinterés, la abnegación, etc., son diversos aspectos bajo los cuales se presenta de ordinario. El cumplimiento del deber es a menudo áspero y difícil, y no pocas veces exige penosos sacrificios; pero es el único camino asequible para el militar que tiene conciencia de su dignidad y de la importancia de la misión que la patria le ha conferido. Cumplirlo con tibieza, por fórmula, es cosa que pugna con el verdadero espíritu de la profesión. El

[679] *Idem*.

[680] *Reglamento General de Deberes Militares*, *op. cit.*

> militar debe encontrar en su propio honor, el estimulo necesario para cumplirlo con exceso.[681]

Este marco jurídico evidencia que la labor de los policías militares está estrechamente relacionada al concepto de *disciplina militar*. La disciplina militar se entiende como "los lineamientos de conducta que se basan en la obediencia y es parte intrínseca de todo militar, cuyas máximas principales deben ser el honor, la justicia y la moral castrense como lo ordena la tradición jurídica militar".[682]

En ese mismo sentido, la *Ley del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, la define como el "principio de orden y obediencia que regula la conducta de los individuos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Sus disposiciones son de observancia obligatoria para todos los militares que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de conformidad con su Ley Orgánica".[683]

Por su parte, el *Código de Justicia Militar*, en su artículo 57, considera como delitos contra la disciplina militar:

> I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código, con las excepciones previstas en el artículo 337 Bis;
>
> II.- Los del orden común o federal, siempre y cuando no tenga la condición de civil el sujeto pasivo que resiente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva o la persona titular del bien jurídico tutelado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en ley penal como delito, en los siguientes supuestos:
>
> a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo;
>
> b).- Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;
>
> c).- Se deroga.
>
> d).- Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;
>
> e).- Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

---

[681] *Ibidem.*

[682] Espinosa, Carlos Alejandro, *Derecho militar mexicano,* 4a ed., México, Porrúa, 2011, p. 5.

[683] *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, *op. cit.*

> Los delitos del orden común o federal que fueren cometidos por militares en tiempo de guerra, territorio declarado en ley marcial, o cualquiera de los supuestos previstos en la Constitución, corresponderán a la jurisdicción militar siempre y cuando el sujeto pasivo no tenga la condición de civil.
>
> En todos los casos, cuando concurran militares y civiles como sujetos activos, solo los primeros podrán ser juzgados por la justicia militar.
>
> Los delitos del orden común que exijan querella, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en el inciso (e) de la fracción II.[684]

Asimismo, el *Código Militar de Procedimientos Penales*, cuyo ámbito de aplicación son los delitos contra la disciplina militar establece, en su artículo 164, que aquellos delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa son los previstos en el *Código de Justicia Militar* de la manera siguiente:

> I. Traición a la patria previsto en los artículos 203 y 204.
> II. Conspiración para cometer traición a la patria prevista en el artículo 205.
> III. Espionaje previsto en el artículo 206.
> IV. Delitos contra el derecho de gentes previsto en los artículos 208, 209, 210, 213 y 215.
> V. Violación de neutralidad o de inmunidad diplomática previsto en el artículo 216.
> VI. Rebelión previsto en los artículos 218, 219, 220, primer párrafo, y 221.[685]

Ahora bien, ¿qué sucede cuando en el artículo 122 de nuestra Constitución se le incorpora un significado adicional a la disciplina militar al vincularlo a las actividades que pueden realizar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz? Se habilita a la Policía Militar -en el ámbito conceptual- a participar en labores de *seguridad interior*:

> Art. 122. En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependencias inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos,

[684] *Código de Justicia Militar*, 31 de agosto de 1933, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación,* 18 de octubre de 2020.

[685] *Código Militar de Procedimientos Penales*, 16 de mayo de 2016, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación,* 19 de octubre de 2020.

> cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.[686]

Si bien este tema se desarrollará más adelante resulta necesario referirse brevemente a esta materia para reforzar estos primeros argumentos. En la tesis P./J. 36/2000 de la SCJN se afirmó que, del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89 fracción VI y 129 de la Constitución, se deducía que "al utilizarse la expresión disciplina militar no se [pretendía] determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos".[687] Por el contrario, se estableció que era constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, en tiempos en los que no se haya decretado suspensión del ejercicio de los derechos y sus garantías, pueden actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de *seguridad pública* a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles, siempre y cuando sus labores se encuentren subordinadas a ellas.[688]

Debido al reconocimiento que la disciplina militar no aplica únicamente en tiempos de guerra, se abre la posibilidad para que los militares participen, de forma coordinada pero subordinada con autoridades civiles, en asuntos de *seguridad pública* que así lo demanden, lo cual coincide con la propuesta conceptual presentada en este trabajo de investigación ya que serían los casos vinculados a una amenaza de segundo grado.

Recapitulado, la Policía Militar no podría formar parte de los elementos de una institución de *seguridad pública* pero sí participar en labores de *seguridad pública*. Sin embargo, esto demanda, a su vez, el reconocimiento de ciertas limitaciones. El que el objetivo principal de la Policía Militar sea velar porque se cumplan los deberes militares requiere una formación de mayor exigencia respecto a la observancia del comportamiento militar. Esto, a su vez, la aleja del enfoque de proximidad,

---

[686] Constitución de 1857 con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901, *op. cit.*

[687] Tesis P./J. 36/2000, *cit*.

[688] *Idem.*

prevención de delitos del orden común y reinserción social que es exclusivo de las autoridades civiles, conforme se explicó con anterioridad. De hecho, así lo reconoció el Secretario de Defensa durante el ejercicio de Audiencias Públicas en el Senado de la República cuando declaró que, si bien los policías militares estaban dedicados al enfoque policial, les faltaba la capacitación para ser instituciones de proximidad.[689]

Esta incompatibilidad de funciones policiales y militares bajo una institución de *seguridad pública* también se hace evidente en los artículos 28 y 29 del *Reglamento General de Deberes Militares* de la SEDENA en donde se estipula que:

> ARTÍCULO 28.- Queda prohibido a todo militar, desempeñar funciones de policía urbana o invadir las funciones de ésta, debiendo prestar su contingente sólo en los casos especiales en que lo ordene la Secretaría de Guerra. Cuando intervenga directamente, en caso de flagrante delito, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución de la República, dicha intervención terminará desde el momento en que un miembro de la policía u otra autoridad se presente. Tampoco deberá en modo alguno, impedir que la policía ejerza su autoridad, funciones y consignas.
>
> ARTÍCULO 29.- Los militares, de cualquier graduación, no intervendrán jamás en asuntos de la incumbencia de las autoridades civiles, cuyas funciones no les es permitido entorpecer, antes bien, respetarán sus determinaciones y les prestarán el auxilio necesario cuando sean requeridos, siempre que reciban órdenes de la autoridad militar competente.[690]

Tal y como lo contempla el artículo 109 fracción VI inciso A, la Policía Militar puede "proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia", solamente bajo las órdenes militares correspondientes.[691] O, como lo afirmó la SCJN, en la tesis jurisprudencial previamente referida, al reconocer la posibilidad que las Fuerzas Armadas

---

[689] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda…", *cit.* pp. 64-65.

[690] "*Reglamento General de Deberes Militares...*", *cit.*, pp. 6-7.

[691] "*Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos...", cit.,* p. 18.

participen en *seguridad pública* únicamente si dicha participación se realiza de forma subordinada a las autoridades civiles.

Lo mismo ocurre con la Policía Naval. La Policía Naval forma parte de la Armada de México y fue creada mediante el Acuerdo Secretarial 041. Si bien sus funciones no aparecen explícitamente en el texto de la *Ley Orgánica de la Armada de México* ni en el *Reglamento Interior de la Secretaría de Marina*, en dicho Acuerdo queda estipulado que tiene como misión

> […] brindar seguridad y protección, dentro y fuera del Edificio sede de la Secretaría de Marina y a las instalaciones navales que le sean asignadas; proporcionando al interior seguridad militar y mantener el régimen interno, y al exterior para cumplir la misión y atribuciones de la Armada de México, en tareas que le ordene el Cuartel General del Alto Mando, en apoyo a las autoridades civiles en disturbios, actos tendientes a obstaculizar, bloquear o atentar contra las citadas instalaciones; así como para atender contingencias por desastres naturales.[692]

Como se puede observar, a diferencia de la Policía Militar, no se estipula explícitamente que la Policía Naval está encargado de la disciplina naval. De hecho, en los artículos 7o. y 8o. de la *Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México* se establece que:

> Artículo 7.- Todo el personal de la Armada será responsable del mantenimiento de la disciplina en proporción a su jerarquía, cargo o comisión, considerando lo siguiente:
>
> I. La jerarquía define los deberes que le corresponde para el desempeño de los diferentes servicios y comisiones que les sean asignados en las unidades y establecimientos navales, y
>
> II. Los cargos o comisiones que le sean encomendados por los mandos facultados le exige e impone el cumplimiento de los deberes y funciones que establece el reglamento de la presente Ley, los manuales de organización, procedimientos sistemáticos de operación y demás disposiciones aplicables.
>
> Artículo 8.- El mantenimiento de la disciplina naval será firme y razonado, y serán sancionados:

[692] *Acuerdo Secretarial 041 mediante el cual se crea el Batallón de policía Naval, con sede en la Ciudad de México, dependiendo militar, operativa y administrativamente del Cuartel General del Alto Mando*, 8 de marzo de 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 2020.

> I. Todo rigor innecesario y la imposición de sanción no determinada por las leyes o reglamentos;
> II. Las exigencias que sobrepasen las necesidades o conveniencias del servicio, y
> III. En general, todo lo que constituya una extralimitación por parte del superior hacia sus subalternos.[693]

Esto evidencia que las labores de la Policía Naval están enfocadas a la salvaguarda del régimen interno de las instalaciones marítimas a través de la seguridad militar, lo cual tiene un claro enfoque defensivo. Dicho enfoque, también contradice el objetivo de la prevención de delito que se pretende alcanzar con una institución de *seguridad pública* y, por lo tanto, no podría ser utilizado por una institución como la GN -en los términos planteados actualmente- cuyo sustento es la *seguridad pública*.

Esta contradicción se refuerza porque, al igual que la Policía Militar, jurídicamente la Policía Naval no puede intervenir en asuntos de competencia de las autoridades civiles. Así lo estipula el artículo 21 de la *Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México*:

> Artículo 21.- El personal de la Armada, cualquiera que sea su jerarquía, cargo o comisión, no intervendrá en los asuntos de la competencia de las autoridades civiles, ni entorpecerá sus funciones y respetará sus determinaciones. Cuando la autoridad civil requiera del auxilio del personal de la Armada se le prestará previa autorización del Alto Mando.
> Cuando se ponga en riesgo el desarrollo de actividades de superior importancia para las instituciones militares, en caso de flagrancia en el delito, el personal de la Armada deberá detener al infractor de la ley, poniéndolo de inmediato a disposición de las autoridades competentes.[694]

Asimismo, en el artículo 26 del *Reglamento de Deberes Navales*, se contempla que el personal naval:

---

[693] *Ley de Disciplina para el personal de la Armada de México*, 13 de diciembre de 2002, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, primero de julio de 2020.

[694] *Ibidem*, p. 3.

> Artículo 26. Debe respetar y no realizar las funciones de policía; auxiliará a la autoridad civil únicamente a solicitud de la misma y con autorización expresa del Alto Mando y sólo intervendrá directamente en caso de flagrante delito, poniendo sin demora al infractor a disposición de la autoridad competente.[695]

Tomando en cuenta lo anterior, la Policía Naval tampoco podría formar parte de una institución de *seguridad pública;* sin embargo, ambos podrían ser uno de los elementos que compongan una institución de *seguridad interior* toda vez que son coadyuvantes del mantenimiento de la *seguridad pública* en aquellos casos de excepcionalidad en los que las amenazas al orden y paz públicas superen las capacidades de las instituciones de *seguridad pública*.

Resulta necesario destacar también que esto no significa que los únicos elementos del cuerpo castrense que podrían formar parte de una institución de *seguridad interior* serían la Policía Naval o la Policía Militar. Como se mencionó con anterioridad, la *seguridad interior* implica un debilitamiento de las instituciones del *Estado* y se puede dividir en diferentes grados de amenaza, lo cual habilitaría niveles diferenciados de intervención y participación por otros integrantes de las Fuerzas Armadas.

Dado que una institución de *seguridad interior* también debería estar conformada por elementos civiles para hacer frente a las calamidades o amenazas de primer grado, a continuación, se analizará el único componente que efectivamente es de *seguridad pública* dentro de la recién creada GN: la Policía Federal.

2. *El componente civil de la Guardia Nacional: la Policía Federal*

El primer antecedente de la Policía Federal se encuentra en el DOF publicado el 6 de abril de 1925, donde se hace mención a la *Ley del Impuesto Federal* sobre ventas de primera mano de gasolina, la cual incluyó la creación de la Comisión Nacional de Caminos, precedente de la Policía de Caminos. En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio creó la Policía de Caminos y la adscribió a las Oficinas de

[695] *Reglamento de Deberes Navales*, 10 de septiembre de 2003, *Diario Oficial de la Federación*, primero de julio de 2020.

Comunicaciones Terrestres de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Con el presidente Lázaro Cárdenas del Río, en 1939, la Policía de Caminos se consolidó como la Policía Federal de Caminos. A la par, inició un proceso de militarización y la nombró Milicia Auxiliar del Ejército Nacional.[696]

Catorce años después, el 27 de julio de 1953, se publicó en el DOF el primer *Reglamento Interno de la Policía Federal de Caminos*, en el cual se estableció que dependería de la SEDENA en lo referente a su organización e instrucción militar, así como su pertenencia a la Reserva Territorial del Ejército Nacional. El 2 de agosto de 1961, bajo el mandato del presidente Adolfo López Mateos, se publicó en el DOF el *Reglamento de la Escuela de la Policía Federal*.[697]

En el artículo 1o. del *Reglamento de la Policía Federal de Caminos* de 20 de octubre de 1997, se estipulaba que:

> La Policía Federal de Caminos tendrá por objeto vigilar y mantener el orden, procurar la seguridad pública y prestar el servicio de policía en la zona federal terrestre de las vías generales de comunicación, así como verificar que la seguridad y vigilancia interna en dicha zona se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones legales aplicables.[698]

De este primer Reglamento se puede observar que el espíritu de la Policía Federal de Caminos, antecesora de la Policía Federal, era ser una institución de *seguridad pública* federal cuya misión era salvaguardar el orden y paz públicos. Esta idea se fortalecería más adelante con la evolución de la Policía Federal.

El 4 de enero de 1999, durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, la Policía Federal de Caminos se transformó en la Policía Federal Preventiva (en adelante PFP), adscrita a la SEGOB y, al año siguiente, fue asignada a la SSP. De

---

[696] Secretaría de Gobernación, *La Policía Federal cumple hoy 88 años de historia protegiendo a México*, *Blog*, México, 13 de julio 2016, en: *https://www.gob.mx/segob/articulos/la-policia-federal-cumple-hoy-88-anos-de-historia-protegiendo-a-mexico?idiom=es*, fecha de consulta: 3 de julio de 2020.

[697] *Idem.*

[698] *Reglamento de la Policía Federal de Caminos*, 13 de octubre de 1997, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2020.

conformidad al artículo 1o. de la *Ley de la Policía Federal Preventiva*, ésta tenía como función primordial: "salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley".[699]

La incorporación del concepto "preventiva" reafirmaba la concepción de una institución de *seguridad pública* que debe estar orientada no sólo a un esquema defensivo o reactivo; por el contrario, debe incluir la prevención, lo cual requiere un entendimiento más profundo de las dinámicas locales. También se reconocía explícitamente en la misma Ley que la función de una institución de *seguridad pública* era preservar las libertades y derechos de las personas, así como el orden y paz públicos. Estos últimos fines permanecieron a pesar de la transformación y los vaivenes políticos.

El 21 de octubre de 2008, el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa que proponía la expedición de la *Ley de la Policía Federal* con la finalidad de reformular las funciones de la PFP. El espíritu plasmado en la creación de la Policía Federal era:

> […] ordenar las tareas de combate a la delincuencia y establecer una institución policial con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de prevención del delito e investigación para hacer efectiva, con una sola adscripción administrativa y un mando único centralizado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública.[700]

A diferencia de la PFP que solamente tenía como parte de sus competencias el participar, en auxilio de las autoridades competentes en la investigación y persecución de delitos, con la creación de la Policía Federal se buscó fortalecer el enfoque de investigación y se ampliaron sus facultades para participar activamente

---

[699] *Ley de la Policía Federal Preventiva*, 4 de enero de 1999, abrogada el primero de junio de 2009, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio de 2020.

[700] "Iniciativa que expide la Ley de la Policía Federal, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión del martes 21 de octubre de 2008 en la Cámara de Diputados", *Gaceta Parlamentaria*, año XI, núm. 2618, 22 de octubre de 2008, s./p., en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081022-I.html#Ini20081022-1,* fecha de consulta: 3 de julio de 2020.

en la implementación de políticas públicas de seguridad, tal y como se desprende del artículo 2o. de la *Ley de la Policía Federal*:

> Artículo 2. La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:
>
> I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
>
> II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
>
> III. Prevenir la comisión de los delitos, y
>
> IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.[701]

Asimismo, se extendieron sus atribuciones y obligaciones. En el artículo 4o. de la *Ley de la Policía Federal Preventiva* se estipulaba que la PFP tendría un total de 15 atribuciones, las cuales estaban enfocadas a mecanismos de colaboración con otras instancias de *seguridad pública*. En el artículo 8o. de la *Ley de la Policía Federal*, se enlistaron un total de 47 atribuciones y obligaciones encaminadas a asumir un liderazgo de la política de *seguridad pública* en el país.

En el numeral IV de la *Ley de la Policía Federal Preventiva,* por ejemplo, se consideraba que deberían "participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables". En el numeral IV de la *Ley de la Policía Federal* este enfoque evolucionó a "realizar investigación para la prevención de delitos".

Con este cambio, la Policía Federal se convirtió en un órgano administrativo desconcentrado de la ahora extinta SSP, y sus objetivos fueron los siguientes:

> I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

[701] *Ley de la Policía Federal*, primero de junio de 2009, última reforma publicada el 25 de mayo de 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2020.

> II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
> III. Prevenir la comisión de los delitos, y
> IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.[702]

Como se puede observar, a diferencia de la Policía Militar o Naval, la Policía Federal era la única de las instituciones que componen a la recién creada GN que, como parte de sus objetivos principales, tenía considerada la salvaguarda de la vida, integridad, seguridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, orden y paz públicos. Es decir, era el único componente humano de la GN que atendía las funciones de una institución de *seguridad pública*. No obstante, representa apenas el 30% de la GN.

Las protestas realizadas por policías federales en rechazo a su incorporación de la GN son otra evidencia que ésta última no se trata propiamente de una institución de *seguridad pública*. A escasos tres meses y medio de la aprobación de la reforma constitucional en materia de GN, el 4 de julio de 2019, elementos de las Fuerzas Federales y la Gendarmería entregaron un pliego petitorio demandando respeto a sus derechos laborales y en el que rechazaban ser evaluados por personal militar "porque no tienen conocimiento de la función policial", lo que refiere que los mismos elementos de la Policía Federal identifican a la GN como un cuerpo distinto a uno de *seguridad pública*:

> Pliego petitorio
> 1. Respeto a la dignidad de todos los que conforman la Policía Federal.
> 2. Respeto a la antigüedad laboral.
> 3. Respeto a las prestaciones laborales.
> 4. Devolución de la operatividad de 9,800 pesos cada 25 días laborados.
> 5. No seremos evaluados por personal militar que no tiene conocimiento de la función policial.
> 6. No perteneceremos a SEDENA como lo han querido hacer.
> 7. No viviremos en cuarteles militares.

[702] *Idem.*

8. Nuestro sueldo quincenal debe ser de 15 mil pesos libres de impuestos a partir de la segunda quincena de julio de 2019.
9. El sueldo base de dos mil 300 debe desaparecer y el sueldo base debe ser de 15 mil pesos quincenales.
10. El polígrafo debe desaparecer con fecha 3 de junio de 2019.
11. Horarios establecidos de trabajo conforme a la Ley Federal del Trabajo.
12. Deben renunciar todos los mandos a partir de comandantes de compañía hasta los directores ya que ellos siguen siendo los mismos que están inmiscuidos en corrupción y crimen organizado.
13. Instalar una oficina de derechos humanos para los policías dentro el centro de mando control Iztapalapa.
14. Establecer un sindicato para la policía federal-guardia nacional.
15. No seremos evaluados y pasaremos en automático a la guardia nacional y el mando saldrá de las filas de la policía federal sin parentesco con la escala de mandos.
16. Recibiremos uniformes dos veces por año.

De no llegar a un acuerdo, seguiremos en pie de lucha y no nos moveremos hasta realmente ser atendidos.

Atentamente.

Policías federales en pro de la legalidad y justicia.[703]

Otro elemento por considerar respecto a que la conformación de la GN no es propiamente el de una institución de *seguridad pública* se puede observar en que la GN se asemejarían más a la idea original de Gendarmería que había impulsado el presidente Enrique Peña Nieto, entendida ésta como una institución de *seguridad interior*, tal y como lo reconoce Álvaro Vizcaíno Zamora:

> La gendarmería mexicana realiza funciones tanto de seguridad pública como de seguridad interior, con lo que se confirma su carácter de institución intermedia entre las policías y el ejército. En primer término, conforme con su marco legal es una nueva división – la séptima división- de la Policía Federal. Como tal, sus integrantes tienen como objetivos los mismos que el resto de los integrantes de la Policía Federal […].

[703] Redacción El Universal, *¿Qué pide los policías federales y por qué protestan?, El Universal,* México, 4 de julio de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/no-ser-evaluados-por-personal-militar-y-sueldo-de-15-mil-pesos-algunas-peticiones,* fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

> Conforme con la definición de seguridad interior anteriormente transcrita y contenida en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 […] también es posible afirmar que la gendarmería es una institución que realiza labores de seguridad interior, de acuerdo con su carácter de institución intermedia entre las policías y los ejércitos.
> Al analizar los conceptos de seguridad interior que hemos expuesto, advertimos la coincidencia que existe con las funciones que fueron encomendadas a la División de Gendarmería de la Policía Federal mediante la adición al Reglamento de la Ley de la Policía Federal:
>
> Artículo 17 Bis. Corresponde a la División de Gendarmería:
> I. Generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo que realice en cumplimiento de las atribuciones previstas en el artículo 8, fracciones I, II, III o XXX de la Ley, en las situaciones siguientes:
> a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictiva, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;
> b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o
> c) Ante eventos en los que, por su trascendencia el Comisionado General determina que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos.
>
> Si bien el artículo transcrito refiere expresamente como misión generar condiciones de seguridad pública, los incisos a) y b) de la fracción I describen dos situaciones propias de los conceptos analizados en materia de seguridad interior. La presencia de la delincuencia organizada […] y la amenaza contra la fuente de ingresos de las personas relacionadas con ciclos productos.[704]

Evidencia que la Gendarmería era una institución de *seguridad interior* es que en su Programa de Formación Inicial se le incorporaban módulos que iban desde la vinculación social hasta una formación militarizada, a cargo ésta última de la SEDENA.[705]

Si reconocemos, entonces, que existe un componente marcadamente civil en la Policía Federal y otro diferenciadamente militar en las Policías Militar y Naval dentro

[704] Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, pp.135-136.

[705] *Ibidem,* pp. 311-312.

de la GN, no se puede aceptar que ésta es una institución de *seguridad pública*. Por el contrario, solamente queda afirmar el que la GN es una institución de *seguridad interior*, con lo cual se verifica la hipótesis de este trabajo de investigación.

Dicho reconocimiento tiene dos implicaciones considerables respecto a las políticas públicas de seguridad en el país. La primera de ellas es que se evidencia la facultad de las Fuerzas Armadas para participar en lo público en casos de excepcionalidad, lo cual es diferente a reconocer que cuentan con una facultad expresa para participar directamente en labores de *seguridad pública*. Y la segunda es que, dado que existe dicha facultad de las Fuerzas Armadas, una institución de *seguridad interior* debería contar con dos mandos diferenciados pero supeditados a una Comandancia civil que le permita utilizar el componente militar de forma controlada y subordinada, según la amenaza que se trate, conforme se detalla a continuación.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA: UNA REFLEXIÓN PARA LA SEGURIDAD INTERIOR

El diseño normativo que regula las facultades y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas no constriñe necesariamente el uso de este instituto a labores bélicas toda vez que éstas también pueden intervenir en auxilio de la población civil en casos de desastre o, en épocas de paz.[706] Ahora bien, el problema radica en que, a falta de claridad del concepto de *seguridad interior*, se ha abierto la posibilidad a que las Fuerzas Armadas participen como primeros respondientes en labores de *seguridad pública*.

Muestra de ello es que la SCJN, desde 1996, abrió la posibilidad a que miembros de las Fuerzas Armadas participaran, a petición de autoridades civiles y con estricto respeto a los derechos y sus garantías, en actividades de *seguridad pública* cuando se presentaran situaciones que, de no enfrentarse de inmediato, representara un peligro inminente para la *Nación*.[707]

Desde el punto de vista histórico y jurídico es importante estudiar la AI 1/96 porque en ella es en donde, por primera vez en el México contemporáneo, se establecen las pautas de actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz. También, para fines de este trabajo, es de suma importancia conocer los

[706] Conforme a lo establecido en el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, denominado PLAN DN-III-E, instrumento operativo militar establecido por la Secretaría de la Defensa Nacional, que contiene los lineamientos generales que los organismos del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos deben observar para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre, véase Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan DNIII-E*, México, primero de mayo de 2019, s./p., en: *www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/plan-dn-iii-e/ique-es-el-plan-dn-iii-e*, fecha de consulta: 24 de enero de 2020.

[707] Tesis P. XXVIII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 435.

argumentos de la SCJN para evidenciar los diferentes tipos de amenazas que afectan la *seguridad interior* y la confusión que todavía existe en el debate público sobre la diferencia entre los conceptos de *seguridad pública* y *seguridad interior*.

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96

Durante la LVI Legislatura, el 9 de enero de 1996, 167 Diputados promovieron una AI 1/96 en contra de la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de *seguridad pública*. Los legisladores reclamaron la violación a los artículos 21 y 129 constitucional tras la incorporación de los titulares de la SEDENA y la Marina en el CNSP, pues ello contradecía lo establecido por dichas disposiciones constitucionales, tal y como se detalló previamente en el Capítulo Segundo de esta investigación.

La Acción fue resuelta por unanimidad del Pleno de la SCJN, y calificó como constitucional la presencia de las Fuerzas Armadas mexicanas en labores de *seguridad pública*, siempre y cuando, estuvieran bajo mando de las autoridades civiles. Contrario a lo sostenido por los legisladores, el Pleno de la SCJN resolvió que la limitación al actuar de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz no era absoluta, ya que pueden actuar a petición expresa de las autoridades civiles y subordinadas a éstas.

El primer elemento que sobresale frente a este argumento es el de “tiempos de paz”. En contraposición a esta noción de paz, se puede entender que las fuerzas armadas mexicanas podrían participar en situaciones en donde el Estado mexicano no se encuentre en guerra o conflicto; sin embargo, conforme se ha detallado en la normativa militar revisada con anterioridad, las fuerzas armadas solamente están facultadas para intervenir en casos en los que el *Estado* o la *Nación* mexicanas se vean amenazadas por algún actor externo o interno, o por una catástrofe natural. Esto implica que, una amenaza de esa magnitud no puede darse en un contexto de “tiempos de paz” y, por lo tanto, la habilitación que se estaba otorgando por parte de la SCJN a las fuerzas armadas era para asistir a las autoridades civiles en supuestos que atentaran contra la seguridad interior, no la seguridad pública.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 12, fracción III y IV, de la *Ley del SNSP*, conforme al artículo 21 de la CPEUM, el Pleno de la SCJN resolvió que era infundado el reclamo de los legisladores. Esto debido a que el artículo 21 establecía competencias a la Federación, Distrito Federal, Estados y los Municipios, para coordinarse y establecer el SNSP. Dichas funciones eran responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiacas, por lo que la única limitante para que una dependencia pudiera pertenecer al SNSP era tener dentro de sus atribuciones competencias que directa o indirectamente estuvieran relacionadas con la *seguridad pública*.

Profundizó reconociendo que "el texto constitucional no señala a ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos ni para excluirlos, por lo que válidamente se puede inferir que ello se dejó al legislador ordinario". Íntimamente vinculado a este argumento se hace referencia al artículo 73 fracción XXIII de la Constitución que previene, de forma coherente con lo anterior, que el Congreso tiene facultades para "expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal".

Con base en lo anterior, la SCJN reconoció como propósito del Poder Legislativo Federal el establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública que hiciera frente a la delincuencia organizada, articulando para ello a todas las autoridades del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno y advirtiendo que, del texto literal del artículo 21 no se puede desprender la exclusión expresa o tácita de alguna autoridad.[708]

De lo expuesto hasta el momento por la SCJN, se pueden observar que los Ministros reconocieron a la delincuencia organizada como un tipo de amenaza *sui generis* que demandaba la articulación de todas las fuerzas de seguridad del Estado mexicano, ya sean civiles o militares. Esto coincide con lo que se muestra en la Figura 3, ya que posiciona a la delincuencia organizada en el centro de las

[708] *Idem*.

intersecciones; y, sobre todo, sustenta la definición conceptual propuesta sobre *seguridad interior*, al reconocer que la delincuencia organizada transnacional es una amenaza de segundo grado que habilita la participación de las Fuerzas Armadas en supuestos de excepcionalidad:

> No pasa inadvertido este alto tribunal, que el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del Estado, que conlleva a la participación de las Fuerzas Armadas, dado que la disponibilidad y el consumo nacional de drogas han aumentado, en virtud del incremento de la producción y tráfico de drogas ilícitas en el territorio nacional, así como de la participación de actores nacionales y extranjeros en esas actividades delictivas, todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal. Resultaría deseable que sólo las autoridades policiacas, en los tres niveles de gobierno, cumplieran, por sí solas, labores de seguridad pública relacionadas con esta lucrativa actividad delictiva, que cuenta con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones sofisticadas, que se trasladan por el territorio, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país, pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial con las Fuerzas Armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior.
>
> […]
>
> Las actividades de las poderosas mafias del narcotráfico […] requieren del máximo esfuerzo de todas las autoridades del Estado. Estas complejas organizaciones delictivas que constituyen verdaderas mafias internacionales no podrán ser reprimidas sino con el apoyo de las Fuerzas Armadas, las cuales, en este caso, estarán bajo la dirección de las autoridades civiles competentes y en estricto auxilio o apoyo a sus labores. Nuevamente se impone destacar que la intervención de las Fuerzas Armadas tiende a evitar el fortalecimiento de la delincuencia organizada y, lógicamente, de su actuación al margen de la ley, con gran afectación de los gobernados en su vida, libertad, bienes y derechos.[709]

El segundo elemento que se puede observar con estos argumentos se vincula a la naturaleza gradual ascendente de las amenazas propias de la seguridad interior. En un principio se afirma que lo ideal sería que las instituciones policiales hicieran

[709] *Idem.*

frente a las organizaciones criminales pero, dado su poder y fortalecimiento, se hace necesaria la intervención de la Fuerza Armada permanente. Esto nos evidencia que sí se puede hablar de gradualidad de las amenazas y, por lo tanto, sugiere la existencia de un punto intermedio entre la seguridad pública y la seguridad nacional: la seguridad interior.

Con respecto a la violación del artículo 129 constitucional, la SCJN resolvió que integrar a los titulares de la SEMAR y SEDENA al CNSP no transgrede la Constitución. En primer lugar, porque no deben identificarse al Ejército, Armada y Fuerza Aérea con las Secretarías de Defensa Nacional y Marina ya que éstas últimas tienen funciones que van más allá de las militares, como se desprende claramente de los artículos 29 y 30 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que establecen una gran variedad de funciones que exceden a las estrictamente militares.

Los argumentos de la SCJN frente a las facultades de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina que "van más allá de las militares" plantean un elemento importante para el entendimiento de las instituciones de seguridad interior. Una de las incertidumbres jurídicas es. la dependencia o autoridad bajo la cual deberían estar reguladas las fuerzas de seguridad interior. Si en esta resolución se reconoce que estas dependencias están habilitadas para participar en consejos de seguridad pública, entonces también se puede asumir que tanto la SEDENA como la SEMAR deberían participar, con mayor obligatoriedad, en consejos de seguridad interior.

Posteriormente, con base en la interpretación histórica del artículo 129, la SCJN determinó que en tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y con base en su competencia. La SCJN hizo un importante énfasis en esto último al estipular que la actuación de las Fuerzas Armadas no es automática, pues es indispensable que las autoridades civiles soliciten la acción de éstas. Dado lo anterior, enfatizó que, en todo momento, las Fuerzas Armadas deben actuar bajo el mando y subordinación de las autoridades civiles, de forma tal que no se usurpe de ninguna forma la esfera de competencia de esas autoridades, así como dentro de las facultades que el

marco jurídico les otorga dentro de la Constitución, tratados internacionales y diversas leyes.

Complementario a esta idea, de la interpretación armónica del artículo 16 de la Carta Magna, la SCJN llegó a la conclusión que, dentro de nuestro sistema jurídico,

> […] el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de "disciplina militar". Las Fuerzas Armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana, no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente, como se afirmó, el respeto a las garantías individuales de los gobernados.[710]

Esta resolución es importante porque evidencia que, en la jurisprudencia mexicana, la presencia de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública es considerada como constitucional bajo supuestos de excepcionalidad y, sólo si se realiza a petición expresa de autoridades civiles. No obstante, a lo largo de este trabajo de investigación se ha corroborado que las autoridades civiles únicamente pueden estar al frente de instituciones de seguridad policiales ya que, para el cumplimiento de sus objetivos, las corporaciones militares quedan fuera de su ámbito de competencia; sobre todo, porque distorsionan la función primordial de la seguridad pública: el orden y paz social de las personas.

En ese mismo sentido, esta resolución comprueba el reconocimiento implícito de la SCJN sobre la necesidad de contar con autoridades de seguridad interior que puedan fungir como intermediarias entre las necesidades de seguridad pública y el uso de elementos propios de la seguridad nacional y defensa del exterior, como es el caso de las Fuerzas Armadas.

El escenario propuesto por la SCJN contrario a lo que se argumenta, en realidad, está abriendo la posibilidad de contar con una figura compuesta por mandos

[710] *Idem*.

diferenciados pero coordinados – no subordinados- que sólo sería posible en una institución de seguridad interior.

Si bien esto fortalece la definición de *seguridad interior* desarrollada con anterioridad respecto al uso de las Fuerzas Armadas, a diferencia de los argumentos expuestos por los Ministros, la participación de los cuerpos castrenses en los supuestos que mencionan en esta sentencia no son una intervención propiamente en asuntos de *seguridad pública*, sino en supuestos de amenazas a la *seguridad interior*.

Esta confusión conceptual se observa cuando la SCJN utilizó el término *disciplina militar* para sustentar sus argumentos y aseguró que la experiencia mexicana evidenciaba lo anterior:

> […] las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz, van desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales; la reforestación de áreas verdes; las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales como son: las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, etcétera; el auxilio a las autoridades encargadas de la procuración de justicia y el apoyo a las acciones para combatir el narcotráfico, entre otras de seguridad pública. También constituye un hecho notorio que el gobierno aplica un renglón importante de sus recursos a contar con un Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para un caso de guerra; y en tiempo de paz, de contribuir a la seguridad interior, lo que es congruente con el Texto Constitucional.[711]

La SCJN se refiere a los supuestos de acción que, en épocas de paz, involucra la disciplina militar para ejemplificar la forma en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en *seguridad pública*; sin embargo, terminan explicando que las Fuerzas Armadas tienen un doble fin y que, en tiempos de paz, uno de esos fines es contribuir a la salvaguarda de la *seguridad interior* (no a la *seguridad pública*). En ese sentido, están haciendo una equivalencia implícita entre la *seguridad pública* y

[711] *Idem*.

la *seguridad interior* al justificar el actuar de las Fuerzas Armadas en época de paz para ambos casos. Más aún, confunden el significado de disciplina militar al asociarlo a las labores de *seguridad pública*.

3. *Las implicaciones de la sentencia*

Las conclusiones de la SCJN se plasmaron, seis años después, en cinco tesis jurisprudenciales que establecieron un sistema de reglas para la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.

La primera, que toda autoridad, en especial de *seguridad pública*, tiene dos limitaciones: no vulnerar garantías y no rebasar las atribuciones señaladas en la ley. Lo anterior debe ir acompañado de la existencia y eficacia de mecanismos de defensa a favor de los gobernados para prevenir y remediar abusos.[712]

Esta primera tesis sobre la autorización de la SCJN para el uso de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública se contrapone a la naturaleza y formación del cuerpo castrense, ya que éste no puede utilizarse para asuntos civiles y, por lo tanto, si las autoridades civiles recurren a las fuerzas armadas para resolver problemas de seguridad pública, se estarían rebasando sus atribuciones. No así en el caso de la seguridad interior que, según la magnitud de la amenaza, los límites de su actuación se podrían delimitar jurídicamente con mayor claridad.

La segunda, que el Presidente de la República puede usar a las Fuerzas Armadas para preservar la *seguridad interior* y sin necesidad de formular la declaratoria de suspensión del ejercicio de los derechos y garantías en situaciones que hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretar la mencionada suspensión. Lo anterior, en la medida en que se considere que las situaciones pueden controlarse con rapidez, porque existen alternativas viables para solucionar pacíficamente los conflictos o los hechos no son de la suficiente gravedad para decretar la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías. El uso de las

[712] Tesis P./J. 34/2000, *op. cit*.

Fuerzas Armadas debe ir acompañado de un cuidado escrupuloso en el que se respeten los derechos humanos y las garantías individuales, incluso a través de organismos competentes que lleven una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.[713]

En la segunda jurisprudencia se puede observar una mayor claridad sobre los límites que deben cumplir las Fuerzas Armadas sobre el respeto a los derechos humanos y, nuevamente, se hace evidente que las amenazas pueden crecer hasta convertirse en una justificación de suspensión de garantías y derechos humanos; sin embargo, es llamativo que se le otorga plena facultad al Presidente para usar a las fuerzas armadas para preservar la seguridad interior sin reconocer que otras autoridades estatales o municipales puedan recurrir a ellas, igualmente para asuntos de seguridad interior. Contradictoriamente, esto omite la posibilidad de que la amenaza a la seguridad interior provenga desde el ámbito local -y por lo tanto sea identificado primero por las autoridades estatales o municipales-.

La tercera, que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden actuar sin que se requiera la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías en apoyo a las autoridades civiles en tareas de *seguridad pública*, siempre que exista una solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles a las que deben estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales.[714]

Esta tesis tiene una característica importante: el fundamento de la amenaza. A diferencia de la tesis anterior, esto quiere decir que otras autoridades civiles – no sólo el Presidente de la República- pueden solicitar el apoyo de las Fuerzas Armadas si existe un fundamento sobre la amenaza a la *seguridad pública*. Dado que la naturaleza de la seguridad pública está vinculada a la protección de las personas, sus bienes, el orden y paz social, de aquí se desprende la posibilidad de que las autoridades civiles solamente tengan derecho a solicitar apoyo cuando la

[713] Tesis: P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 551.

[714] Tesis P./J. 36/2000, *cit*.

amenaza exceda sus capacidades. De ser el caso, no podríamos afirmar que están solicitando ayuda para mantener la seguridad pública sino la seguridad interior.

La cuarta, que la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el CNSP no viola el artículo 21 constitucional en la medida en que se trata de una instancia consultiva y que el objetivo de la ley impugnada es coordinar a las autoridades de todos los niveles de *seguridad pública*, para combatir el reto del crimen organizado. En tanto dichas secretarías tienen, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la *seguridad pública* tendrán que "examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública".[715]

La quinta, que los conceptos de garantías individuales y *seguridad pública* no se oponen, sino que se condicionan recíprocamente, porque la *seguridad pública* busca crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías. Por ello sería inadmisible en el contexto jurídico constitucional interpretar la *seguridad pública* como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones [...]. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y *seguridad pública* al servicio de aquéllas.[716]

La quinta tesis es llamativa porque establece una correlación entre seguridad pública y garantías individuales para justificar, en la norma constitucional, que el uso de las fuerzas armadas en *seguridad pública* es el ejercicio de un derecho. Si bien el reconocimiento del respeto de los derechos humanos se incorporaría posteriormente al marco constitucional mexicano, el que se haya considerado que el uso de las fuerzas armadas en seguridad pública es un derecho -aunque ello pueda implicar la violación de derechos humanos- contraviene la definición misma que estipula la Constitución sobre seguridad pública. Lo cual, una vez más, evidenciaba la urgente necesidad de reconocer que lo que se pretendía proteger

[715] Tesis P./J. 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 556.

[716] Tesis P./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XI, abril de 2000, p. 557.

con la intervención de las fuerzas armadas era a las instituciones del Estado y la Nación, no los derechos de las personas y sus intereses en lo individual, siendo lo primero una competencia de la seguridad interior y lo segundo, de la seguridad pública.

De esta forma, la SCJN estableció que la Fuerza Armada permanente puede actuar en el ámbito de la *seguridad pública* a solicitud expresa y bajo el control de las autoridades civiles, en específico del Presidente de la República. Lo anterior, siempre y cuando se esté frente a situaciones que no sean suficientemente graves como para requerir la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, se haga en pleno respeto a los derechos humanos y de los medios de defensa apropiados.

Sin embargo, la interpretación de la SCJN no coincide con lo que establece la normativa militar mexicana previamente referida respecto a lo que significa disciplina militar ni con los argumentos que ya habían esgrimido instancias internacionales como la Corte IDH antes o después de la AI 1/96.

II. UNA MIRADA INTERNACIONAL

En el caso *Neira Alegría vs. Perú,*[717] el Estado peruano asignó a las Fuerzas Armadas el control del centro penal San Juan Bautista, con motivo de un motín que se llevó al interior de éste. Esta decisión conllevó un uso desproporcionado de la fuerza y la consecuente desaparición de algunos detenidos, entre ellos los señores Nereida y Zenteno. Como resultado de dicha acción, el 19 de enero de 1995, la

[717] El 18 de junio de 1986, Víctor Neira Alegría, Edgar Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar se encontraban detenidos en el establecimiento penal San Juan Bautista, conocido como "El Frontón", en calidad de procesados como presuntos autores del delito de terrorismo. Como consecuencia del amotinamiento producido en ese penal en la fecha indicada, mediante Decreto Supremo Nº006-86 JUS, el Gobierno delegó en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el control de los penales y el Penal San Juan Bautista quedó incluido en las llamadas "Zonas Militares Restringidas". Desde la fecha en que las Fuerzas Armadas procedieron a debelar los motines, estas personas han desaparecido, sin que sus familiares los hayan vuelto a ver ni a tener noticia sobre ellos, véase Corte IDH, *Neira Alegría y otros vs. Perú*, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 13; Serie C, núm. 20; Serie C, núm. 29, 1996, p. 2, párr. 3.

Corte IDH dictó sentencia sobre el fondo del caso y dispuso que Perú había violado, en perjuicio de las tres personas vinculadas, los artículos 1o.1, 4o.1., 7o.6. y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, concluyó, entre otras medidas, que los señores Víctor Nereida Alegría, Edgar Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar perecieron por efecto de la debelación del motín en manos de las Fuerzas Armadas y como consecuencia del uso desproporcionado de la fuerza.

En opinión de la Corte IDH, la alta peligrosidad de los detenidos en el Pabellón Azul del Penal San Juan Bautista y el hecho que estuvieren armados, no llegaban a constituir elementos suficientes para justificar el nivel de fuerza que se utilizó en éste y en los otros penales amotinados por parte de las Fuerzas Armadas. De igual forma recordó que la Corte IDH ya había estipulado en casos anteriores que:

> [e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana (caso Velásquez Rodríguez, supra 63, párr. 154 y Caso Godínez Cruz, supra 63, párr. 162).[718]

Esta postura de la Corte IDH corrobora el marco conceptual propuesto porque afirma la posibilidad de que existan amenazas que superen las capacidades de las autoridades civiles; sin embargo, también ayuda a identificar, hasta cierto punto, los límites entre la *seguridad pública* y la *seguridad interior*. La magnitud que pudo haber tenido la fuga de los presos se consideró una amenaza a la *seguridad pública* del *Estado* más no a la *seguridad interior* porque no representaba una amenaza para el *Estado* en sí mismo ni las instituciones de la *Nación*. Por ello, la conclusión era inequívoca: en seguridad pública no se justifica el uso de las fuerzas armadas.

[718] *Ibidem*, párr. 75.

La naturaleza de las funciones y formación de los cuerpos castrenses sólo incentiva un uso excesivo de la fuerza y violación de derechos humanos.

Posterior a la AI 1/96, la Corte IDH fue enfática en asegurar que la disciplina militar está vinculada al comportamiento y formación de los cuerpos castrenses dentro del régimen militar, lo que se apega a la normatividad militar revisada con anterioridad; también insistió en la necesidad de limitar la participación de las Fuerzas Armadas en *seguridad pública* o mantenimiento de orden público, particularmente cuando se refiere a la aplicación de legislación castrense en determinados delitos:

> La Corte en diversas oportunidades se ha referido a la jurisdicción militar y ha señalado que ésta ha sido establecida por diversas legislaciones con el fin de mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerzas armadas, la cual debe reservar su aplicación a los miembros de las fuerzas armadas por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. De esta manera, en un Estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional y deben excluirse del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles.[719]

En el caso *Rosendo Radilla vs. México,*[720] por ejemplo, la Corte IDH estimó que el Estado mexicano había incumplido la obligación contenida en el artículo 2o. de la

[719] Corte IDH, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, Costa Rica, 2005, p. 400, en: *https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuarto-siglo.pdf*, fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020.

[720] El 25 de agosto de 1974 detuvieron ilegalmente en un retén militar al señor Rosendo Radilla Pacheco. Rosendo Radilla fue un líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, quien trabajó por la salud y educación de su pueblo y quien fungió como Presidente Municipal. Fue detenido en un camión con su hijo de once años, Rosendo Radilla Martínez, quien fue liberado inmediatamente. La última vez que se le vio con vida mostraba signos de tortura. La detención y posterior desaparición forzada del señor Radilla Pacheco fue denunciada públicamente por la familia en el momento de los hechos y posteriormente fue denunciada legalmente ante las instancias de procuración de justicia nacionales. Fue parte de la investigación realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual concluyó en un Informe Especial publicado en el año 2001 de manera conjunta con la recomendación 26/2001. Ante la falta de respuesta por parte del Estado mexicano, el 15 de noviembre de 2001, se presentó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos

Convención Americana, en conexión con los artículos 8o. y 25 de la misma, al extender la competencia del fuero castrense a delitos que no tienen estricta conexión con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense.[721]

En dicha sentencia también quedó establecido que actos como la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco no guardaban relación con la disciplina militar y que, por lo tanto, estaban excluidos de la competencia de la jurisdicción castrense.[722] Esto nos remite nuevamente a la jurisprudencia mexicana y el argumento que justifica el uso de las fuerzas armadas en tiempos de paz en actividades con estrecha vinculación a la disciplina militar. Con los argumentos de la Corte IDH se comprueba que no se puede justificar el uso de las fuerzas armadas en *seguridad pública* vinculándolo a la disciplina militar, toda vez que esta última solamente puede ser entendida bajo la jurisdicción castrense que, por definición, es ajena a la *seguridad pública*.

Humanos (CIDH). El 15 de marzo de 2008 la CIDH demandó al Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la violación al derecho al reconocimiento de personalidad jurídica (artículo 3o.), derecho a la vida (artículo 4o.), derecho a la integridad personal (artículo 5o.), derecho a la libertad personal (artículo 7o.), derecho a las garantías judiciales (artículo 8o.) y derecho a la protección judicial (artículo 25) en conexión con la obligación de respetar los derechos (artículo 1o.1), todos estos derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por su parte, los representantes de las víctimas demandaron al Estado mexicano no sólo por los derechos consagrados en la Convención Americana, sino también por violaciones a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El 6 de julio de 2009 se llevó a cabo la Audiencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 23 de noviembre de 2009 la Corte emitió la Sentencia sobre el caso, condenando al Estado mexicano por graves violaciones a los derechos humanos. México es Estado parte de la Convención para lo cual la firmó el 4 de mayo de 2001, fue aprobada en el Senado de la República el 10 de diciembre de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación para su aprobación el 18 de enero de 2002 con fe de erratas el 27 de febrero de 2002, ratificada el 9 de abril de 2002 y publicada para su promulgación el 6 de mayo de 2002.

[721] Corte IDH, *Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Serie C, núm. 209, 2009, p. 86, párr. 313.

[722] *Ibidem*, p. 78, párr. 277.

Adicionalmente, la Corte IDH evidenció la importancia del respeto de uno de los elementos constitutivos del Estado constitucional de derecho: el control de convencionalidad *ex officio.* Cuando la Corte, en su parágrafo 339 señaló que los jueces y tribunales estaban sujetos a aplicar las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos, enfatizó su obligación por velar porque los efectos de la Convención no se vieran afectados por la aplicación de leyes contrarias a su fin.

En ese mismo sentido se declaró la Corte IDH en el caso *Osorio Rivera y Familiares vs. Perú:*[723]

> Respecto al proceso seguido ante el fuero militar, el cual según el Estado era el recurso interno que consideraba agotado para efectos del cómputo del plazo de seis meses, los representantes recordaron que anteriormente la Comisión y la Corte se han pronunciado en el sentido de que "la jurisdicción militar no brinda un recurso adecuado para investigar, juzgar y sancionar violaciones a derechos humanos presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública, como lo ocurrido en el presente caso".
>
> Por ello, a efectos del requisito de admisibilidad previsto en el articulo 46.1.a) de la Convención Americana, el proceso abierto en el fuero militar para investigar la desaparición forzada de Jeremías Osorio Rivera no constituiría un recurso efectivo y "carece de relevancia jurídica para los fines del análisis del requisito de agotamiento de los recursos internos y así como respecto al agotamiento del plazo de [seis] meses".[724]

Abonando al análisis anterior, la Corte IDH reiteró que la jurisdicción militar no debe tener competencia en el análisis de violaciones de derechos humanos de civiles por parte de fuerzas castrenses. Esto es importante para los fines de este trabajo porque permite evidenciar que, aún en contextos de amenazas de segundo grado a la *seguridad interior*, el uso de las fuerzas armadas solamente debería ocurrir bajo supuestos de extrema necesidad y en colaboración con autoridades

[723] En abril de 1991, el señor Osorio Rivera fue detenido por una patrulla militar y posteriormente trasladado a un centro de detención. Aunque fue supuestamente liberado tras determinarse que no era terrorista, los familiares nunca volvieron a verlo, véase Corte IDH, *Osorio Rivera y familiares vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 274, 2013, p. 9, párr. 18.

[724] *Ibidem,* pp. 9-10, párr. 18.

civiles. No basta la subordinación de las fuerzas armadas a las fuerzas civiles si las tareas de primer respondiente se delegan a los cuerpos castrenses. Mucho menos si la justicia militar es la que se asume como competente, como producto de dicha delegación de funciones.

En el caso *Durand y Ugarte vs. Perú,*[725] la Corte IDH indicó que

> los funcionarios del fuero militar que actuaron en el proceso encaminado a investigar los sucesos de El Frontón carecían de la imparcialidad e independencia requeridas por el artículo 8.1 de la Convención para investigar los hechos de una manera eficaz y exhaustiva y sancionar a los responsables por los mismos.
>
> […] los tribunales que conocieron los hechos relacionados con dichos sucesos "constituyen un alto Organismo de los Institutos Armados" y los militares que integraban dichos tribunales eran, a su vez, miembros de las fuerzas armadas en servicio activo, requisito para formar parte de los tribunales militares. Por tanto, estaban incapacitados para rendir un dictamen independiente e imparcial.[726]

En ese mismo tenor, la Corte IDH ha insistido en que la jurisdicción militar carece de independencia e imparcialidad para juzgar a civiles bajo cualquier circunstancia y, por lo tanto, solamente puede aplicarse a miembros de las Fuerzas Armadas en actos propios de su función. También ha enfatizado que la jurisdicción militar no es competente para conocer hechos en donde los miembros de las Fuerzas Armadas sean responsables de violaciones de derechos humanos.[727]

En el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*, la Corte IDH estableció que si bien los *Estado*s Parte de la Convención podrían desplegar a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con

[725] Este caso versa sobre el motín ocurrido en el centro penitenciario "El Frontón" en Perú. Como consecuencia de dicho motín, y con el fin de sofocarlo, el gobierno peruano delegó el control de éste al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, varias personas desaparecieron y las investigaciones judiciales sobre los hechos se llevaron a cabo bajo la justicia militar, véase Corte IDH, *Durand y Ugarte vs. Perú*, Fondo, Serie C, núm. 68, 2000, p. 17, párr. 59.

[726] *Ibidem*, p. 39, párrs. 125 y 126.

[727] Corte IDH, *"La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo…", cit,* p. 403.

conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las Fuerzas Armadas está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.[728]

Estos argumentos se alinean con la propuesta conceptual y jurídica presentada en esta investigación ya que confirman que existen condiciones de excepcionalidad que surgen como producto de una violencia interna y, por lo tanto, atentan con la seguridad interior.

En el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, referido previamente, la Corte IDH constató que la implementación de las estrategias estatales de combate al crimen organizado basadas en el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano había ocasionado graves violaciones a los derechos humanos. Si bien la Corte IDH reconoció que el crimen organizado constituye una grave amenaza para la comunidad internacional ha enfatizado que, para hacerle frente, es imperante que los *Estado*s actúen dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan salvaguardar la *seguridad pública* y los derechos humanos. Ello implica que, "en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención" para justificar actos tales como la tortura, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales.[729]

Las implicaciones de esta sentencia es que no basta argumentar que se están llevando a cabo acción de protección de la *seguridad pública*, la *seguridad interior* o la *seguridad nacional* para justificar una violación sistemática de los derechos humanos. Por el contrario, es muestra inequívoca de que todas las dimensiones de la seguridad existen para proteger y salvaguardar los derechos de las personas y, en ese tenor, es indispensable identificar a las autoridades competentes para

[728] Corte IDH, *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 150, 2006, pp. 463-464, párr. 78.

[729] Corte IDH, "*Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México…", cit,* p. 67, párr. 178.

salvaguardarlas para que exista un correcto funcionamiento del *Estado* y la *Nación* en su conjunto.

El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la CIDH, entre otros, también se han pronunciado al respecto. Dichos organismos coinciden en que la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a principios del Estado de derecho, tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, han instado a la implementación de mecanismos de rendición de cuentas respecto a operativos y tareas de orden público.[730]

Por ello, cuando México adoptó el Manual de Uso Militar de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, la CIDH resaltó que dicho Manual no suplía los vacíos previamente referidos por el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias,[731] y advirtió con preocupación que éste regulaba las intervenciones de las Fuerzas Armadas, incluso en contextos

[730] Corte IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 25 Orden Público y Uso de la Fuerza*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ), 2020, pp. 48-49, en: *https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo25.pdf*, fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

[731] Tras la visita del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales al país del 22 de abril al 2 de mayo de 2013, se reportó haber "que[dado] con la viva impresión de que a nivel federal y en la mayoría de los estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones", véase Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*, México, 28 de abril de 2014, párr. 30.

de orden interno, lo cual ya se ha reiterado debe ser restringido a situaciones excepcionales o supeditadas a mandos civiles.[732]

III. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD INTERIOR

Como se ha podido corroborar hasta el momento, la confusión que existe entre los términos de *seguridad pública* y *seguridad interior* ha tenido un impacto importante en el desarrollo de políticas públicas de seguridad en el país, particularmente en lo que se refiere al papel del cuerpo castrense en dichas políticas.

Con la sentencia de AI 1/96, después del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución, la SCJN reconoció que las Fuerzas Armadas podían participar en labores de *seguridad pública* porque se encuentran al servicio de la sociedad mexicana y forma parte de su misma disciplina militar; es decir, no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente el respeto a los derechos humanos y las garantías de los gobernados. En específico detalló que

> Del artículo 89, fracción VI de la Constitución […] se desprende que las Fuerzas Armadas que son dirigidas por el presidente de la República, tienen como facultades constitucionales la de salvaguardar la seguridad interior y exterior de la Nación. En efecto, del contenido de [este] precepto se deriva que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea no sólo podrán actuar cuando se quebrante la paz por un conflicto con una potencia extranjera, sino también para salvaguardar la seguridad interior del país. De esta forma, la interpretación armónica del numeral en comento con el 129 lleva necesariamente a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional señalado no puede interpretarse en forma restringida. La actuación del Ejército, Fuerza Aérea o Armada no está condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías. Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior. La reforma, por adición, al artículo 21 constitucional, que creó el Sistema de Coordinación para la Seguridad Pública, no puede interpretarse en el sentido de que excluyó a las Fuerzas Armadas, ya que están constitucionalmente

[732] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Capítulo IV. A. Uso…", *cit.,* párr. 32.

> facultadas para apoyar al mismo Poder Ejecutivo Federal en sus facultades, de acuerdo con las leyes. Por ello, de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 con el numeral 129 en análisis, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar a las que se refiere el último numeral, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.[733]

No obstante, enfatizó que la participación de las Fuerzas Armadas no podría ser, de ningún modo, "por sí y ante sí"; por el contrario, era imprescindible que la realizaran a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles. Además, enfatizó que, en sus labores de apoyo, las Fuerzas Armadas debían encontrarse subordinadas a las autoridades civiles y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanaran y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.[734]

De estos argumentos, la AI 1/96 y retomando lo desarrollado en el Capítulo Primero sobre la Declaración de Inconstitucionalidad de la *LSI* se afirma que las Fuerzas Armadas pueden participar en *seguridad pública* si y sólo sí lo hacen a través de la colaboración con una institución de *seguridad interior* en los supuestos de amenazas de segundo grado.

De hecho, los supuestos de actuación de la SCJN que marcaron una limitante para la participación de las Fuerzas Armadas en *seguridad pública* repercuten, conceptualmente, en el funcionamiento de una institución de *seguridad interior* como la GN. La SCJN reiteró que solamente se podría justificar el uso de las Fuerzas Armadas hasta que las autoridades civiles lo soliciten

> […] es preciso insistir en que, derivado del origen histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando

[733] Acción de Inconstitucionalidad 1/96, *cit.*

[734] Tesis P./J. 36/2000, *op. cit.*

> se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133 […].[735]

Esta limitante, es coincidente con la propuesta conceptual aquí presentada ya que se reconoce que las Fuerzas Armadas no pueden ser el primer respondiente sino un apoyo subordinado de las fuerzas civiles, como sería el de una institución de *seguridad interior*.

Al respecto, también es importante aclarar que la actuación de las Fuerzas Armadas en coordinación con los elementos militares de una institución de *seguridad interior* debería ser paulatino y controlado.

Por una parte, porque no se debe asumir que el cuerpo castrense debe intervenir de forma indiscriminada en funciones de *seguridad interior,* sino que solamente puede hacerlo en coordinación con su componente civil y bajo supuestos de amenazas de segundo grado. Y, por otro lado, que dicho control debe servir para preservar los derechos humanos de la *Nación* en su conjunto.

Esta afirmación es de suma importancia porque representa una diferencia significativa para las políticas de seguridad del país. Cuando la SCJN habilitó la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de *seguridad interior*, confundiéndola por *seguridad pública*, se dio lugar al desarrollo de una estrategia de *seguridad pública* errante. Si bien se reconoce que, debido al crecimiento y consolidación de la delincuencia organizada transnacional, era necesario involucrar a las Fuerzas Armadas en la estrategia de seguridad del país, era de suma importancia diferenciar que se trataba de una estrategia de *seguridad interior*, no de *seguridad pública* ya que eso implicaba que debían existir dos mecanismos diferenciados de actuación por parte de las fuerzas de seguridad que quedarían involucradas.

[735] *Idem*.

Una nueva estrategia de seguridad en el país hubiera contemplado, entonces, no solamente una política pública en materia de *seguridad pública,* sino la creación formal de institución de *seguridad interior* compuesta por dos elementos, uno civil y otro militar con facultades diferenciadas según el tipo de amenaza, bajo un mismo mando civil, conforme se desarrolló previamente. Esto, a su vez, implicaría que las Fuerzas Armadas no podrían, bajo ningún escenario, actuar en labores de *seguridad pública,* sino que solamente estarían habilitadas para intervenir en asuntos de *seguridad interior* y *seguridad nacional*.

III. LA GUARDIA NACIONAL COMO INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR

A continuación, se presenta un resumen los supuestos de actuación de una institución de *seguridad interior* explicados hasta el momento para identificar sus similitudes y diferencias con las actividades de la GN:

	Funciones	**Instituciones**	**Delitos o amenazas**
Seguridad Pública	Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Instituciones policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la *seguridad pública* a nivel Federal, estatal y Municipal.	Delitos contra la *seguridad pública* de los tres niveles de gobierno.
Seguridad Interior	Salvaguardar a la *Nación*: población, gobierno e instituciones del *Estado.*	Componente civil de la institución de *seguridad interior* en colaboración con instituciones de *seguridad pública* locales.	Amenazas de primer grado en estados y Municipios.
		Institución de *seguridad interior* en su totalidad, pero con el componente militar subordinado al civil.	Amenazas de primer grado a la Federación.
		Institución de *seguridad interior* en su totalidad + Fuerzas Armadas, esto último de ser necesario y a solicitud del Ejecutivo federal. Las Fuerzas Armadas quedarán supeditadas a las órdenes del componente militar de *seguridad interior.*	Amenazas de segundo grado.

Defensa del exterior	Defender la integridad, independencia y soberanía de la *Nación*; garantizar la *seguridad interio*r; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y, en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas 3; preservar la *seguridad interior* y defensa exterior de la Federación.	Fuerzas Armadas	Guerra o desastres naturales.

Tabla 1. Instituciones de seguridad según sus funciones y tipo de amenaza
Fuente: Elaboración propia

Al analizar la Tabla 1 y compararla con el Reporte de Actividades presentado a un año de su creación, se puede percibir que las actividades realizadas por la GN son coincidentes con las de una institución de *seguridad interior*.

Dentro del reporte de actividades presentado por el presidente Andrés Manuel López Obrador a un año de la creación de la GN, el Comandante de la GN, Luis Rodríguez Bucio, explicó que esta institución de seguridad ha realizado las siguientes actividades:

> […] más de 50 funciones que nos asigna la ley para cuidar instalaciones estratégicas, resguardar 58 aeropuertos, 47 puntos fronterizos, 86 salas penales federales, 17 penales federales, mil 566 tramos carreteros, que suman casi 50 mil kilómetros, así como para proteger la vida e integridad de personas migrantes.
> Todos los días los integrantes de la Guardia Nacional que están asignados a las 176 coordinaciones regionales realizan patrullajes orientados principalmente a fomentar la proximidad social y a prevenir los delitos.
>
> […] se aseguraron 104.4 millones de pesos, 5.8 millones de dólares; en nuestra participación en la lucha contra las drogas se aseguraron 66 toneladas de marihuana, seis toneladas de metanfetaminas, dos toneladas de cocaína, 133 kilos de heroína, 432

kilos de goma de opio y 91 kilogramos de fentanilo, así como 129 mil pastillas y 78 ampolletas de esta última droga. Estas sustancias tienen un valor en el mercado de cientos de millones de dólares, de los que no dispondrán los grupos criminales; asimismo, se evitó que estas drogas llegaran a miles de consumidores.

En la lucha contra el tráfico de armas se aseguraron tres mil 705 armas largas y cortas, y 10 mil cargadores, entre otras. Con ello, se evitaron daños y violencia hacia la sociedad y que los grupos de la delincuencia dispusieran de mayores medios, en particular de nueve rifles tipo Barret, reconocidos por su capacidad para penetrar diferentes tipos de blindaje.

En cuanto a medios de transporte, se aseguraron 29 aeronaves y 21 mil vehículos, restándole capacidad de movilidad a la delincuencia, así como medios para cometer delitos.

En el rubro de inmuebles se incautaron 140, que se utilizan generalmente como casas de seguridad o bases desde las cuales se planean y cometen acciones violentas contra la sociedad.

[…] 15 mil personas fueran detenidas por la posible comisión de algún delito para su presentación ante el ministerio público.

Como parte de la seguridad que la Guardia Nacional proporciona a la red de ductos de Pemex, particularmente a los ductos Tula-Azcapotzalco y Salamanca-Zapopan, solamente durante el presente año se localizaron y aseguraron 880 tomas clandestinas, 12 millones y medio de litros de combustible, más de mil vehículos y tres mil 955 contenedores que se utilizaban para saquear el patrimonio de la Nación.

Gracias al trabajo del área científica de la Guardia Nacional, se dieron de baja más de cuatro mil 600 sitios de internet creados para realizar fraudes y robo de datos personales, y se brindó apoyo a distintas instituciones que fueron objeto de ataques cibernéticos. Con estas acciones se evitaron pérdidas a la ciudadanía por aproximadamente 600 millones de pesos.

La Guardia Nacional orienta importantes esfuerzos al combate de la trata de personas y a la pornografía infantil por medios digitales.

Mediante el operativo conocido como CiberGuardián, se logró la detención de 12 personas, la liberación de 13 víctimas y la presentación de 54 denuncias ante las fiscalías especializadas en 18 estados de la república.

Además, mediante campañas de prevención en materia de ciberseguridad informamos a 87 mil 235 personas de forma presencial y 85 millones han recibido alguno o algunos materiales de prevención a través de medios digitales.

Por otra parte, en materia de búsqueda de personas desaparecidas se logró la identificación genética de 42 personas.

La Guardia Nacional tiene especial compromiso en la protección de nuestro medio ambiente, flora y fauna. Sólo en el presente año se han asegurado y puesto a disposición de la Profepa 456 animales exóticos en peligro de extinción, entre los que destacan un tigre de bengala, un tigre blanco y un cachorro de león africano.
Las zonas protegidas de Calakmul, en Campeche, y de la reserva de la biosfera de la Mariposa Monarca, en Michoacán, son áreas donde la presencia de la Guardia Nacional es constante, buscando evitar la tala clandestina.

De igual manera, mantenemos presencia en el golfo de California para la protección de la totoaba y de la vaquita marina.

En este mismo rubro se trabaja en la fase final de un laboratorio de biodiversidad, que permitirá identificar y acreditar por medios genéticos la autenticidad de las especies en peligro de extinción y la tala clandestina que sean asegurados.

[…].

Por otra parte, y en el contexto de la pandemia que enfrenta nuestro país, la Guardia Nacional participa activamente en proporcionar seguridad a 354 instalaciones hospitalarias, así como garantizar la integridad física de personal médico y sanitario que labora en dichos centros hospitalarios.[736]

[736] Presidencia de la República, *versión estenográfica del Primer Aniversario de la Guardia Nacional*, México, 30 de junio de 2020, en: *https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-1-aniversario-de-la-guardia-nacional?idiom=es*, fecha de consulta: 7 de julio de 2020.

Como se puede observar, las actividades realizadas por la GN confunden las competencias de una institución de *seguridad pública* federal con las de un cuerpo de *seguridad interior*. Toda vez que el grueso de actividades realizadas por la GN se vincula a delitos que atentan contra la *Nación* y sus instituciones, o incluso la *seguridad nacional* al incluir la delincuencia organizada, el tráfico de armas o el ciberterrorismo, se hace evidente que la GN es una institución de *seguridad interior de facto*.

Considerando lo anterior, ¿cuáles son las implicaciones que la GN haya sido jurídicamente creada como una institución de *seguridad pública*? Que el componente militar de la GN quedó habilitado como primer respondiente en asuntos de *seguridad pública*, y se mantuvo -o incrementó- el riesgo de una violación crónica de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas.

Dado lo anterior, a continuación, se abordan algunos de los principales retos a los que se enfrenta la GN en su calidad de institución de *seguridad interior* -desde el punto de vista conceptual-.

1. *Los retos de la Guardia Nacional como institución de seguridad interior*

La creación de una institución de una *seguridad interior* implica retos de diversa naturaleza en su operatividad; sin embargo, brinda un elemento que, hasta el momento, es una de las grandes deudas de la GN: certidumbre jurídica respecto a su ámbito de actuación y las instituciones competentes.

De haberse creado la GN como una institución de *seguridad interior*, se habría definido con claridad que el componente militar no puede fungir como primer respondiente en ninguno de los supuestos de las amenazas de primer grado. Incluso en los casos en donde existiera una amenaza a la *seguridad interior* de segundo grado, se podrían establecer límites para el pleno respeto de los derechos humanos dada la gradualidad y el mando civil que se sobrepone ante el militar en todos los casos. En ello radica, entonces, la importancia que se reconozca no sólo conceptual sino jurídicamente a la GN como una institución de *seguridad interior.*

El debilitamiento y erosión de las policías y el Ejército mexicano ha ocasionado vacíos prácticos y jurídicos que han impedido el desarrollo de una política pública exitosa en materia de *seguridad pública*, *interior* y *nacional* del país.

Crear un cuerpo híbrido de seguridad, con mandos y competencias diferenciadas permite aliviar la presión existente en las Fuerzas Armadas a quienes se les ha exigido participar en labores de *seguridad pública* que, por su formación y disciplina, no les compete en calidad de primer respondiente; al mismo tiempo, favorece una atención más focalizada a los delitos que traspasan la esfera de la *seguridad pública*, en pleno respeto a los derechos humanos.

Tomando en consideración el marco conceptual desarrollado a lo largo de los capítulos de la Primera Sección en donde se reconoce la *seguridad interior* como el conjunto de acciones que pone en práctica el Estado mexicano para proteger a la *Nación*, sus instituciones de gobierno y su soberanía de dos tipos de amenazas: las de primer grado, más cercanas a la *seguridad pública*; y, las de segundo grado, vinculadas a la *seguridad nacional*, se entiende que una institución de *seguridad interior* debe ser un cuerpo intermedio entre los cuerpos de *seguridad pública* y las Fuerzas Armadas o bien, estar conformada por elementos de ambas instituciones.[737]

[737] La propuesta conceptual que se asumirá en este apartado para analizar los retos de una institución de seguridad interior se basa en el caso de estudio de la GN, por lo que se considerará la existencia de dos mandos, uno civil y otro militar, los cuales trabajarían de forma coordinada, según el tipo de amenaza que se tratase, pero siempre subordinados al civil, y estarían dirigidos por un Comandante Supremo. Sin embargo, se admite que existen otras propuestas de figuras de *seguridad interior* tales como la Gendarmería mexicana, estudiada por Álvaro Vizcaíno Zamora en su libro previamente citado *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, quien la define como "una institución que realiza funciones de seguridad interior, de acuerdo con su carácter de institución intermedia entre las policías y los ejércitos"; no obstante, y dado que este trabajo de investigación ha centrado su análisis en la Guardia Nacional, se analizan los retos que enfrenta un cuerpo compuesto por dos mandos -y no una institución intermedia-. Asimismo, cabe destacar que, si bien dicha diferencia resulta relevante en el entendimiento de los diferentes tipos de instituciones de *seguridad interior*, no se profundiza en dicho aspecto toda vez que no es materia de estudio de la presente investigación.

El primero reto se refiere a la racionalidad detrás de su funcionamiento ya que, para que una institución de *seguridad interior* de esa naturaleza fuera efectiva, tendría que concebirse como una que tuviera la capacidad de identificar y diferenciar las amenazas de primer y segundo grado con un alto nivel de asertividad de forma tal que pudiera emplearse el mando correcto. Operativamente esto representa problemas considerables toda vez que ello no solamente demandaría una capacitación de alta especialización, sino que requeriría un despliegue territorial lo suficientemente amplio para que se contara con los elementos suficientes, tanto civiles como militares, que pudieran hacer frente a los diferentes tipos de amenazas a la *seguridad interior*. Es decir, necesitaría un amplio despliegue de los dos tipos de mandos para que existiera la posibilidad que, según el tipo de amenaza, se pudiera dar respuesta inmediata. De encontrarse desplegados parcialmente los elementos de la institución de *seguridad interior*, sería prácticamente imposible que se atendieran de forma diferenciada las amenazas.

El segundo reto es que seguiría existiendo el riesgo que el componente militar de una institución de *seguridad interior* atendiera asuntos que competen exclusivamente al componente civil y, en ese mismo sentido, podrían continuar -aunque en menor grado- las violaciones a derechos humanos. Se considera que las violaciones serían en menor grado porque el número de intervenciones de una institución de *seguridad interior*, por la naturaleza de las amenazas que la afectan, solamente habilitaría el uso de su componente militar bajo casos de excepcionalidad y de forma subordinada al mando civil.

Un tercer reto es el mando diferenciado. La GN ha demostrado con la práctica que la existencia de dos mandos en materia de seguridad suele ser prácticamente imposible toda vez que existe una tendencia natural a que uno de los dos se anteponga al otro. Si bien la GN fue creada como una institución de *seguridad pública* y, por ende, depende de la SSPC, en la práctica está siendo coordinada y organizada por la SEDENA y la SEMAR.

De conformidad a un comunicado interno de la SEDENA, hecho público por Campo Marte, desde el 6 de octubre de 2020, operativamente, la GN dejó de estar bajo la coordinación de la SSPC y pasó a la SEDENA, a través de los Comandantes

de las 12 Regiones Militares del país, quienes deberán ser informados de las "novedades" de las distintas unidades de la GN.[738] Esto es, el mando civil quedó subordinado al mando militar y, en consecuencia, se dio el primer paso hacia la militarización *de jure* de la GN. Muestra de esto es que, durante la toma de protesta del primer comandante del Ejército mexicano, el 13 de agosto de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador dio a conocer que impulsaría una Iniciativa de ley para que la comandancia de la GN formara parte de la SEDENA.[739] Si esto ocurre, se desaparecería a la única institución civil encargada de seguridad pública en el país y las fuerzas armadas se encargarían *de facto* y *de jure* de la seguridad pública.

Reitero, el reto de las relaciones cívico-militares también consiste en minimizar lo que los civiles deben conceder a los militares y reconocer que esta relación requiere de una supervisión cotidiana y costosa. En ese sentido, las implicaciones para el adecuado funcionamiento de las instituciones de seguridad del *Estado* radican en el fortalecimiento del vínculo entre policías y militares. Recordemos que cada una de estas instituciones poseen aspectos propios a su formación y organización que permea sus intereses y poder de decisión, configuran también sus propuestas y prioridades políticas y organizacionales. De no llevarse a cabo este fortalecimiento en la relación, las funciones de coerción física y el monopolio de la fuerza seguirá siendo ejercido antes que las funciones policiales de prevención y control de delito.[740] Este riesgo es probable que se siguiera presentando en una institución de

[738] Desde el 6 de octubre de 2020, la GN dejó de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y pasó a depender de la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de los Comandantes de Región Militar, véase Medellín, Jorge, "La Guardia Nacional ya es coordinada por la SEDENA", *Campo Marte*, México, 9 de octubre de 2020, s./p., en: *https://www.campomarte.com.mx/la-guardia-nacional-ya-es-coordinada-por-la-sedena/*, fecha de consulta: 29 de octubre de 2020.

[739] Redacción AMLO, "Presidente toma protesta al primer comandante del Ejército mexicano; anuncia iniciativa para que comandancia de GN pase a Sedena", México, 13 de agosto de 2021, s./p., en: *https://lopezobrador.org.mx/2021/08/13/147541/*, fecha de consulta: 23 de agosto de 2021.

[740] Alvarado A., Arturo, "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina", *El Cotidiano*, México, núm. 153, enero-febrero 2009, p. 67, en: *https://www.redalyc.org/pdf/325/32515309.pdf,* fecha de consulta: 29 de octubre de 2020.

seguridad interior, a menos que se estipulara con claridad que una jerarquía en el mando, según el tipo de amenaza.

Un cuarto reto al que probablemente se enfrentaría una institución de *seguridad interior* es definir quién conformará sus elementos. La GN está conformada -jurídicamente- por elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval; sin embargo, como se desarrolló anteriormente, es erróneo desaparecer la Policía Federal para incorporarla a la GN toda vez que la existencia de una institución de *seguridad interior* no sustituye a las instituciones de *seguridad pública*, mucho menos a la policía que, a nivel federal, debería ser el contacto de coordinación por excelencia con la institución de *seguridad interior*.

La Policía Militar, por su parte, se compone de elementos militares que son parte importante para la protección de la disciplina militar dentro de la SEDENA y, por lo mismo, no deberían ser alejados de sus funciones. La Policía Naval, tampoco tiene un enfoque de *seguridad interior*. La interrogante sería entonces, ¿cuál debería ser el perfil del componente militar y civil para una institución de *seguridad interior*? La GN no permite vislumbrar la respuesta, pero si nos demuestra que los que en ella se contemplan hoy en día, no son los que deberían ser. Muestra de ello es que la Ley de la Guardia Nacional contradice la Ley del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos al desplegar a la policía militar y naval fuera del entorno que le corresponde por ley y preparación.

El quinto reto se refiere a su relación con las autoridades civiles de las entidades federativas. Si se trata de una fuerza de seguridad que únicamente puede actuar bajo supuestos de amenazas a la *seguridad interior*, es incierto de qué forma las autoridades civiles estarían en condiciones de identificar una amenaza a la *seguridad interior* que afecte a la *Nación* y, por ende, solicite adecuadamente su intervención. Más aún, no es claro si podrían hacerlo de forma directa o tendrían que hacerlo a través de una petición al Presidente de la República. En esa misma línea, la distribución de competencias a nivel Federal, estatal y Municipal en asuntos de *seguridad interior* es incierta, lo cual es crucial para el éxito de cualquier estrategia de seguridad.

El sexto y último reto identificado en este trabajo, es que el marco normativo mexicano defina y aplique un mismo concepto de *seguridad interior*. La Fuerza Armada permanente carece del entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial. Por su parte, las instituciones policiales han demostrado ser incapaces de hacer frente a los problemas de *seguridad pública*. Se necesita, entonces, la lógica intermedia que brinda la *seguridad interior*.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación, se hace una propuesta sobre los supuestos de actuación permisibles para una institución de *seguridad interior* en el caso mexicano.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. LOS SUPUESTOS DE ACTUACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR

En pleno reconocimiento de los diferentes tipos de amenazas que existen para el mantenimiento de la *seguridad interior* en el país -con base en los conceptos teóricos revisados con anterioridad- y retomando los argumentos de la SCJN sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en labores de *seguridad pública*, así como la sentencia de inconstitucionalidad de la SCJN de la *LSI*, los supuestos mínimos que deberían cumplirse para que una institución de *seguridad interior* que, por su naturaleza, está conformada por elementos militares y civiles pueda operar, conforme a derecho, serían:

a) Que las actividades delincuenciales a nivel local, estatal o Federal representen una amenaza a las instituciones del Estado mexicano o a la *Nación* en su conjunto;

b) Que se corrobore la existencia de colaboración entre grupos nacionales de la delincuencia organizada con otros actores internacionales de delincuencia organizada, terroristas, ciberterroristas o de la mafia en territorio mexicano que pongan en peligro la *seguridad interior* del Estado mexicano;

c) Que, para hacer efectiva la protección de los Poderes de la Unión a las entidades federativas, se autorice el uso de la institución de *seguridad interior* para que actúe de manera conjunta con las Fuerzas Armadas cuando se lleve a cabo una situación de sublevación o trastorno interior en los estados de la Federación;

d) Que, ante desastres naturales o calamidades externas, se requiera intervenir de forma coordinada con las Fuerzas Armadas para proteger a la población y funcionalidad de las instituciones del *Estado*;

e) Que, para enfrentar nuevas amenazas tales como ciberterrorismo, se requiera coordinar esfuerzos con dependencias federales y autoridades Municipales y estatales que permitan generar inteligencia y definir estrategias

de prevención frente a ataques informáticos que pudieran convertirse en amenazas de segundo grado a la *seguridad interior*;

f) Que, en tiempos de paz, exista una solicitud expresa, fundada y motivada por parte de las autoridades civiles de elección popular estatales o Municipales para hacer frente, de manera conjunta -en su componente civil- y subordinada -en su componente militar-, a los delitos propios de la delincuencia organizada transnacional o actores externos que afecten la *seguridad interior* en sus respectivos territorios; o,

g) Que, en su calidad de coadyuvantes del Ministerio Público Federal y de la Policía Ministerial, el armamento del componente militar de la institución de *seguridad interior* sea necesario para hacer frente, de forma focalizada y limitada, a los ataques de la delincuencia organizada a nivel Municipal o estatal, cuando las herramientas de combate de estos grupos sean de una magnitud superior a las capacidades de las autoridades civiles debido a su gran tecnología y capacidad de movilidad.[741]

---

[741] "Las Fuerzas Armadas realizan labores que, por su naturaleza, sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles. La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas circunstancias, en especial cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida. Tal como lo señala la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, reproducida anteriormente, se pretende lograr con esta coordinación cumplir cabalmente con la función del Estado mexicano, de salvaguardar el orden público, la integridad de sus gobernados, sus libertades y propiedades. No pasa inadvertido este alto tribunal, que el problema de la producción y el comercio ilícito de drogas no sólo es un problema de seguridad pública, sino de seguridad interior y exterior del *Estado*, que conlleva a la participación de las Fuerzas Armadas, dado que la disponibilidad y el consumo nacional de drogas han aumentado, en virtud del incremento de la producción y tráfico de drogas ilícitas en el territorio nacional, así como de la participación de actores nacionales y extranjeros en esas actividades delictivas, todo lo cual hace necesaria una creciente participación de las Fuerzas Armadas, en su calidad de coadyuvantes de la autoridad ministerial federal. Resultaría deseable que sólo las autoridades policiacas, en los tres niveles de gobierno, cumplieran, por sí solas, labores de seguridad pública relacionadas con esta lucrativa actividad delictiva, que cuenta con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones sofisticadas, que se trasladan por el territorio,

Para que estos criterios sean válidos en cualquier tipo de amenaza, también resulta de suma importancia establecer la necesidad que se cumplan, por lo menos, ocho elementos principales en la forma de actuar de los miembros de una institución de *seguridad interior*:

1. Que las instituciones de *seguridad interior* queden sujetas a las leyes nacionales e internacionales aplicables para el mantenimiento de la paz interna y el orden público, en pleno respeto de los derechos humanos;
2. Que el componente civil de una institución de *seguridad interior* nunca quede supeditado al militar;
3. Que los miembros de las instituciones de *seguridad interior* estén, en todo momento, subordinadas a las instrucciones de su Comandante Supremo, no a las de las autoridades civiles estatales o Municipales que las convoquen;
4. Que el Comandante Supremo de las instituciones de *seguridad interior* sea aprobado por el Congreso de la Unión para asumir el cargo, forme parte del Gabinete presidencial y sea independiente de la SEDENA, la SEMAR y cualquier otra Dependencia de *seguridad nacional* o *pública*;
5. Que el Comandante Supremo de las instituciones de *seguridad interior* sea civil, sin antecedentes de ninguna carrera militar ni haya ocupado puestos de elección popular;
6. Que el Congreso de la Unión esté facultado para destituir del cargo al Comandante Supremo o disolverla ante la posibilidad de abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo Federal;
7. Que las instituciones de *seguridad interior* no usurpen la esfera de competencia de las autoridades civiles de elección popular Municipales, estatales o de la Federación para hacer frente a los delitos que estén vinculados exclusivamente al mantenimiento de la *seguridad pública*; y

---

espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país, pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial con las Fuerzas Armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior", véase Acción de Inconstitucionalidad 1/96, *op. cit.,* p. 351.

8. Que se respeten los principios de gradualidad, legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad para determinar el nivel requerido del uso de la fuerza por parte de la institución de *seguridad interior* para hacer frente a los dos tipos de amenazas, según la normatividad nacional e internacional aplicable sobre el uso legítimo de la fuerza.

I. LOS PRINCIPIOS APLICABLES A UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR

Conforme se mencionó anteriormente, uno de los elementos indispensables para que una institución de *seguridad interior* se apegue a derecho y sea funcional es la aplicación de una serie de principios mínimos a aplicar durante la implementación de sus labores, los cuales se muestran en la Figura 6:

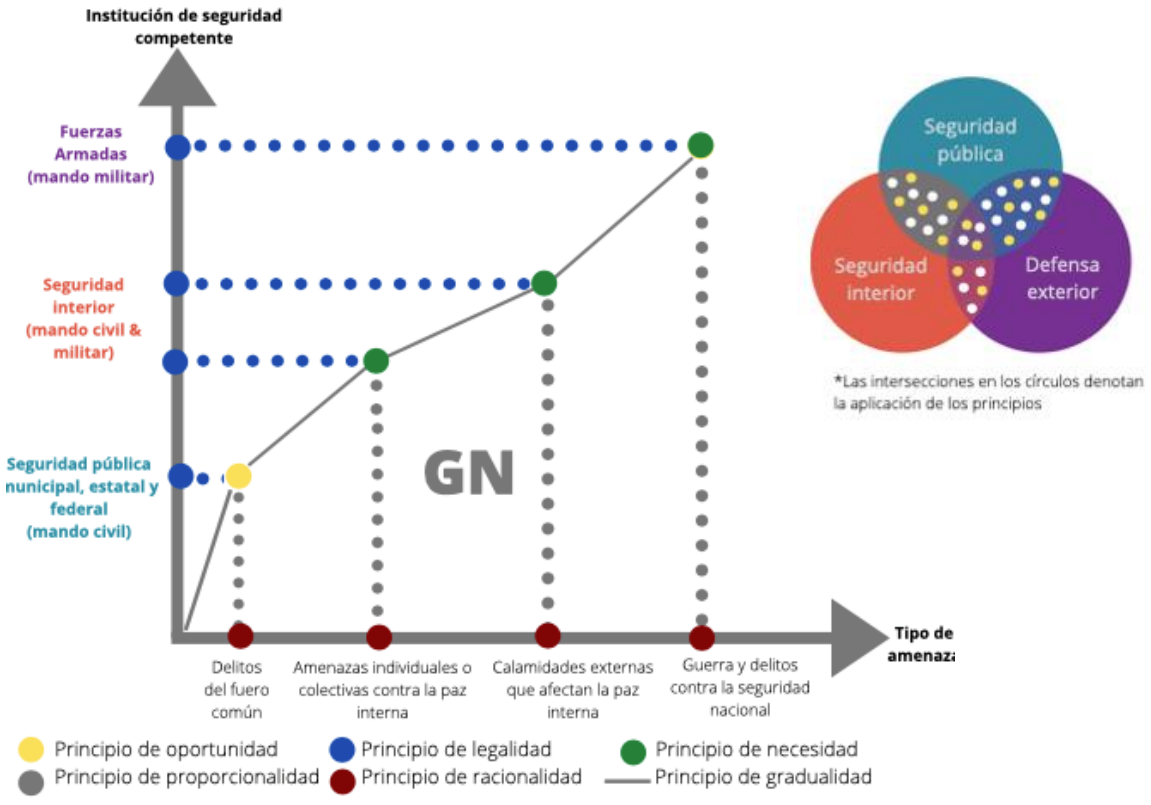


Figura 6. Principios en instituciones de seguridad interior
Fuente: Elaboración propia.

El *principio de gradualidad* se refiere a la forma en que los diferentes tipos de amenazas incrementan el grado de vulnerabilidad del Estado mexicano y, por lo tanto, requieren un nivel superior de intervención por parte de las instituciones de seguridad del país.[742] Aplicar el *principio de gradualidad* en las instituciones de *seguridad interior* significa que éstas deberán brindar su apoyo de forma gradual para reducir o contener las amenazas al orden interno del Estado mexicano. Esto se muestra en la Figura 5 con los círculos de color gris en donde se evidencia que el incremento gradual de la fuerza utilizado dentro de la misma institución de *seguridad interior* estará en función del tipo de amenaza que se trate.

Con respecto a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad, se considerará el significado que la jurisprudencia internacional les ha otorgado, así como el asignado en los artículos 9o., 10, 11 y 12 de los *Lineamientos para la Regulación del Uso de la Fuerza Pública por las Instituciones Policiales*.

La Corte IDH ha sido clara al establecer que "los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales".[743]

Dentro de ese marco caracterizado por la limitación del uso excesivo de la fuerza, tanto la CIDH como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad que están siendo retomados en esta propuesta. Lo anterior con base en las obligaciones internacionales contraídas por los *Estado*s en materia de los derechos humanos tales como los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza* y el *Código de Conducta para Funcionarios*.

---

[742] La noción del principio de gradualidad en el caso de las Fuerzas Armadas surge de los argumentos presentados en la sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se aborda la Ley de Seguridad Interior, véase Poder Judicial de la Federación, "*Sesión Pública núm. 118 Ordinaria…"*, cit.

[743] Corte IDH, "*Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela..."*, *cit.*, p. 463, párr. 78; Corte IDH, *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador..."*, *cit,* pp. 14-15, párr. 51.

Los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*, en su numeral 9, estipula que:

> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.[744]

Con respecto al *principio de legalidad*, la CIDH ha reiterado la obligación estatal de sancionar normas con jerarquía de ley destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones, mientras que la Corte IDH, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza "debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación".[745]

Los estándares de la Corte IDH, obligatorios para México, señalan claramente que la participación de las Fuerzas Armadas en materia de *seguridad pública* debe encontrarse limitada al máximo y, en caso de ser necesaria su utilización, el *Estado* debe garantizar que los medios, armas y métodos sean los convencionales (en lugar de los militares), con especial énfasis en el derecho a la vida y a la integridad personal.[746] El *principio de proporcionalidad* implica, entonces, que los agentes del

---

[744] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*, Cuba, adoptados del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, s./p., en: *https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx*, fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

[745] Corte IDH, *Cruz Sánchez y Otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 292, 2015, p. 81, párr. 265.

[746] Franco Martín del Campo, María Elisa, "Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos" en Hurtado Márquez, Eugenio (coord.), *Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias*

Estado procurarán minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas.

Circunstancias como "la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica"[747] serán determinantes para evaluar la proporcionalidad de las intervenciones estatales y el despliegue de la fuerza. Esto implica, a su vez, que los agentes del *Estado* deberán "aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda".[748]

El *principio de absoluta necesidad* refiere a la posibilidad de recurrir a "las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante"[749], mismo que se presenta en el Principio 4 de los *Principios sobre el empleo de la fuerza*, al establecer:

> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego

---

desde la academia. Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, núm. 4, 2017, pp. 28-29.

[747] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.,* principio número 9.

[748] Corte IDH, *Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 281, 2014, p. 37, párr. 134*;* y, Corte IDH, *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, Fondo Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 251, 2012, p. 29, párr. 85.

[749] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "*Informe sobre seguridad ciudadana...", cit.,* p. 48, párr. 116.

solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.[750]

En ese mismo sentido, también se consideran los *Lineamientos para la Regulación del Uso de la Fuerza Pública por las Instituciones Policiales* estipulan:

Artículo 9.- De conformidad con el principio de legalidad, todo servidor público debe regir su actuación a lo que la Ley específicamente le faculte, así como para cumplimentar orden emitida por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 10.- El principio de necesidad significa que sólo cuando sea estrictamente necesario e inevitable los Integrantes emplearán la fuerza para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo.

Artículo 11.- El principio de proporcionalidad implica que el uso de la fuerza será adecuado y en proporción a la resistencia o agresión recibida, atendiendo a su intensidad, duración y magnitud.
Este principio impone que no se deberá actuar con todo el potencial de una unidad si las personas contra las que se usa la fuerza se encuentran en una situación cuantitativa y cualitativa inferior. En consecuencia, la fuerza empleada debe ser prudente y limitada, sólo para alcanzar el control y neutralización de la agresión.
El uso de la fuerza está en directa relación con los medios que emplean las personas que participan en la agresión, su número y grado de hostilidad.

Artículo 12.- La racionalidad en el uso de la fuerza implica que ésta será empleada de acuerdo a elementos objetivos y lógicos con relación a la situación hostil que se presenta, a efecto de valorar el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar como la de los propios Integrantes.[751]

---

[750] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, principio número 4.

[751] *Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública*, 23 de abril de 2012, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 2020.

Cabe mencionar que, si bien el *principio de oportunidad* se muestra en la Figura 6, no se considera necesario aplicarlo en una institución de *seguridad interior* toda vez que se entiende en el sentido del artículo 13 de los *Lineamientos para la Regulación del Uso de la Fuerza Pública por las Instituciones Policiales*:

> La oportunidad en el uso de la fuerza pública tenderá a la actuación policial inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, las libertades, la seguridad ciudadana o la paz pública.[752]

Esto es, les compete a las instituciones policiales Municipales, estatales y Federal en su calidad de primeros respondientes y encargados de la prevención del delito. De ahí que se muestre marcado de color amarillo solamente para las instituciones de *seguridad pública*. En ese mismo sentido, tampoco se consideró el *principio de prevención* contenido la *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*, ya que estipula en su artículo 4o. una facultad exclusiva de las autoridades de *seguridad pública*:

> III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;[753]

Una vez reconocidos estos Principios, se puede observar que una institución como la GN podría operar en el marco de la legalidad si hubiera sido concebida como una institución de *seguridad interior*, en lugar de una institución de *seguridad pública*. La simulación de un mando civil frente a una mayoría de elementos militares solamente genera incertidumbre jurídica respecto a su marco de actuación y, favorece la violación sistemática de derechos humanos al no diferenciar a los elementos que deberían fungir como primeros respondientes.

No obstante, también cabe reconocer que estos supuestos o principios no exentarían a las instituciones de *seguridad interior* de los vicios que amenazan a las

---

[752] *Idem.*

[753] *Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2020.

instituciones de *seguridad pública* o incluso a las Fuerzas Armadas, tales como las violaciones a los derechos humanos o tratos degradantes a la población.

CONCLUSIONES

Tras haber revisado las diferentes definiciones y conceptos en torno a la *seguridad nacional*, *seguridad pública* y *seguridad interior*, uno de los primeros resultados de este trabajo de investigación es que se desarrolló un diálogo entre la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y el Derecho que permitió sintetizar y complementar el conocimiento sobre sus respectivos significados.

Se reconoció que, por ejemplo, si bien la *seguridad nacional* depende, en gran parte, de sus fuerzas armadas para salvaguardar su territorio, no se limita al poderío militar de los *Estados*, sino que involucra la capacidad del gobierno para llevar a cabo acciones, en un marco jurídico definido, que estén orientadas a satisfacer los intereses públicos de la *Nación* en su conjunto, tales como el desarrollo social, económico o político del *Estado* en beneficio y cuidado máximo de su población.

Con respecto a la *seguridad pública*, en su sentido más general, esta investigación consideró la literatura existente en la materia para definirla como una función que debe asegurar el Estado a sus nacionales a través de tres elementos principales: Tomando en cuenta lo anterior, puede afirmarse que la seguridad pública es una función que debe asegurar el *Estado* a su población y está determinada por tres grandes elementos: 1) la existencia de un Estado democrático y constitucional de derecho, 2) la relación sociedad-Estado, y 3) las instituciones o elementos civiles que permiten salvaguardar los derechos humanos de la población.

El primer elemento se refiere al conjunto de reglas y principios que generan estabilidad, gobernabilidad, respeto a la ley, conservación del orden y paz social y que otorgan la legitimidad al gobierno para hacer cumplir el pleno respeto de los derechos humanos. El segundo, explica la capacidad del *Estado* para mantener la legitimidad ante sus nacionales en el ejercicio de las labores de *seguridad pública* y, se encuentra vinculada a la idea de participación ciudadana. Y el tercero, además implica que los encargados de la *seguridad pública* solamente pueden ser agentes civiles, se refiere a la aplicación de métodos o herramientas que permitan salvaguardar el orden y la paz públicas que van desde acciones de prevención y

reinserción hasta sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales.

Finalmente, y considerando diferentes marcos normativos internacionales, la *seguridad interior* se identificó como la condición que el Estado debe asegurar a la Nación para proteger sus instituciones de peligros internos -o externos-. Para lograrlo, el Estado debe coordinar esfuerzos a través de la colaboración transversal de los tres órdenes de gobierno y utilizar instituciones de seguridad especiales para dicho cometido. En ese sentido, y de conformidad a lo desarrollado sobre *seguridad pública* y su vinculación con la *seguridad interior*, en este trabajo se comprobó que éstas últimas son componentes de la *seguridad nacional* y se encuentran estrechamente relacionadas entre sí.

Una segunda contribución que derivó de este trabajo es la formulación de una nueva propuesta de definición y, sobre todo, operatividad de una *seguridad interior* aplicable al caso mexicano. Si bien es cierto que la presencia de este concepto en nuestro marco normativo no es nueva, a diferencia de lo que ocurre con la *seguridad pública* y la *seguridad nacional* que cuentan con sus propias leyes, la *seguridad interior* es un concepto que no aparece en ningún instrumento que sea jurídicamente vinculante para las autoridades federales, estatales o municipales de ninguna de las ramas de gobierno. Recordemos que la única *LSI* que ha existido en nuestro país fue invalidada por la SCJN a menos de un año de su aprobación.

En este tenor, y retomando las diferentes nociones de *seguridad interior* que han existido en nuestro país, este trabajo de investigación buscó conciliar los elementos jurídicos previos en torno al concepto de *seguridad interior* para proponer una definición integral que sirviera como referencia para analizar si la reforma constitucional en materia de GN había creado, de facto, una *institución de seguridad pública* o una de *seguridad interior*.

La definición propuesta que sirvió como el pilar conceptual de este trabajo de investigación es que *la seguridad interior se debe entender como uno de los componentes de la seguridad nacional y se refiere al conjunto de acciones que pone en práctica el Estado mexicano para proteger a la Nación, sus instituciones de gobiernos y su soberanía de dos tipos de amenazas específicas que pueden*

perturbar la paz interna, a través de una colaboración transversal con los tres órdenes de gobierno.

Las amenazas de primer grado se refieren a las condiciones generadas por las acciones individuales o colectivas que amenazan la integridad del Estado desde el interior de su territorio, como la delincuencia organizada. Las de segundo grado, son las perturbaciones derivadas de catástrofes naturales o calamidades públicas, tales como terrorismo, delincuencia organizada transnacional, ciberterrorismo, entre otros.

En ambos casos el titular del Ejecutivo está obligado a la salvaguarda de la seguridad interior por mandato constitucional, más aún si consideramos que en ambos tipos de amenazas, lo que se está buscando conservar es el desarrollo nacional, el Estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad de sus nacionales. Cuando se trate de amenazas de primer grado, apoyándose en las instituciones de la seguridad pública Federal y, de ser necesario, la Fuerza Armada permanente; mientras que, para las amenazas de segundo grado, se deberán utilizar la Fuerza Armada permanente en coordinación con el componente civil.

Con base en esta definición, se advirtieron las semejanzas con la GN y se concluyó que ésta no es propiamente una institución de *seguridad pública*. Es decir, la hipótesis del presente trabajo de investigación se pudo comprobar toda vez que *la GN es, desde el punto de vista conceptual, una institución de seguridad interior*. Si bien es cierto que la GN se creó jurídicamente como una institución de *seguridad pública*, el Constituyente Permanente le otorgó funciones y lo dotó de una estructura orgánica que se apega más a la definición de una institución que está encargada de la salvaguarda de la *seguridad interior*.

La GN fue creada para fungir como un cuerpo de seguridad policial de la Federación que estaría encargada de coordinarse con las autoridades civiles correspondientes en las entidades federativas y Municipios para llevar a cabo las funciones de seguridad pública. Sin embargo, desde sus orígenes legislativos, *la GN fue concebida como un cuerpo de seguridad híbrido que daría respuesta a problemas que iban más allá de la seguridad pública.* Esto es, fue creada conceptualmente como una institución de seguridad interior.

En primer lugar, porque se le concibió como un cuerpo armado que resolvería dos problemas principales asociados a las Fuerzas Armadas: 1) los vacíos legales en los que opera el cuerpo castrense mexicano y 2) la carencia de valores militares en una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia. Es decir, desde sus inicios, la razón de existir de la GN no solamente era convertirla en una institución de *seguridad pública* de la Federación, sino que también buscaba ser una respuesta jurídica a las necesidades de las Fuerzas Armadas.

Estos primeros objetivos de la reforma constitucional en materia de GN son problemáticos desde el punto de vista conceptual toda vez que las necesidades institucionales o jurídicas de las Fuerzas Armadas no pueden estar en función de la capacidad de respuesta de los cuerpos de *seguridad pública*, no sólo porque tienen fines y objetos diferentes sino porque son instituciones independientes entre sí.

Por otro lado, desde el inicio del proceso legislativo, se le concibió como una institución "expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional, dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propio de los institutos castrenses". El que los legisladores hayan aprobado que elementos militares conformaran la GN, fortalece la idea que este cuerpo armado no podía ser una institución de *seguridad pública* ya que, conforme se desarrolló a lo largo de esta investigación, la formación militar dista mucho de las instituciones policiales que, por sus fines, deben ser de naturaleza civil. Al haber reconocido que, para llevar a cabo sus objetivos, la GN necesitaba que sus miembros contaran con una formación militar y que, incluso, utilizaran el armamento de las Fuerzas Armadas, se reiteró su componente mixto y le asignó un tipo de funciones que se asemejan más a las de una institución de *seguridad interior*.

En segundo lugar, desde el punto de vista de sus facultades, a la GN se le concibió como un cuerpo de *seguridad pública* semi-militar que buscaba atender, por una parte, los delitos federales -en su carácter de institución de seguridad pública- y, por otra, hacer frente a una situación de violencia e inseguridad que sobrepasaba la capacidad de las instituciones de *seguridad pública* en cualquiera de sus niveles. Es decir, se buscaba que la GN hiciera frente a dos tipos de

amenazas: las de primer y segundo grado. Este tipo de amenazas, nuevamente, sólo pueden ser competencia de una institución de *seguridad interior*.

Estos primeros elementos fácticos fueron claves para diferenciar la GN de una institución de *seguridad pública* y de las Fuerzas Armadas y, consecuentemente, para comprobar que se trataba de una institución de *seguridad interior*. Sin embargo, este trabajo de investigación también profundizó en un tercer elemento para entender cómo es que la GN se creó como una institución de *seguridad interior* y es el relacionado con el concepto *Nación*.

Desde el punto de vista conceptual, se corroboró que el objeto y funciones de la GN iban más allá de los correspondientes a una institución de *seguridad pública* porque, derivado de la reforma constitucional en materia de GN, en la *LGN* se incorporó un elemento adicional que no aplica a ninguna otra de las demás instituciones de *seguridad pública*, pero cae en el ámbito de la *seguridad nacional*: la salvaguarda de los bienes y recursos de la *Nación*.

Retomando la definición de *seguridad interior* y *Nación* revisadas en este trabajo, al ser una condición que debe asegurar el *Estado* para proteger a las instituciones y el Estado de derecho, se reconoce que la *seguridad interior* implica un conjunto de acciones que se ponen en práctica, a través del Ejecutivo Federal, para proteger a la *Nación* y su soberanía de dos tipos de amenazas que pueden perturbar el orden y paz interna: primer y segundo grado.

Los dos tipos de amenaza comparten el que ninguna de ellas requiere la necesidad de suspensión de las garantías individuales, pero si ponen en riesgo no sólo el orden público y la paz social sino las instituciones del Estado que están encargadas de salvaguardarlos. En ese mismo sentido, cuando la creación de la GN se fundamentó en la debilidad y corrupción de las instituciones policiales en los tres niveles de gobierno, se puede considerar que lo que se buscaba era proteger la *seguridad interior*.

Si bien esto podría llevar a la conclusión equívoca de que la *seguridad pública* debería estar incluida en la *seguridad interior*, en este trabajo de investigación también se comprobó que *la seguridad pública no puede estar incluida en su totalidad en la esfera de la seguridad interior, aunque sí forme parte de ella,* toda

vez que existen algunos delitos realizados por actores individuales o colectivos que competen exclusivamente a las instituciones de *seguridad pública* federal, municipales o estatales y que, por su naturaleza, no evolucionan a asuntos de *seguridad interior*.

Este análisis no solamente resulta relevante desde el punto de vista conceptual, sino que es de suma valía para el estudio de lo jurídico ya que permite evidenciar que *la incertidumbre que se genera por un diseño equívoco de las normas al interior de un país no solamente atenta contra la seguridad de su población, sino que puede convertirse en una amenaza para el mantenimiento del Estado de derecho mismo.*

El haber aprobado una reforma constitucional para crear un cuerpo de *seguridad pública* que no va a realizar labores propias de una institución policial ni está conformado en su totalidad por cuerpos civiles, favorece la violación sistemática de derechos humanos y contraviene con los estándares de convencionalidad reconocidos por el gobierno mexicano. Esto porque, conforme se desarrolló en este trabajo de investigación, al militar se le instruye defender al *Estado* y se le prepara para hacer la guerra contra enemigos externos e internos mientras que a los policías se les prepara para preservar el orden y la paz pública, a través de la prevención y la cercanía con la población.

De igual forma se demostró que la confusión conceptual y jurídica existente en la reforma constitucional en materia de GN tiene grandes implicaciones prácticas ya que, si no se cuenta con ninguna definición propia de *seguridad interior* ni existe ley de donde se pueda derivar su significado, se vulnera a las instituciones que justifican su actuar en el mismo.

El reconocer, por el contrario, que la reforma constitucional estaba creando una institución de *seguridad interior* implicaba no solamente un cambio en el sustento conceptual de la GN, sino que hubiera modificado las responsabilidades, obligaciones, facultades, capacidades y formas de actuar de sus miembros. De haberse creado la GN como una institución de *seguridad interior*, se habría definido con claridad que *el componente militar no puede fungir como primer respondiente en ninguno de los supuestos de las amenazas de primer grado. Incluso en los casos*

en donde existiera una amenaza a la seguridad interior de segundo grado, se podrían establecer límites para el pleno respeto de los derechos dada la gradualidad y el mando civil que se sobrepone ante el militar en todos los casos.

Sin embargo, esto no sucedió con la GN en los términos aprobados por los legisladores dado que, a pesar de que la mayoría de sus elementos son militares, se le concibió como una institución de *seguridad pública* y eso la habilitó como primer respondiente, favoreciendo las violaciones crónicas de derechos humanos. En este mismo tenor, y como resultado de este trabajo de investigación, se propusieron los siguientes criterios de actuación para una institución de *seguridad interior*:

a) Que las actividades delincuenciales a nivel local, estatal o Federal representen una amenaza a las instituciones del Estado mexicano o a la *Nación* en su conjunto;

b) Que se corrobore la existencia de colaboración entre grupos nacionales de la delincuencia organizada con otros actores internacionales de delincuencia organizada, terrorismo, ciberterrorismo o de la mafia en territorio mexicano que pongan en peligro la *seguridad interior* del Estado mexicano;

c) Que, para hacer efectiva la protección de los Poderes de la Unión a las entidades federativas, se autorice el uso de la institución de *seguridad interior* para que actúe de manera conjunta con las Fuerzas Armadas cuando se lleve a cabo una situación de sublevación o trastorno interior en los estados de la Federación;

d) Que, ante desastres naturales o calamidades externas, se requiera intervenir de forma coordinada con las Fuerzas Armadas para proteger a la población y funcionalidad de las instituciones del *Estado*;

e) Que, frente a las nuevas amenazas a la ciberseguridad, se requiera coordinar esfuerzos con dependencias federales y autoridades Municipales y estatales que permitan generar inteligencia y definir estrategias de prevención frente a ataques informáticos que pudieran convertirse en amenazas de segundo grado a la *seguridad interior*;

f) Que, en tiempos de paz, exista una solicitud expresa, fundada y motivada por parte de las autoridades civiles de elección popular estatales o Municipales para hacer frente, de manera conjunta -en su componente civil- y subordinada -en su componente militar-, a los delitos propios de la delincuencia organizada transnacional o actores externos que afecten la *seguridad interior* en sus respectivos territorios; o,

g) Que, en su calidad de coadyuvantes del Ministerio Público Federal y de la Policía Ministerial, el armamento del componente militar de la institución de *seguridad interior* sea necesario para hacer frente, de forma focalizada y limitada, a los ataques de la delincuencia organizada a nivel Municipal o estatal, cuando las herramientas de combate de estos grupos sean de una magnitud superior a las capacidades de las autoridades civiles debido a su gran tecnología y capacidad de movilidad.

Para que estos criterios sean válidos en cualquier tipo de amenaza, en este trabajo se reconoce la necesidad que se cumplan nueve elementos principales en la forma de actuar de los elementos de una institución de *seguridad interior*:

1. Que las instituciones de *seguridad interior* queden sujetas a las leyes nacionales e internacionales aplicables para el mantenimiento de la paz interna y el orden público, en pleno respeto de los derechos humanos y las garantías individuales;
2. Que el componente civil de una institución de *seguridad interior* nunca quede subordinado al militar;
3. Que los miembros de las instituciones de *seguridad interior* estén, en todo momento, subordinadas a las instrucciones de su Comandante Supremo, no a las de las autoridades civiles estatales o Municipales que las convoquen;
4. Que el Comandante Supremo de las instituciones de *seguridad interior* sea aprobado por el Congreso de la Unión para asumir el cargo, forme parte del Gabinete presidencial y sea independiente de la SEDENA, la SEMAR y cualquier otra Dependencia de *seguridad nacional* o *pública*;

5. Que el Comandante Supremo de las instituciones de *seguridad interior* sea civil, sin antecedentes de ninguna carrera militar ni haya ocupado puestos de elección popular;
6. Que el Congreso de la Unión esté facultado para destituir del cargo al Comandante Supremo o disolverla ante la posibilidad de abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo Federal;
7. Que las instituciones de *seguridad interior* no usurpen la esfera de competencia de las autoridades civiles de elección popular Municipales, estatales o de la Federación para hacer frente a los delitos que estén vinculados exclusivamente al mantenimiento de la *seguridad pública*; y
8. Que se respeten los principios de gradualidad, legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad para determinar el nivel requerido del uso de la fuerza por parte de la institución de *seguridad interior* para hacer frente a los dos tipos de amenazas, según la normatividad nacional e internacional aplicable sobre el uso legítimo de la fuerza.

Una vez definidos estos principios, se puede observar que *una institución como la GN podría haber operado también en el marco de la legalidad si hubiera sido concebida como una institución de seguridad interior, en lugar de una institución de seguridad pública.* La simulación de un mando civil frente a una mayoría de elementos militares en una institución de *seguridad pública* solamente genera incertidumbre jurídica respecto a su marco de actuación y, favorece la violación sistemática de derechos humanos al no diferenciar a los elementos que deberían fungir como primeros respondientes.

Otro de los objetivos de este trabajo de investigación fue evidenciar la importancia que tiene el que todos aquéllos involucrados en los procesos legislativos cuenten con conceptos uniformes, claros e inequívocos que les permitan salvaguardar la paz y orden públicos del Estado mexicano, así como proteger a sus representados. Es decir, se analizó una política pública específica en materia de seguridad de nuestro país bajo la lupa de lo jurídico y se reiteró la necesidad de comprender con mayor profundidad la estrecha relación que existe entre el derecho y la ciencia política.

ANEXOS

I. CRITERIOS MÍNIMOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA MEXICANA

Con la finalidad de sentar con claridad la terminología que servirá para el análisis posterior, a continuación, se desglosan algunos de los conceptos más utilizados de la técnica legislativa mexicana con base en lo contenido en el Diccionario universal de términos parlamentarios y la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*:

- *Acuerdos parlamentarios.* En México, los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las Cámaras que se someten a la aprobación del Pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.
- *Anteproyecto de ley y decreto.* Documento interno de trabajo o borrador que contiene la redacción provisional de la ley que se pretende crear o reformar. El anteproyecto se considera dentro de los trabajos prelegislativos, es decir, no tienen que ser necesariamente realizados con la participación de los legisladores y se llevan a cabo antes que inicie el procedimiento legislativo propiamente. Su propósito es servir como base de discusión en las Comisiones. Este análisis previo, en el que participan los legisladores de las diferentes corrientes representadas en el Congreso, permite clarificar los puntos en que existe acuerdo y conciliar las divergencias. Como resultado se obtiene el Dictamen final de Comisiones, que se presenta al Pleno de la Cámara para ser discutido, aprobado o rechazado […]. Una vez que el anteproyecto adquiere la categoría de proyecto o Iniciativa de ley, debe ser discutida sucesivamente en ambas Cámaras.
- *Cámara de Origen y Cámara Revisora.* En el derecho constitucional mexicano, se observa que el artículo 72 de la Carta Magna, establece que la cámara que

inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o Iniciativas de ley o decreto, es decir, porque este órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que a la segunda cámara se le denomina Cámara Revisora porque, al resolver en segundo término su función, tiene por objeto volver a analizar la Iniciativa de ley o propuesta legislativa de ley o decreto que ya han sido aprobados por la cámara de origen.

- *Colegisladora.* Se puede emplear en los sistemas bi-cameristas y en forma indistinta para denominar a cada una de las cámaras o asambleas que integran el órgano supremo del Poder Legislativo (Congreso General, Congreso Federal, Parlamento, Cortes Generales o Dieta Japonesa, entre otras denominaciones) por y durante su intervención, en forma conjunta o separada, de acuerdo con las funciones que tengan asignadas dentro del proceso de la formación, discusión, aprobación y expedición de leyes o decretos; o para dictar actos concretos de legislación.
- *Comisiones.* Son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
- *Comisión Ordinaria.* En el Congreso mexicano se constituyen de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados existen dos clases de comisiones ordinarias, que se constituyen con carácter de permanentes: 1. Las que tienen funciones de dirección y 2. Las de dictamen legislativo. En el Senado de la República, las comisiones ordinarias [de dictamen legislativo] tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación.
- *Comisión Permanente.* En México, la Constitución, en sus artículos 78 y 79, determina que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores, que serán designados, durante la última sesión, de cada periodo ordinario […]. En términos generales, se puede resumir que la Comisión Permanente suple la ausencia de las Cámaras y, por ministerio de ley, actúa como órgano representativo de la existencia del Congreso que recibe

propuestas de ley, funciona como canal de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y de cuerpo que determina el trámite de ciertos asuntos concediendo o negando, entre otros asuntos autorizaciones de diversa naturaleza.

- *Comisiones Unidas.* La Ley Orgánica (art. 46) faculta la creación de comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. Estas comisiones son especiales y por tanto se constituyen con carácter transitorio y conocen específicamente de los hechos que motivan su integración. Cuando se trata de Comisiones Unidas, compuestas por dos o más comisiones de la propia Cámara, es regla común que la Comisión Ordinaria que se nombra primero sea la que asuma la responsabilidad de conducir los trabajos unidos de las comisiones.
- *Comités.* Son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.
- *Comparecencia.* La convoca el Presidente de la Comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso. Se desarrolla de tal modo que permita a los legisladores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo del que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar o su postura sobre alguna materia que está siendo sujeta de análisis legislativo. Constitucionalmente la comparecencia se puede realizar ante el Congreso de la Unión o ante el pleno de cada una de sus Cámaras, pero en la práctica también se desarrolla ante las comisiones ordinarias de acuerdo con el área de competencia o materia de la Administración Pública Federal.
- *Decreto.* Precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sin embargo, el procedimiento para la creación de un decreto es igual al que se realiza para una ley.
- *Derogación de leyes.* México en materia parlamentaria, encuentra plasmado el principio de autoridad formal de la ley en el inciso f) del artículo 72 constitucional, en el que se prevé, que en la "reforma o derogación" de la ley,

deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, que para adicionar, derogar o modificar una ley, éstas deben pasar por todo el proceso legislativo de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación con los actores constitucionales acreditados en la Constitución como son el Congreso y el Ejecutivo, respectivo. Mediante la interpretación jurídica se puede llegar a la conclusión de la derogación de leyes o decretos, cuando existen dos normas referidas al mismo contenido que son contrapuestas. En este aspecto, la norma de mayor jerarquía y la ley posterior prevalecen sobre la de menor jerarquía y la ley anterior, y se interpretan como derogadas.

- *Decreto.* En la práctica legislativa mexicana, la voz decreto se aplica tanto a disposiciones del Congreso de la Unión como del depositario del Poder Ejecutivo. En efecto, cuando el Congreso aludido reforma, adiciona, modifica o deroga una ley, acude a la figura del decreto, usando las siguientes fórmulas: "Decreto que reforma…", "Decreto que modifica...", "Decreto que reforma y adiciona", etcétera.
- *Dictamen.* Es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una Opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar asuntos tales como Iniciativas de ley o de decreto, Minutas, Proposiciones, entre otros.
- *Grupo parlamentario.* Actualmente la formación de un grupo parlamentario o fracción parlamentarios está ligada a la afiliación partidista de sus integrantes, ya que la Constitución mexicana de 1917 vigente y la Ley Orgánica del Congreso señalan que la agrupación, fracción parlamentaria o grupo parlamentario se constituye por parlamentarios pertenecientes al mismo partido.
- *Iniciativa de ley o decreto.* En México, el "derecho de Iniciativa" corresponde exclusivamente, según el artículo 71 de la Constitución federal: I. Al Presidente de la República. II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. III. A las legislaturas de los estados […] y IV. A los ciudadanos en un número

equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

- *Iniciativa preferente.* La Iniciativa preferente es aquélla que es sometida al Congreso de la Unión por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad exclusiva para trámite preferente, o señalada con tal carácter de entre las que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen.
- *Junta de Coordinación Política.* De conformidad al artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.
- *Mayoría absoluta.* La mayoría absoluta significa tener el 50 por ciento de una votación más uno. Este tipo de mayoría es requerido por algunos textos legales, como la Constitución o reglamentos interiores de parlamentos o congresos, para que sea aprobada alguna reforma jurídica o para tomar una decisión.
- *Mayoría calificada.* Es aquélla donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa.
- *Mayoría relativa.* Dentro de los tipos de votaciones por mayoría, la relativa es la de empleo más común, por la sencillez de su aplicación. La mayoría relativa consiste en que el candidato o asunto sometido a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada uno de sus oponentes o cuestiones que se votan a la vez.
- *Mayoría simple.* Es la que decide una votación con base en el mayor número de votos emitidos. Por el principio de contradicción, la mayoría simple no es ni absoluta ni calificada, ya que es, la mayoría de los presentes y no mayoría de los integrantes del Congreso o de la Cámara.
- *Mesa Directiva.* Órgano rector de la actividad del parlamento, en sesión plenaria o en Comisión, encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos,

conforme a la normatividad interna. La Mesa Directiva se integra por los propios miembros del órgano legislativo, que son electos de entre ellos mismos; ocupando una función específica ya sea con el cargo de Presidente, Vicepresidente o Secretario, atendiendo a la composición que le otorgue cada reglamento.

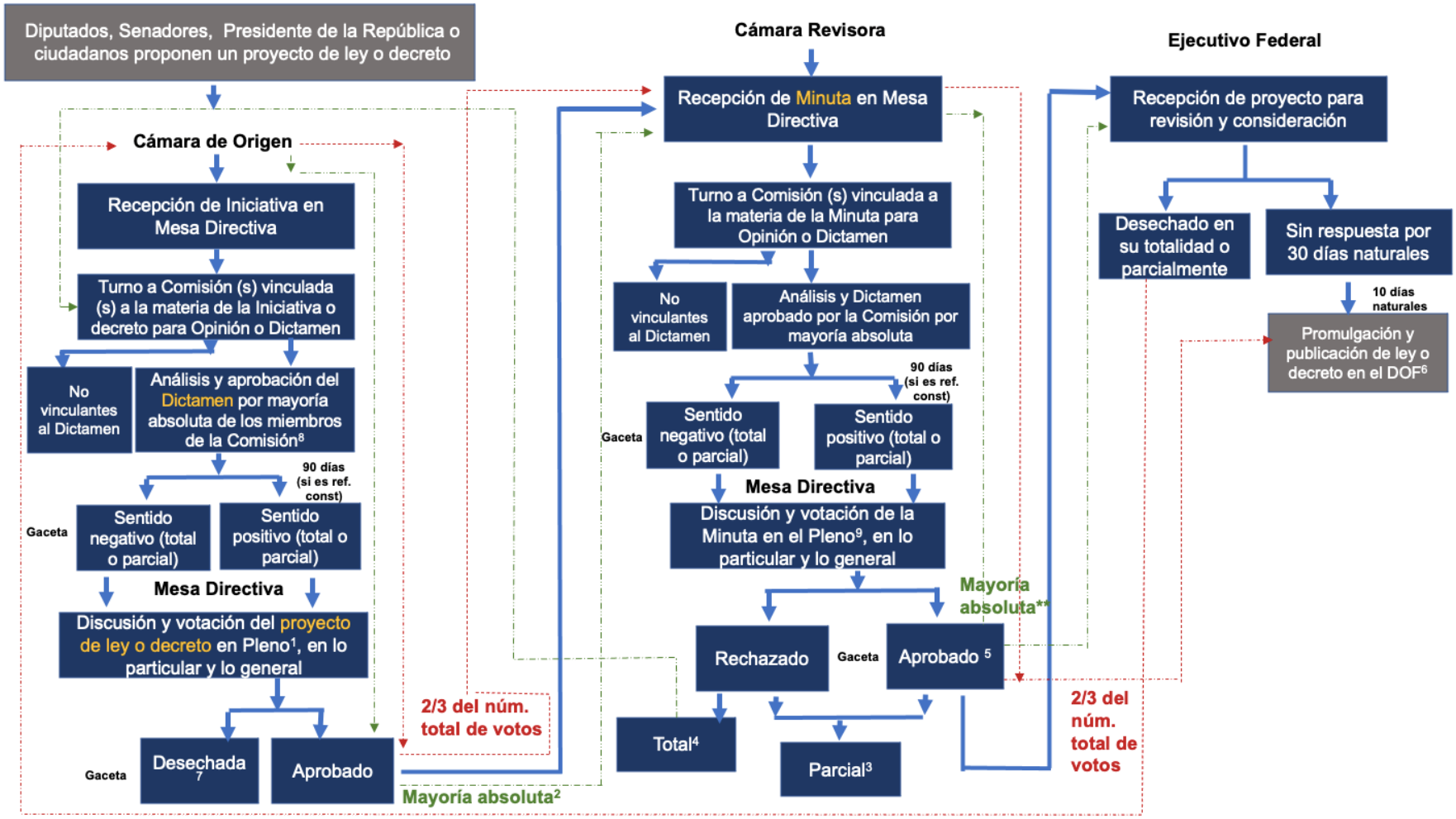
- *Minuta.* Documento que contiene el proyecto de ley o reforma que ha aprobado el órgano legislativo. Otra forma de aplicación del término Minuta, empleada por los parlamentarios, consiste en asentar en un documento los hechos ocurridos durante una sesión de Comisión o de una reunión que, por método de trabajo o importancia del tema tratado, se requiere que exista un precedente para consulta, elaborándose bajo el denominativo de Minuta. En algunos casos, la normatividad interna del parlamento le atribuye ciertas peculiaridades, como en México, donde el Reglamento interior de su Congreso, dispone que la Minuta contendrá exactamente lo aprobado por las Cámaras.
- *Opinión.* El turno para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las Iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aquéllas. Las opiniones que emiten las comisiones requeridas al efecto o las que se presentan por decisión propia, no son vinculantes para el dictamen que se emita.
- *Periodo de sesiones extraordinarias.* Los periodos de sesiones extraordinarias no están constitucionalmente establecidos, sin embargo, podemos afirmar que éstos comprenden las reuniones que se realicen fuera de los dos periodos ordinarios de sesiones regulados por la Constitución mexicana de 1917 vigente, en sus artículos 65 y 66 […]. La finalidad de las sesiones extraordinarias es la relativa a que, mediante la instalación del Congreso -o en su caso, de una de las Cámaras-, se resuelvan problemas que no permitan que se posponga su tratamiento o que los asuntos se planteen por oportunidad política.
- *Periodo de sesiones ordinarias.* Se refieren al tiempo fijado por la CPEUM, por Ley Orgánica y por los Reglamentos del Parlamento, del Congreso, de la Dieta o de la Asamblea, para que éstos se reúnan a cumplir con sus funciones

parlamentarias […]. En el caso mexicano, según el artículo 65 de la Constitución, son: a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

- *Pleno.* Reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de sesionar.
- *Reforma constitucional.* Es el procedimiento que dicta la propia Constitución para que se le realicen las enmiendas necesarias**.** Por cuanto a la Constitución mexicana se refiere, dispone en su artículo 135 que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ésta, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las mayorías de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.
- *Reserva.* Son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos al proyecto de ley o decreto.
- *Turno.* Resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la Comisión o Comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno.
- *Votación nominal.* Se lleva a cabo utilizando el Sistema Electrónico. De no ser posible, la Secretaria dará lectura a la lista nominal y los legisladores al escuchar su nombre deberán expresar el sentido de su voto: a favor, en contra o abstención.
- *Voto particular.* Es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular. Puede presentarse por uno o más integrantes de la Comisión correspondiente.

Con respecto al proceso legislativo, resulta relevante destacar las siguientes etapas estipuladas en el artículo 72 de la CPEUM, el *Reglamento del Senado de la República* y el *Reglamento de la Cámara de Diputados*:

II. PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO



Gráfica 1. Resumen del proceso legislativo mexicano.

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en la CPEUM, el *Reglamento del Senado de la República* y el *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

A continuación, se detallan el significado de las notas incluidas en el Diagrama 1:

[1] Votaciones son nominales (Sistema Electrónico).

[2] Miembros presentes.

[3] La Cámara de Origen sólo se pronunciará sobre lo desechado por la Cámara Revisora y si las modificaciones propuestas por ésta sobre los artículos particulares son aceptadas en su totalidad por la Cámara de Origen, la iniciativa o decreto se enviarán al Ejecutivo para su revisión. De no existir consenso sobre las reformas propuestas, sólo se enviarán los artículos aprobados. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados véase inciso E del artículo 72 constitucional para más detalle.

[4] Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara Revisora, volverá a la Cámara de Origen con las observaciones correspondientes. Si es aprobado por mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara Revisora y, si lo aprueba por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo; pero si lo rechaza, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

[5] En caso de reforma constitucional, las Minutas deberán ser aprobadas por mayoría calificada.

[6] En reformas constitucionales se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y la Ciudad de México.

[7] Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

[8] Si la Comisión no presentó el Dictamen en el plazo definido (90 días para reformas constitucionales), se tendrá por precluida la facultad de la Comisión y deberá ser aprobada por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrá por desechada. En el caso de las reformas constitucionales, aquéllas que no se

resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El Presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

[9] En el caso de Minutas de reformas constitucionales, si la Comisión no presentó el Dictamen, las Minutas deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En cualquier otro caso, las Minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta o ser desechadas.

III. CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL CON INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2018

Texto constitucional antes de la Iniciativa	Texto propuesto por el Grupo Parlamentario MORENA en la Iniciativa con proyecto de decreto del 20 de noviembre de 2018
Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Sin correlativo.	**Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. **Las faltas y delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones serán conocidos por la autoridad civil correspondiente.**
Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. … … … La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta	**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. … … … La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta

responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.	responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.
Sin correlativo.	**Bajo ninguna de las circunstancias referidas por este artículo, un detenido podrá ser trasladado ni resguardado en instalaciones militares.**
Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.	Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. **De la misma forma actuarán las autoridades encargadas de salvaguardar los derechos de las personas, sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación**. **En todo caso,** existirá un registro inmediato de la detención.
…	…
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **Tratándose de conductas que presuntivamente puedan ser delitos del orden federal, la Guardia Nacional podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su conducción y mando.**
El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.	…
La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.	…
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuestos, se permitirá esta por el arresto	…

correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.	
Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importa de su jornal o salario de un día.	**…**
Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos. De policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.	**…**
El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.	**…**
El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	**El Estado mexicano reconoce** la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación **a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución**, las entidades federativas y los Municipios, **en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.** 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.
Sin correlativo.	**La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación; esta institución estará conformada por hombres y mujeres que previo los requisitos de la ley, la aplicación de los exámenes de ingreso, permanencia y ascenso, así como los procesos de profesionalización, integrarán un cuerpo especializado con estructura, funciones y estándares sobre el uso de la fuerza debidamente establecidas en su ley orgánica.**

Sin correlativo.	**La Guardia Nacional en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia con que cuenten las entidades federativas y los municipios, según sea el caso, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.**
Sin correlativo.	**El Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, a través de la dependencia del ramo de seguridad, deberá elaborar los planes, estrategias y acciones en materia de seguridad, para que, a su vez, la dependencia del ramo de la defensa nacional y las demás que correspondan, instrumenten las que les competan.**
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.	…
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	**…**
a) 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.	**…**
b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personas para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.	**…**

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.	**…** **…** **…**
Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: I. a la II. … III. 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, así como la tranquilidad y el orden interior; y …	**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: I. a la II. … **III. Se deroga** …
Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. … En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier caso o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento. …	**Artículo 32. …** … En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública **o Guardia Nacional**. Para pertenecer al activo del Ejército o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier caso o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento. …
Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: I. … II. Alistarse en la Guardia Nacional; III. a V. …	**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República: I. … II. **Se deroga.** III. a V. …

Artículo 55. Para ser diputado se requiere: I. a III. … IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. V. a VII. …	**Artículo 55.** Para ser diputado se requiere: I. a III. … IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía **o la Guardia Nacional** en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. V. a VII. …
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. al XIV. … XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar, disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la forme, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XVI. a XXXI. …	**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: I. al XIV. … XV. **Para expedir las leyes que reglamenten la organización, adscripción, armamento, disciplina, profesionalización y uso de la fuerza de la Guardia Nacional.** XVI. a XXXI. …
Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. a la III. … IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. V. a XIV. …	**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: I. a la III. … IV. **Se deroga**. V. a XIV. …
Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. … I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos que habla el artículo 78 fracción IV; II. a VIII. …	**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. … I. **Se deroga.** II. a VIII. …
Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:	**Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere:

I. a IV. … V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección. VI. y VII. …	I. a IV. … V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército **o integrado a la Guardia Nacional**, seis meses antes del día de la elección. VI. y VII. …
Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. a la VI. … VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76. VIII. a XX. …	**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. a la VI. … VII. **Ordenar, disponer y reglamentar a través de la Dependencia correspondiente, a las policías auxiliares de las entidades federativas que operen fuera de sus propias entidades, así como a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, de conformidad con la ley respectiva; asimismo obtener y manejar la información de los Sistemas de Comando y Control.** VIII. a XX. …
Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, todo contrato de trabajo; B. … I. a la XII. … XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del	**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: … … I. a la XII. … XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales **y los miembros de la Guardia Nacional**, se regirán por sus propias leyes. …

acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.	
Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.	…
El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.	El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, **así como los miembros de la Guardia Nacional en lo que resulte aplicable,** las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.
XIII. bis a XIV. …	XIII. bis a XIV. …

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con la entrada en vigor del presente Decreto se constituye la Guardia Nacional, con los elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente, el Congreso de la Unión emitirá leyes respectivas.

El Titular del Poder Ejecutivo, con los titulares de las dependencias correspondientes, deberá emitir las disposiciones de carácter general para el cumplimiento de lo dispuestos en los artículos transitorios. Dichas disposiciones deberán indicar los plazos, procedimientos, normas y lineamientos respectivos.

SEGUNDO. Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir las disposiciones de carácter general que estime necesarias, con el fin de que las funciones previstas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones y puedan llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivos. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y la Naval

a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina de manera conjunta.
TERCERO. Las leyes secundarias que se expidan con motivo del presente decreto, deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.
CUARTO. Los miembros de la Policía Militar y Naval que sean asignado a la Guardia Nacional, conservarán sus rangos, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando.
QUINTO. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución.

IV. CUADRO COMPARATIVO DE LOS DICTÁMENES APROBADOS EL 20 DE DICIEMBRE DE 2018 Y EL 16 DE ENERO DE 2019

Dictamen aprobado en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados **20 de diciembre de 2018**	**Modificaciones al Dictamen aprobado en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados** **Presentadas el 16 de enero de 2019**
Artículo 13. … Los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta Constitución, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. Las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidas por las autoridades militares correspondientes.	**Artículo 13. …** Los delitos cometidos **por elementos** de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones **de la misma** serán conocidos por la autoridad civil competente**, en tanto que** las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.
Artículo 16. … … … Los detenidos deberán ser puestos a disposición, sin demora, exclusivamente ante autoridades de carácter civil. En todos los casos existirá un registro inmediato de la detención. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. … **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…** **…**	**Artículo 16.** … … … **Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles que correspondan.** **…** … … … … … … … … … … … … … …

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, las policías y la Guardia Nacional, las cuales actuarán bajo la conducción jurídica del primero en el ejercicio de esta función.	**Artículo 21. …**
…	…
…	…
…	…
…	…
…	…
…	…
…	…
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación a través de las instituciones que para tal efecto dispone esta Constitución, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.	…
…	…
Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:	Las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional,** serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
a) a e)…	a) … **b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los Municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personas para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.** c) a e)…

La Guardia Nacional es una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestos en esta Constitución y las leyes. La Guardia Nacional forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; y de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación. Lo anterior, en los términos dispuestos en su ley orgánica. La Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Las políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública, estarán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad.	**La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la secretaría del ramo de seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.** **La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.** **La formación, capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones.**
Artículo 31. … I. a II.… III. Se deroga. IV…	**Artículo 31. …** I. a II.… **III. Se deroga.** IV…
Artículo 32. … **…** En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, Fuerza Aérea Armada, Guardia Nacional, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento. …	**Artículo 32. …** … **Sin modificaciones al texto constitucional original** …

Artículo 36. … I. … II. Se deroga III a V. …	**Artículo 36.** … I. … **II. Se deroga** III a V. …
Artículo 55. … I. a III. … IV. No estar en servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional ni tener mando en la policía en el Distrito donde se haga elección, cuando menos noventa días antes de ella. V. a VII. …	**Artículo 55.** … … **Sin modificaciones al texto constitucional original** … …
Artículo 73. … I. a XIV. … XV. Para expedir las leyes que reglamenten la organización, servicio, disciplina, profesionalización, uso de la fuerza, capacitación para el respeto de los derechos humanos, así como mecanismos de evaluación de la Guardia Nacional. El Congreso de la Unión podrá disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes. XVI. a XXXI. …	**Artículo 73.** … I. a XIV. … **XV. Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización, operación y evaluación de la Guardia Nacional;** **Sin correlativo.** XVI. a XXII. … **XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como para expedir la ley general del uso legítimo de la fuerza y la ley nacional del registro de detenidos, garantizando el respeto de los derechos humanos;** XXIV. a XXXI. …
Artículo 76. … I a III. … IV. Analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la Guardia Nacional. V. a XIV. …	**Artículo 76.** … I a III. … IV. Analizar el informe anual que el **Presidente de la República** le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; V. a XIV. …
Artículo 78. … … I. Se deroga.	**Artículo 78.** … … I. **Se deroga.**

II. a VIII. …	II. a VIII. …
Artículo 82. … I. a IV. … V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, Fuerza Aérea, Armada o Guardia Nacional, seis meses antes del día de la elección. VI y VII. …	**Artículo 82.** … I. a IV. … **Sin modificaciones al texto constitucional original.** VI y VII. …
Artículo 89. … I. a VI. … VII. Reglamentar, a través de la dependencia del ramo de la seguridad, a las policías auxiliares de las entidades federativas y a los cuerpos de seguridad privada debidamente autorizados por la Federación, así como obtener y articular la información que generen las instituciones de seguridad y sus centros de monitoreo, a través de un sistema central de administración de información; de conformidad con la ley respectiva. VIII a XX. …	**Artículo 89.** … I. a VI. … **VII. Se deroga.** VIII a XX. …
Artículo 123. … … A.… B. … I a XII. … XIII. Los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Guardia Nacional, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. … … El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional en lo que resulte aplicable, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones. XIII. bis a XIV. …	**Artículo 123**. … … A.… B. … I a XII. … **XIII. Sin modificaciones al texto constitucional vigente.** … … **Sin modificaciones al texto constitucional vigente.** XIII. bis a XIV. …
TRANSITORIOS	
PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando por ese acto constituida la Guardia Nacional, con los	**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

elementos respectivos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Sin perjuicio de lo anterior, la Guardia Nacional entrará en operación para el ejercicio de las atribuciones que se establecen en el párrafo décimo primero del artículo 21 de la Constitución, al día siguiente al de entrada en vigor de su ley orgánica y la ley de uso legítimo de la fuerza. Dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y la Ley General de Registro de Detenciones. Sin correlativo.	Dentro de los **90** días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley de la Guardia Nacional. **Así mismo, dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes que reglamenten el uso legítimo de la fuerza y el registro nacional de detenciones.**
SEGUNDO. Las leyes secundarias que se expidan con motivo de este Decreto, deberán prever que las funciones dispuestas en el artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, sean asumidas, en lo que corresponde, por la Guardia Nacional, con la gradualidad que permita asegurar la continuidad de las respectivas funciones. El Ejecutivo Federal emitirá las disposiciones que estime necesarias para que pueda llevarse a cabo la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivos. Asimismo, se deberá asegurar la transición ordenada de los miembros de la Policía Militar y Policía Naval a la Guardia Nacional en los términos y condiciones que al efecto se determinen.	**SEGUNDO. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá las funciones previstas en el Artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará a los integrantes de los órganos de dirección superior de dicha corporación.**
TERCERO. Las leyes y reformas expedidas con motivo de este decreto deberán prever los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina. Dichas leyes garantizarán una efectiva formación en las materias de uso de la fuerza, protección de los derechos humanos y perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.	**TERCERO. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones, la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.**
CUARTO. Los miembros de la Policía Militar y Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango, así como las prestaciones conferidas a su nivel jerárquico y de mando. Los miembros de las corporaciones civiles de seguridad pública que se adscriban a la Guardia	**CUARTO. El Sistema Nacional de Seguridad Pública implementará un esquema de fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, bajo objetivos cuyos resultados sean verificables.**

Nacional ingresarán con un rango homologado al que ostentan en éstas. La ley reconocerá los casos y establecerá los procedimientos para la reasignación de dichos elementos a los cuerpos de origen, la cual deberá realizarse respetando los mismos derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional.	
QUINTO. En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y, por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. Los miembros de la policía naval que ingresen a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución. Durante los 30 días siguientes al tercer año de la constitución de la Guardia Nacional, el Ejecutivo federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral de su desempeño, así como de los resultados que en materia de seguridad se hayan obtenido en virtud de éste, para su revisión. Los resultados de la revisión serán considerados por los órganos correspondientes para el ajuste legislativo y normativo al esquema dispuesto por el presente transitorio.	**Se elimina.**
SEXTO. Durante los tres años siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo Federal realizará, por conducto de la dependencia del ramo de la seguridad, un programa de reestructuración orgánica y funcional, así como de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones civiles de seguridad pública, bajo un esquema calendarizado para que reasuman el ejercicio de su función, de manera gradual y continua. Durante los 30 días siguientes a segundo año a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Ejecutivo Federal enviará a ambas cámaras del Congreso de la Unión una evaluación integral del programa a que se refiere el párrafo anterior, con un informe detallado de avances en los objetivos señalados y de perspectivas de cumplimiento del esquema referido en un horizonte de 4 años.	**Se elimina.**

Los resultados de la revisión serán considerados para el ajuste legislativo y normativos del programa y el esquema calendarizado, por los órganos correspondientes.	
SÉPTIMO. Dentro de los dos años siguientes a partir de la entrada en operaciones de la Guardia Nacional, el Consejo de Seguridad Interior en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizarán un diagnóstico para determinar el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los Municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública. En dicho diagnóstico se determinará si la autoridad policial, sea local o Municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo. De ser positivo, la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública. En caso contrario, el Secretario Ejecutivo gestionará la aplicación del mecanismo de intervención de la policía Municipal o estatal que corresponda en los términos de la ley general respectiva, con el objeto de que se generen las capacidades institucionales en dichas corporaciones que les permitan cumplir con eficacia su función. En el último caso, si como resultado de un segundo diagnóstico, que se realizará seis meses después del mencionado en el párrafo anterior, persiste la falta de fortaleza institucional que no permite que las corporaciones policiales asuman la función de seguridad pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el informe que remita el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del Municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la federación a través del cuerpo de seguridad respectivo.	**Se elimina.**

V. CUADRO COMPARATIVO DE DICTÁMENES APROBADOS EL 17 DE FEBRERO DE 2019 Y EL 21 DE FEBRERO DE 2019

Dictamen aprobado por Comisiones Dictaminadoras del Senado de la República **17 de febrero de 2019**	**Dictamen aprobado por Comisiones Dictaminadoras del Senado de la República con modificaciones** **21 de febrero de 2019**
Sin propuesta de modificación al texto constitucional vigente.	**Artículo 10.** Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de **la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva.** La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.
Artículo 13. … Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan.	**Artículo 13.** … **Sin modificaciones al texto constitucional vigente.**
Artículo 16. … … … … Los detenidos deberán ser puestos a disposición en instalaciones de las autoridades civiles que correspondan. … … … … … … … … … …	**Artículo 16.** … … … … **Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.** … … … … … … … … … …

… … …	… … …
Artículo 21. … … … … … … … … Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público, incluyendo la Guardia Nacional y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) … b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública al que las entidades federativas y los Municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personas para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las	**Artículo 21.** ... … … … … … … … La seguridad pública es una función **del Estado** a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública** comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional,** serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los **fines** de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) ... b) El establecimiento de **un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también** las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de

instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) a e)… La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, así como de la preservación de la paz pública, el orden, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de dirección de la Guardia Nacional adscrita a la secretaría del ramo de seguridad y la que tendrá una Junta de Jefes de Estado mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. La formación, capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores **y** el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones. La Federación contará con un sistema nacional de información en seguridad pública, al que las entidades federativas y a los municipios, a través de sus órganos de policía, deberán suministrar la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley.	seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. c) a e) ... La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, **cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y** colaboración con las entidades federativas **y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.** La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, **que estará** adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, **que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.** **Sin correlativo.** La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional **y de las demás instituciones policiales** se regirán por una doctrina policial fundada en **el servicio a la sociedad,** la disciplina, el respeto a los derechos humanos, **al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente** a la perspectiva de género. **Sin correlativo.**
Artículo 31. … I. a II…. III. Se deroga. IV a VII. …	**Artículo 31.** ... I a II ... III. Alistarse y servir en **los cuerpos de reserva,** conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria; y IV. ...

Artículo 35. … I. a III. ... IV. No se propusieron cambios al texto constitucional V. a VIII. …	**Artículo 35.** … I. a III. ... IV. Tomar las armas en **la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva,** para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. a VIII. …
Artículo 36. … I. … II. Se deroga. III. a V. …	**Artículo 36**. … I. … II. **Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de la ley;** III. a V. …
Artículo 73. … I. a XIV. … XV. Para expedir las leyes sobre la organización, disciplina, profesionalización y operación de la Guardia Nacional, así como para el uso legítimo de la fuerza, garantizando el respeto a los derechos humanos; XVI. a XXXI. …	**Artículo 73. ...** I. a XIV. ... **XV. Se deroga.** XVI. a XXII. … **XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;** XXIV. a XXXI. …
Artículo 76. … I. a III. … IV. Analizar el informe anual que el Presidente de la República le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional. V. a XIV. …	**Artículo 76.** I. a III. … IV. Analizar y aprobar el informe anual que el **Ejecutivo Federal** le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; V. a X. ... XI. **Analizar y** aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, **previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo.** En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; XII. a XIV. ...
Artículo 78. … … I. Derogada.	**Artículo 78.** … … **I. Se deroga.**

II. a VIII. …	II. a VIII. …
Artículo 89. … I. a VI. … VII. Disponer de la Guardia Nacional para la seguridad pública, la protección civil y, en casos de urgencia, para los objetos señalados en la fracción anterior; VIII. a XX. …	**Artículo 89.** I. a VI.… VII. Disponer de la Guardia Nacional **en los términos que señale la ley;** VIII. a XX. ...
TRANSITORIOS	
PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley de Guardia Nacional.	**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.** **Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.**
SEGUNDO. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá las funciones previstas en el Artículo 2 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará a los integrantes de los órganos de dirección superior de dicha corporación.	**SEGUNDO.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá **los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas** en **los** artículo**s** 2 **y 8 de la Ley de la Policía Federal,** con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano **de mando** superior **y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.**
TERCERO. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones, la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma para efectos de su antigüedad. Lo anterior será	**TERCERO.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros **elementos de mando y servicios de apoyo** de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional**,** conservarán su rango y prestaciones**;** la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen**,** ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior

aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.	será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.
CUARTO. De manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, la Fuerza Armada permanente seguirá prestando colaboración para la seguridad pública.	**CUARTO. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:** **I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:** **1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución; y** **2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.** **II. La ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:** **1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios;** **2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;** **3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;** **4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;** **5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;** **6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;** **7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables; y** **8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.**

	III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones: **1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;** **2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;** **3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;** **4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;** **5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;** **6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;** **7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;** **8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;** **9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo; y** **10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.** **IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:** **1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;** **2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento d detención;** **3. El tratamiento de los datos-personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;**

	4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial; **5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;** **6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información; y** **7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.**
Sin correlativo	**QUINTO. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.** **El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.**
Sin correlativo	**SEXTO. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de Seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.**
Sin correlativo	**SÉPTIMO. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.** **Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la**

	Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal 2020. **Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.**

REFERENCIAS

I. BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, Dykinson, 2002.

AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, "Estado constitucional, derechos fundamentales e interpretación constitucional", David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coord.), *Estado, Derecho y Democracia en el Momento Actual*, México: Fondo Editorial Jurídico, 2008.

ARIAS, Patricia, y DAMMERT, Lucía, "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política" en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.

ARON, Raymond, *La república imperial*, Buenos Aires, Emecé, 1974.

ASTORGA ALMANZA, Luis Alejandro, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo" en Jiménez Ornelas, René (coord.): *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, México, UNAM, 2006.

ASTORGA ALMANZA, Luis Alejandro, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, España, OBREAL, 2007.

ASTORGA ALMANZA, Luis Alejandro, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando y Añorve Añorve, Daniel, "México 2013: acuerdos, reformas y descontento", *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 34, núm. 1, 2014.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,* segunda ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Poder y Gobierno: por una teoría general de la política*, 2a ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

BODIN, Jean, *Los Seis Libros de la República*, 3ª ed., trad. de Pedro Bravo Gala, España, Editorial Tecnos, 1997.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo y ALCALÁ-ZAMORA, Luis, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Argentina, Claridad, t. 6, 1983.

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, *Decisiones Difíciles*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2020.

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, versión electrónica, México, Debate, 2014.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXII LEGISLATURA, *Glosa del Informe,* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), núm. 58, septiembre de 2012.

CASSESE, Antonio (ed), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

CHABAT, Jorge, "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. I, núm. 1, 1994.

CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina jurídica, 2016.

CHERTOFF, Michael, *Homeland Security. Assessing the First Five Years*, Estados Unidos, University of Pennsylvania Press, 2009.

CHIARAMONTE, José C., *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Argentina, Editorial Sudamericana, 2004.

COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL, Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional 2016, México, 2016.

COLLINS, Pamela A. y BAGGETT, Ryan K., *Homeland Security and Critical Infrastructure Protection*, Estados Unidos, Praeger Security International, 2009.

DAMMERT, Lucía, "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", *Nueva Sociedad*, Chile, no. 212, noviembre-diciembre de 2007.

DE AZARA, Félix, *Descripción e historia del Paraguay y del Río de la Plata,* España, Ed. Bajel, 1943.

DE LA MADRID, Miguel, *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

DELOS, J. T. *La Nación,* t. I. Buenos Aires, Editorial Descleé de Brouwer, 1948.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

DISTEIN, Yoram, *Non-International Armed Conflicts in International Law*, 2da ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

DI TELLA, Torcuato, *Clases sociales y estructuras políticas*, 2da ed., Buenos Aires, Ed. Paidos, 1974.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Senado de la República LXII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2013.

ESCOBAR, Santiago *et al., La seguridad ciudadana como política de Estado*, Chile, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

ESPINOSA, Carlos Alejandro, *Derecho militar mexicano,* 4a ed., México, Porrúa, 2011.

FOSTER, James L., "New Conventional Weapons Technologies: Implications for the Third World", en Uri Ra´anna *et al.* (coord.), *Arms Transfers to the Third World: The Military Buildup in Less Industrial Countries*, Estados Unidos, Westview Press, 1978.

FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, "Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos" en Hurtado Márquez, Eugenio (coord.), *Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia. Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis*

desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, núm. 4, 2017.

FRASER, Nancy y HONNETH, Axel, *Redistribución o reconocimiento. Un debate político-filosófico*, Madrid, Editorial Morata, 2006.

GAMBOA VALENZUELA, Ricardo, "El Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución de 1980*", Memoria de tesis*. Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho,1993.

GARCÍA ALONSO, Juan Carlos, *Teoría del Estado*, México, Ed. Flores, 2017.

GARCÍA GUZMÁN, Ricardo, *La seguridad pública en Veracruz…Un reto alcanzable*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

GARCÍA LIRIOS, Cruz *et al.*, "Gobernanza de la seguridad pública. Revisión de la literatura para una discusión del estado del conocimiento de la identidad sociopolítica delictiva", *Margen*, México, no. 84, marzo de 2017, p. 2.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2011.

GASSER, Hans Peter, "International Humanitarian Law: An Introduction", en H. Haug (ed.), *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Suiza, Paul Haupt Publishers, 1993.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Capítulo sexto. Movilización de la guardia nacional", *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República LX Legislatura, Editora Laguna, 2008.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., México, Universidad Iberoamericana, 2007.

GUERRERO FLORES, David y Ruiz Ham, Emma Paula, *El país en formación. Cronología (1821-1854)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, "Construcción, Deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional", en López Hernández, Claudia (ed.), *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?*, Colombia, Debate, 2016.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, 2da. edición, trad. de Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, Conrado, "Las fuerzas armadas durante la Guerra de Reforma (1856-1867)", Signos Históricos, México, núm. 19, enero-junio de 2008.

HERRERO DE CASTRO, Rubén, "El Concepto de interés nacional", en Cortejoso Hernández, Carlos (coord.), *Evolución del concepto de interés Nacional,* España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2010.

HOBBES, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y de poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

HONNETH, Axel, *La lucha por el reconocimiento. Una gramática moral de los conflictos sociales,* Barcelona, Editorial Crítica, 1997.

HUNTINGTON, Samuel E., *The soldier and the state: The theory and politics of civil–military relations,* Estados Unidos, Vintage Book, 1957.

IGNATIEFF, Michael, *El mal menor: Ética política en una era de terror,* España, Taurus, 2005.

JELLENIK, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando De los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 16ª edición, trad. de Roberto J. Vernengo, México, Editorial Porrúa, 2017.

KROUWEL, André, "Otto Kirchheimer and the Catch-All Party", *West European Politics*, Reino Unido, vol. 26, núm. 2, 2011.

KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, trad. de Juan José Gil Cremades, España, Ediciones Rialp, 1979.

LACLAU, Ernesto, *On Populist Reason*, Londres, Ed. Verso, 2005.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica USA, 2004.

LARIGUET, Guillermo, "Nora Rabotnikof, En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea", *Crítica. Revista Hispanoamericana De Filosofía*, México, vol. 40, núm. 119, 2008.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, España, Tecnos, 2002.

LÓPEZ VILLA, Juan Raúl, *Inconsistencias legales de la Ley de Seguridad Interior con jurisprudencia de la SCJN y de la CIDH*, México, Editorial Flores, 2018.

LUPSHA, Peter, "Transnational organized crime versus the Nation-State", *Transnational organized crime*, Estados Unidos, vol. 2, núm. 1, 1996.

MANCINI, Pasquale Stanislao, *Sobre la Nacionalidad*, Madrid, Editorial Tecnos, 1985.

MANDEL, Robert, *The changing face of national security*. *A conceptual analysis*, Estados Unidos, Greenwood Press, 1989.

MARITAIN, Jacques, *El Hombre y el Estado*, trad. de Juan Miguel Palacios, Madrid, Ediciones Encuentro, 2002.

MÁRQUEZ, Graciela y MEYER, Lorenzo, "Del autoritarismo a la democracia frágil, 1985-2010", en Nueva Historia General de México, México, El Colegio de México, 2010.

MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor Manuel, "Derechos humanos y Estado liberal", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 1, año 1, 2006.

MARTÍNEZ GIL, José Pablo, "Historia del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)", *Revista de Derecho Estasiológico*. Ideología y Militancia, México, Biblioteca Virtual el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 4, 2014.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario jurídico, teórico práctico*, México, Iure, 2008.

MAQUIAVELO, Nicolás, *Del Arte de la Guerra,* México, Fontamara, 2006.

MEDELLÍN MENDOZA, Laura, "El resguardo de la soberanía del Estado constitucional en la lucha contra el crimen organizado en México", *Trayectorias*, México, vol. 12, núm. 31, julio-diciembre 2010.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Reflexiones y recomendaciones sobre el Subsistema Policial Mexicano”, *Justicia y Sufragio*, México, núm. 4, 2010.

MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *Región y sociedad*, México, vol. 25, núm. 68, septiembre-diciembre 2013.

MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations. The struggle for Power and Peace*, 7ª ed., Thompson, Kenneth y David Clinton (eds.), Estados Unidos, McGraw Hill, 2005.

NYE, Joseph, *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, GEL, 1991.

OLMOS PILDAIN, Asunción, “La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio”, *Boletín Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n. 1.198.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*, México, 2014.

PALACIOS, Marco y SERRANO, Mónica, “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico” en Alvarado, Arturo y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México (XV). Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010.

PÉREZ CORREA, Catalina, ALONSO, Fernanda y SILVA, Karen, *La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales*, México, CIDE, 2013.

PÉREZ VERDUGO, German, “Análisis de la percepción ciudadana y el contexto político mexicano previo al proceso electoral 2018: una aproximación hacia la cultura política de la alternancia”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, México, época III, vol. XXIV, núm. especial V, otoño, 2019.

PICATTO, Pablo, *Ciudad de sospechosos. Crimen en la ciudad de México 1900-1931,* trad. de Lucía Rayas, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010.

PORTE PETIT GONZÁLEZ, Alejandro, “Policía en México. 75 años de su implementación” en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo*, México, INACIPE, 2017.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *ALTA GERENCIA POLICIAL, Curso Básico de Formación Policial*, 2006, citado en Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera norte*, México, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre 2012.

RAMOS, Jorge Abelardo, *Historia de la Nación Latinoamericana*, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor, 1968.

RENAN, Ernesto, *¿Qué es una Nación?,* Madrid, Alianza Editorial, 1987.

RICO, José María, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983.

RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

ROSAS, María Cristina, "¿Cómo será (o debería ser) la agenda de seguridad del nuevo gobierno en México?" en Donado, Marcela (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, Argentina, RESDAL, 2012.

ROWLEY, Charles K., *Public Choice Theory*, Londres, Edward Elgar Publishing Ltd, 1993.

SAINT PIERRE, Héctor, "Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad" en Marcela Donado (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe,* Argentina, RESDAL, 2012.

SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político (1932),* trad. de Rafael Agapito, España, Alianza Editorial, 1998.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Cifras de incidencia delictiva 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014.

SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, "La Guardia Nacional", *AÍDA Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 12, 2010.

SUÁREZ ROMERO, Miguel Ángel, "La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los Derechos Humanos en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIX, núm. 275, septiembre-diciembre 2019.

TREJO, Guillermo y LEY, Sandra, *Votes, Drugs and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2020.

VALDEZ ZEPEDA, Andrés, "Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones", *Estudios Políticos*, México, núm. 24, sexta época, mayo-agosto de 2000.

VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, "La evolución histórica de la guardia nacional en México", en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano* (1986), México, UNAM, t. II, 1988.

VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, México, Ubijus, 2018.

WALTZ, Kenneth, "Globalisation and American power", *The National Interest*, Estados Unidos, núm. 59, primavera 2000.

WALTZ, Kenneth, "Realist thought and neo-realist theory", *Journal of International Affairs*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, primavera 1990.

WEBER, Max, *La política como profesión*, trad. de Joaquín Abellán García, España, Biblioteca Nueva, 2007.

WEBER, Max, *Escritos Políticos*, Joaquín Abellán García (ed.), España, Alianza Editorial, 2008.

WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. de Francisco Rubio Llorente, España, Alianza Editorial, 2012.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto, *Juicios orales y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

II. ELECTRÓNICAS

AGUILAR CAMÍN, Héctor, “En busca de MORENA”, *Nexos,* México, 1 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.nexos.com.mx/?p=38324*, fecha de consulta: 29 de julio de 2020.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y DAMIÁN BERMÚDEZ, Ubléster, “Orden Jurídico y Seguridad Nacional: Algunas consideraciones teóricas”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho,* México, núm. 9, 1988, p. 95, en: *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/critica-juridica/article/view/3009/2811,* fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza*, Cuba, adoptados del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, s./p., en: *https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx*, fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

ALVARADO A., Arturo, “La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina”, *El Cotidiano*, México, núm. 153, enero-febrero 2009, p. 67, en: *https://www.redalyc.org/pdf/325/32515309.pdf,* fecha de consulta: 29 de octubre de 2020.

ÁLVAREZ COBELAS, Juan, “La etiqueta como estigmatización: De Failed State, a Rouge State”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, España, núm. 14, 2007, s./p., citado en Zapata Callejas, John Sebastián, “La teoría del Estado fallido: aproximaciones y disensos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Colombia, vol. 9, núm.1, enero-junio, 2014, pp. 89-90, en: *https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/52/1692,* fecha de consulta: 3 de julio de 2020.

AMLO, *Discurso de Andrés Manuel López Obrador al iniciar su campaña presidencial en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, 1 de abril de 2018, s./p., en: *https://lopezobrador.org.mx/2018/04/01/discurso-de-amlo-al-iniciar-su-campana-en-ciudad-juarez-chihuahua/*, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad: Información de Amnistía Internacional para el Examen Periódico Universal, EPU, de la ONU*, Reino Unido, 2013, p. 8, en: *https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/019/2013/es/*, fecha de consulta: 8 de abril de 2020.

ANDERSEN, James *et al.*, *Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate*, Estados Unidos, World Bank, 2000, pp. XV-XVI, en: *http://documents1.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

ANGEL, Arturo, “El martes Morena presentará reforma que habilita al Ejército a vigilar calles y detener civiles”, *Animal Político*, México, 15 de noviembre de 2018, s./p., en:

https://www.animalpolitico.com/2018/11/morena-reforma-ejercito-vigilar-calles-detener-civiles/, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020.

ANGEL, Arturo, "En 2020, la violencia en México se mantuvo en niveles récord; en 11 estados aumentaron asesinatos", *Animal Político*, México, 29 de diciembre de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/2020/12/violencia-2020-mexico-record-11-estados-aumento-asesinatos/*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

ARANDA, Jesús, "Exige Cienfuegos regularizar función de las fuerzas armadas", *La Jornada*, México, 9 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.jornada.com.mx/2016/12/09/politica/003n1pol,* fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

ARISTEGUI NOTICIAS, *Divide a mexicanos liberación de Ovidio Guzmán, según encuesta Reforma*, México, 21 de octubre de 2019, s./p., en: *https://aristeguinoticias.com/2110/mexico/divide-a-mexicanos-liberacion-de-ovidio-guzman-segun-encuesta-de-reforma/*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

ATTILI, Antonella, "*Summa potestas*. Status moderno y crisis del poder político*"*, *POLIS*, México, vol. 2, núm. 03, 2003, p. 182, en: *https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/464/459,* fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

AZAM, Ahmed y VILLEGAS, Paulina, "López Obrador gana la presidencia de México con una victoria aplastante", *The New York Times,* Estados Unidos, 1 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.nytimes.com/es/2018/07/02/espanol/america-latina/eleccion-2018-amlo-lopez-obrador.html*, fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

BAGLEY, Bruce, "La conexión Colombia-México-Estados Unidos", en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 24-32, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/analisis_de_seguridad_1.pdf,* fecha de consulta: 29 de marzo de 2020.

BARREDA VIDAL, Perla Zoraida, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada trasnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista Ius*, México, vol. 8, núm. 34, julio-diciembre 2014, p. 45, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000200004*, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, Ed. Oxford, 2000, s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi2.htm*, fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformas la Constitución", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 951-953, en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/186/309,* fecha de consulta: 18 de mayo de 2021.

BELTRAME, Florencia, “La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuevas estrategias de control del delito en Argentina”, *Sociológica,* México, año 28, núm. 80, septiembre-diciembre 2013, pp. 189-208, en: *http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v28n80/v28n80a6.pdf*, fecha de consulta: 18 de julio de 2020.

BENITEZ MANAUT, Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, Argentina, núm. 220, marzo-abril de 2009, p. 181, en: *https://www.nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/,* fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, México, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio 2008, p. 203, en: *https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819008.pdf,* fecha de consulta: 11 de mayo de 2020.

BORBÓN NIETO, José J., *La lucha contra el crimen organizado*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, s./f., p. 23, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3005/4.pdf,* fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

BOTERO, Giovanni, “La razón de Estado”, trad. de Enrique Suárez Figaredo, *Lemir,* España, núm. 20, 2016, p. 970, en: *https://parnaseo.uv.es/Lemir/Revista/Revista20/textos/06_Razon_de-Estado.pdf*, fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

BUENDÍA Y LAREDO, *Encuesta Nacional Trimestral. Proyecto: Caso Ayotzinapa*, México, noviembre de 2014, pp. 8-9, en: *http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/298/AYOTZINAPA.pdf*, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2020.

BURGOS SILVA, Germán, “El Estado Moderno en Cuanto «Abstracción Armada». Algunas Reflexiones”, *Revista Republicana,* Colombia, núm. 24, enero-junio de 2018, pp. 105-126, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/repbl/n24/1909-4450-repbl-24-105.pdf,* fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

CABADAS, María, “Gobernadores piden a militares en seguridad”, *La Razón de México*, México, 9 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.razon.com.mx/mexico/gobernadores-piden-a-militares-en-seguridad/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

CAIXAL I MATA, David Odalric, “La evolución del concepto de seguridad”, *CiM Consultoría Histórica,* 17 de diciembre de 2019, s./p., en: *http://caixal.com/la-evolucion-del-concepto-de-seguridad/,* fecha de consulta: 21 de enero de 2021.

CALDERÓN, Laura Y., “An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-2017”, *Justice in Mexico*, Working Paper Series, Estados Unidos, vol. 15, núm. 1, 2018, p. 3, en: *https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117_CALDERON-WRKPPR_v3.0.pdf*, fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario,* México, 2018-2021, s./f., s./p., en: *http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php*, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Leyes Federales de México*, México, s./f., s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/actual/2013.htm,* fecha de consulta: 13 de febrero de 2021.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reformas constitucionales por Decreto en orden cronológico*, México, s./f., s./p., en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

CÁMARA DE DIPUTADOS LX, "Composición por tipo de elección y grupo parlamentario", *Álbum de Diputados Federales 2006-2009*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LX Legislatura, 2009, s./p., en: *http://sitllx.diputados.gob.mx/album_dips.pdf*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXI, "Composición por tipo de elección y grupo parlamentario", *Álbum de Diputados Federales 2009-2012*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LXI Legislatura, 2012, s./p., en: *http://sitllxi.diputados.gob.mx/album_dips.pdf*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXII LEGISLATURA, *Listado de Diputados por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en: *http://sitllxii.diputados.gob.mx/listado_diputados_gpnp.php?tipot=TOTAL*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXII LEGISLATURA, *Encuesta Nacional de Opinión Pública: caso de la Normal Rural Ayotzinapa,* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), diciembre de 2014, p. 17, en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-de-Opinion-Publica-Caso-de-la-Normal-Rural-Ayotzinapa*, fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, *Listado de Diputados por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en: *http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS, "Continúa análisis de la Iniciativa que crea Guardia Nacional", *Boletín N°. 0698*, México, 12 de diciembre de 2018, s./p., en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/12/0698-Continua-analisis-de-la-iniciativa-que-crea-Guardia-Nacional*, fecha de consulta: 23 de junio de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS, "La Cámara de Diputados invita a Audiencias Públicas en materia de Guardia Nacional", *Boletín No. 0819,* México, 31 de diciembre de 2018, s./p., en: *http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Diciembre/30/0819-La-Camara-de-Diputados-invita-a-Audiencias-Publicas-en-materia-de-Guardia-Nacional*, fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Versiones estenográficas de las Audiencias públicas sobre la Guardia Nacional celebradas del martes 8 al sábado 12 de enero de 2019*, s./p., en: *http://cronica.diputados.gob.mx*, fecha de consulta: 23 de junio de 2020.

CANCINO, Hugo, “La reemergencia del discurso nacional-popular en la nueva izquierda latinoamericana. Para una discusión de los movimientos nacional-populares”, *Brazilian Journal of International Relations*, Brasil, vol. 1, núm. 2, 27 de julio de 2012, p. 239, en: *https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/2416*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

CASTAÑO CONTRERAS, Cristian, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un Modelo de Seguridad Nacional en México*, México, Imagia Comunicación, 2015, p. 75, en: *http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/seg_nac_fuearm_lxiii.pdf,* fecha de consulta: 27 de septiembre de 2020.

CAUSA EN COMÚN, *Registro de Policías Asesinados,* México, 1 de enero de 2018 a 31 de diciembre de 2020, s./p., en: *http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/*, fecha de consulta: 18 de febrero de 2021.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, A.C., *Ayotzinapa*, México, s./f, s./p., en: *https://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA, *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos comparados*, Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Boletín no. 7, mayo de 2008, p. 10, en: *http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_07.pdf,* fecha de consulta: 2 de octubre de 2021

CERVANTES, Mariana, “Ya hay detenidos por el atentado a la familia LeBarón: Durazo”, *Grupo Radio Fórmula,* México, 11 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.radioformula.com.mx/noticias/20191111/detenidos-familia-lebaron-masacre-bavispe-sonora-hoy-ultimas-noticias/*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

CIANCIARDO, Juan, “Populismo y rule of law”, *Revista RYD República y Derecho*, Argentina, vol. IV, 2019, 18 de septiembre de 2019, pp. 7 y 27, en: *http://revistaryd.derecho.uncu.edu.ar/index.php/revista/article/view/159*, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Capítulo III. Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad” en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, Costa Rica, OEA/Ser. L/V/II.118, 2003, p. 105, párr. 294, , en: *http://www.cidh.org/pdf%20files/Venezuela2003.pdf,* fecha de consulta: 25 de julio de 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Cap. IV. A. Uso de la Fuerza” en *Informe Anual 2015,* Costa Rica, 2015, pp. 14-15, párr. 41-43, en: *https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf,* fecha de consulta: 23 de octubre de 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Costa Rica, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 57, 2009, pp. 42-43, párrs. 100-101, en: *https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf,* fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de derechos humanos en México*, Costa Rica, 2015, p. 46, párr. 62, en: *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf,* fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS *et al.*, *Sexto Examen Médico*, Comité de Derechos Humanos México, 2019, pp. 7-9 y 14-26, en: *http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-idheas-fidh-informe-sombra-2019.pdf*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*, México, 2014, p. 7, en: *http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf*, fecha de consulta: 13 de agosto de 2020.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*, México, 2015, p. 31, en: *https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf,* fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Urge transformación y no resignación, frente a la coyuntura crítica que enfrentan los derechos humanos, afirma el Ombudsman Nacional ante el presidente Peña Nieto", *Comunicado de prensa CGCP/096/16*, México, 5 de abril de 2016, p. 2, en: *https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/urge-transformacion-y-no-resignacion-frente-la-coyuntura-critica-que-enfrentan-los*, fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS MÉXICO, *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*, México, enero-mayo 2020, s./p., en: *http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp,* fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2015, p. 6, en: *https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf,* fecha de consulta: 19 de septiembre de 2020.

COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, "Aumentan las muertes de periodistas conforme los asesinatos en represalia se incrementan en más del doble en 2020", *Comunicado de prensa*, Estados Unidos, 22 de diciembre de 2020, s./p., en: *https://cpj.org/es/2020/12/aumentan-las-muertes-de-periodistas-conforme-los-asesinatos-en-represalia-se-incrementan-en-mas-del-doble-en-2020/*, fecha de consulta: 16 de febrero de 2021.

CONSULTA MITOFSKY, *México: Encuestas de salida 4 elecciones presidenciales 2000-2018,* México, 12 de agosto de 2018, p. 5, en: *http://consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/elecciones?start=9*, fecha de consulta: 18 de agosto de 2020.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufre o han sufrido conflictos*, S/2004/616, Estados Unidos, 3 de agosto de 2004, p. 5, en: *https://undocs.org/es/S/2004/616,* fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s./f., p. 655, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

CORTE IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 25 Orden Público y Uso de la Fuerza*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ), 2020, pp. 48-49, en: *https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo25.pdf*, fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

CRUZ, Francisco, "Por 58 décimas Calderón ganó a AMLO", *El Universal*, México, 7 de julio de 2006, s./p., en: *https://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/59053.html*, fecha de consulta: 18 de mayo de 2020.

DE HAAS, María Araceli, "Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina", *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* Ecuador, núm. 17, diciembre-mayo de 2015, p. 102, en: *https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2010/1410,* fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

DEFENSA DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Glosario,* República de Cuba, s./f., s./p., en: *http://www.cubadefensa.cu/?q=glosario/S*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, "El Estado moderno: soberanía, población y territorio", en *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, pp. 155-157, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5384/6.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS *et al.*, "Los órganos legislativos federal y locales, en su propio ámbito de competencia, pueden legislar en materia de seguridad privada", *Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, septiembre de 2009, p. 68, en: *http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/76955/76955.pdf,* fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

DURÁN MARTÍNEZ, Angelica, "To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence", *Journal of Conflict Resolution,* Estados Unidos, vol. 59, núm. 8, 2015, pp. 1377-1402, en: *https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002715587047,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

ELIZONDO MAYER SERRA, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México*"*, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, vol. 62, núm. 230, mayo/agosto, 2017, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182017000200021*, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO, *Iniciativa Mérida*, Estados Unidos, s./f., s./p., en: *https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/*, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA, 2020, s./p., en: *http://www.enciclopedia-juridica.com/d/territorio/territorio.htm,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

ESTRADA, Fernando *et al.*, "Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia", *Análisis político*, Colombia, vol. 29, núm. 86, enero-abril, 2016, p. 23, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n86/v29n86a01.pdf,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

ETELLEKT, *Resumen del Informe de Violencia Política en México,* México, julio-agosto 2018, s./p., en: *https://www.etellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

ETELLEKT, *Resumen del Indicador de Violencia Política. 1er Trimestre 2019*, México, 21 de abril de 2019, s./p., en: *https://www.etellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-10.html*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

FERNÁNDEZ DE LARA GAITÁN, Alfredo, *Análisis de la estrategia de blancos prioritarios para la contención y debilitamiento de los cárteles y la reducción de la violencia en México (2000-2016),* Colombia, Universidad de los Andes, 2017, p. 1, en: *http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI3MjEiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMzQwMmE0OWRmYzgxMmIzNjFiZWVhZGU0ZDBiMjU2NTMiO30%3D*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

FLORES PÉREZ, Carlos, "Narcotráfico y política", en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano *et al.* (eds.), *Atlas de seguridad y la defensa en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, p. 111, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/amenazas_y_vulnerabilidades_5.pdf,* fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, *¿Qué es la seguridad humana?*, 2017, s./p., en: *https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/,* fecha de consulta: 21 de julio de 2020.

FUNDACIÓN DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE A.C., *Iguala y estado de Guerrero: Panorama estadístico*, México, 14 de noviembre de 2014, p. 9, en: *https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Guerrero.pdf*, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

FUNDACIÓN DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE A.C., *La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018. Análisis de diversos temas de interés público*, México, 30 de agosto de 2013, p. 26, en: *https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf*, fecha de consulta: 5 de junio de 2020.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge *et al.*, *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Colombia, Fundación AVINA, 2008, pp. 37-43, en: *https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf,* fecha de consulta: 23 de agosto de 2020.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La delincuencia organizada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, 2002, pp. 1019-1028, en: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3459/4077,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

GENDARMERÍA NACIONAL ARGENTINA, *Quiénes somos,* Argentina, s./p., en: *https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria/quienes-somos#:~:text=Por%20fuerza%20intermedia%20entendemos%20una,Pol%C3%ADtica%20Exterior%20de%20la%20Naci%C3%B3n,* fecha de consulta: 2 de febrero de 2020.

GOBIERNO NACIONAL, *Política Nacional de Defensa 2019-2030*, Consejo de Defensa Nacional, República del Paraguay, en: *http://www.mdn.gov.py/application/files/3515/9846/5705/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf*, fecha de consulta: 20 de octubre de 2021.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 126, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf*, fecha de consulta: 15 de julio de 2020.

GONZÁLEZ LEZAMA, Raúl, "La difícil génesis del Ejército Liberal" en Galeana, Patricia y Ávila Espinosa, Felipe A. (coords.), *Historia de los Ejércitos Mexicanos,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 122, en: *https://www.casede.org/BibliotecaCasede/historia_ejercitos_mexicanos.pdf,* fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El fuero militar en México: la injusticia en las fuerzas armadas*, México, UNAM, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/11.pdf*, fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, "Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 2019, p. 4, en *https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_66.pdf,* fecha de consulta: 28 de agosto de 2020.

GONZÁLEZ REYES, Pablo Jesús, "Participación ciudadana en la evaluación de la política de seguridad pública: el caso de Baja California", *Estudios fronterizos*, México, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 2003, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200003*, fecha de consulta: 21 de enero de 2021.

GORDILLO GARCÍA, Johan, “Ley General de Víctimas. Un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, *Movimientos e instituciones*, Foro de análisis sobre acción colectiva, protestas y democracia, México, 11 de febrero de 2016, s./p., en: *https://movin.laoms.org/2016/02/11/ley-general-de-victimas-resultado-mpjd/,* fecha de consulta: 22 de agosto de 2020.

GRUPO DE ECONOMISTAS Y ASOCIADOS E INVESTIGACIONES SOCIALES APLICADAS, *México: Política, Sociedad y Cambio -Escenarios- Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2018*, México, junio de 2018, p. 166, en: *http://structura.com.mx/images/gea/pdf/Encuesta-Nacional-GEA-ISA.pdf*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalitas de Ayotzinapa*, México, septiembre de 2015, p. 14, en: *https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_ayotzinapa.pdf*, fecha de consulta: 29 de septiembre de 2020.

GUARDIA NACIONAL, *Directorio*, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/guardianacional/estructuras/n-210279*, fecha de consulta: 28 de agosto de 2020.

GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio (coord.), *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2017, p. 13., en: *http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf*, fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

HELLMAN, Joel y KAUFMANN, Daniel, “La captura del Estado en las economías en transición”, *Finanzas & Desarrollo*, Estados Unidos, vol. 38, núm. 3, 2001, pp. 31-32, en: *https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf,* fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

HERNÁNDEZ BASTAR, Martín, Tesis de doctorado *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, México, UNAM, 2000, p. 8, en: *https://repositorio.unam.mx/contenidos/el-contexto-actual-de-la-seguridad-nacional-en-mexico-una-propuesta-de-agenda-institucional-67235?c=plM659&d=false&q=*:*&i=1&v=1&t=search_0&as=0,* fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Gerardo, “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, *Política y cultura*, México, núm. 44, septiembre 2015, p. 183, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008*, fecha de consulta: 4 de mayo de 2020.

HERRERA LASSO, Luis, *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 2013, p. 10, en: *http://www.observatoriodesonora.org/documentacion/Luis_Herrera_Laso/Luis%20Herrera-*

Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la.pdf, fecha de consulta: 5 de mayo de 2020.

HOPE, Alejandro, "La Guardia Nacional no tiene plazas", *El Universal,* México, 11 de septiembre de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-no-tiene-plazas*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

INSIGHT CRIME, *Caballeros Templarios*, Estados Unidos, mayo de 2020, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/caballeros-templarios-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *Cartel de Sinaloa*, Estados Unidos, marzo de 2019, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/sinaloa-cartel-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *Cartel Jalisco Nueva Generación*, Estados Unidos, mayo de 2020, s./p., en: *https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/jalisco-cartel-new-generation/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *El Cartel de Juárez*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-de-juarez-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *El Cartel de Tijuana*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-de-tijuana-perfil/*, fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *El Cartel del Golfo*, Estados Unidos, octubre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-del-golfo-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *La Familia Michoacana*, Estados Unidos, marzo de 2019, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/familia-michoacana-perfil/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSIGHT CRIME, *Los Guerreros Unidos*, Estados Unidos, noviembre de 2010, s./p., en: *https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/guerreros-unidos/,* fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, t. VI, 1982, s./p., en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/10.pdf*, fecha de consulta: 24 de mayo de 2020.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Integración de la Cámara de Senadores de la República. Estadística de las elecciones federales de 2006*, LX Legislatura, México, 2009, s./p., en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/senadoresrp/cam_senadores.html,* fecha de consulta: 26 de septiembre de 2020.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*, México, julio de 2012, p.1, en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-

v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. y CAUSA EN COMÚN, *Rendición de cuentas en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*, México, 2013, pp. 9-11, en: *https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Rendición-Cuentas-FASP-060813_FINAL.pdf*, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Conjunto de datos: defunciones por homicidios*, México, s./f., s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy*=, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Datos preliminares revelan que, de enero a junio de 2019, se registraron 17198 homicidios", *Comunicado de prensa 024/20*, México, 28 de enero de 2020, s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf*, fecha de consulta: 10 de julio de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019,* México, mayo de 2020, p. 35, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Cuarto Trimestre 2020. Principales Resultados*, México, enero 2021, pp. 8 y 27, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2020_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf*, fecha de consulta: 8 de junio de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*, México, 3 de noviembre de 2006, en: *https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2006/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, México, 11 de noviembre de 2011, en: *https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*, México, 30 de septiembre de 2014, p. 24, en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2014/doc/envipe2014_nal.pdf*, fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, México, 2019, p. 31, en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf, fecha de consulta: 18 de mayo de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "En 2011 se registraron 27 mil 199 homicidios (Datos preliminares a partir de la estadística de defunciones", *Comunicado de prensa núm. 310/12*, México, 20 de agosto de 2012, s./p., en: *https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=9*, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2020.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estadísticas de las Elecciones Federales 2006*, México, 2006, s./p., en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/diputados.htm*, fecha de consulta: 1 de junio de 2020.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Historia del Instituto Federal Electoral*, México, s./f., s/p., en: *https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/*, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Resultados finales del Cómputo Distrital para Presidencia", 8 de julio de 2018, s./p., en: *https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/08/resultados-finales-del-computo-distrital-para-presidencia/,* fecha de consulta: 27 de agosto de 2020.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Total de votos,* México, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018, 2018, s./p., en: *https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados*, fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006, votación nacional*, México, 2006, en: *https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html*, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

JACKSON, Robert H., "Los Estados Fallidos y la tutela internacional", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, México, núm. 10, 2008, p. 6, en: *https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4881*, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

JUNTOS HAREMOS HISTORIA, "El próximo presidente de México no dará ninguna orden a Fuerzas Armadas para reprimir al pueblo: AMLO", *Boletín 00-003*, México, 15 de diciembre de 2017, s./p., en: *https://lopezobrador.org.mx/temas/ley-de-seguridad-interior/*, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

LACLAU, Ernesto. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", *Nueva Sociedad 205*, Argentina, núm. 205, octubre de 2006, pp. 56-61, en: *https://nuso.org/articulo/la-deriva-populista-y-la-centroizquierda-latinoamericana/*, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

LEAL BUITRAGO, Francisco, "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, no. 15, 2003, s./p. en: *http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ceso/indice.html*, fecha de consulta: 24 de enero de 2021.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN, Roberto, “La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano”. *Revista Criminalidad*, Colombia, vol. 55, núm. 1, enero-abril 2013, p. 72, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a05.pdf,* fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *Proyecto de Nación 2018-2024*, México, s./f., pp. 109 y 114, en: *https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf*, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

LÓPEZ PONCE, Jannet, “Convoy de familia LeBarón pudo ser confundido por grupos criminales: Durazo”, *Milenio,* México, 5 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.milenio.com/politica/convoy-familia-lebaron-confundido-alfonso-durazo*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

MAIHOLD, Günther, “Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas”, en Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012, pp. 87-89, en: *https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/GUNTHER_MAIHOLD.pdf,* fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

MALDONADO ARANDA, Salvador, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 74, núm.1, enero-marzo 2012, p. 33, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032012000100001,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

MANCINAS, Ibeth, “Confirman 12 muertos en emboscada familia LeBaron, 9 de ellos menores”, *El Universal,* México, 5 de noviembre de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/estados/confirman-12-muertos-en-emboscada-familia-lebaron-9-de-ellos-menores*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, España, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, s./f., en: *http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-principe--1/html/*, fecha de consulta: 10 de octubre de 2021.

MAZRUI, Ali A., “The blood of experience: The failed state and political collapse in Africa”, *World Policy Journal*, Estados Unidos, vol. 12, núm.1, 1995, pp. 28-34, en: *https://www.jstor.org/stable/40209395,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

MEDELLÍN, Jorge, “La Guardia Nacional ya es coordinada por la SEDENA”, *Campo Marte*, México, 9 de octubre de 2020, s./p.*,* en: *https://www.campomarte.com.mx/la-guardia-nacional-ya-es-coordinada-por-la-sedena/*, fecha de consulta: 29 de octubre de 2020.

MERCADO RODRÍGUEZ, Luis Enrique y Manuel Tapia Fonllem, “Seguridad pública y seguridad ciudadana: El debate de la militarización”, *Academia Jurídica Formativa*, México, 2012, s./p., en: *http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MERCADO_RODRIGUEZ_Y_TAPIA_FONLLEM.pdf,* fecha de consulta: 25 de septiembre de 2021.

MERINO, Mauricio, “México: la transición votada”, *América Latina Hoy*, España, vol. 33, 2003, pp. 63-72, en: *https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7318/7357,* fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, *Atlas de Homicidios 2018*, México, 2019, p. 84, en: *https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf,* fecha de consulta: 26 de mayo de 2020.

MINISTERIO DE PODER POPULAR PARA LA DEFENSA, *Misión de la Guardia Nacional Bolivariana*, s./f., s./p., en: *http://www.guardia.mil.ve/web/mision/*, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo y SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera norte,* México, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, en: *https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/804/312,* fecha de consulta: 8 de agosto de 2020.

MOYA, Ricardo, “Sedena: Ley de Seguridad Interior no es a modo”, *El Universal*, México, 11 de enero de 2018, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/sedena-ley-de-seguridad-interior-no-es-modo*, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

MUÑOZ CONDE, Francisco, “La situación de los presos de Guantánamo: entre la tortura y el Estado de Derecho”, *Teorder*, núm. 3, p. 123, en: *https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32595.pdf*, fecha de consulta: 2 mayo de 2021.

NÁJAR, Alberto, “Operación para capturar a Ovidio Guzmán: cómo ocurrió la fallida detención del hijo de “El Chapo”, *BBC News Mundo*, Reino Unido, 31 de octubre 2019, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50243661*, fecha de consulta: 2 de julio de 2020.

NIETO CASTILLO, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 30. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

NIEVAS, Flabián y SAMPÓ, Carolina, “¿Estados Fallidos? O sobre la imposibilidad de constituir el Estado Nación Moderno”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Colombia, vol. 11, núm. 1, enero-junio 2016, pp. 110-111, en*: http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v11n1/v11n1a06.pdf,* fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020.

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, México, 2019, p. 79, en: *https://www.onc.org.mx/uploads/documento-epn-completo_-1.pdf*, fecha de consulta: 3 de mayo de 2020.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Monitoreo de Cultivos de Amapola 2017-2018*, México, 2020, p. 19, en: *https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Mexico-Monitoreo-Cultivos-Amapola-2017-2018-Baja.pdf*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *World Drug Report 2020. Third Booklet,* Austria, 2020, p. 11, en: *https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *World Drug Report 2020*. *Executive Summary*, Austria, 2020, p. 9, en: *https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/V2002977_ExSum_Spanish.pdf.,* fecha de consulta: 9 de julio de 2020.

OLMEDA, Juan C. y ARMESTO, María Alejandra, "México: El regreso del PRI a la presidencia", *Revistas de Ciencia Política*, Chile, vol. 33, núm. 1, 2013, pp. 248-251, en: *https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2013000100012*, fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

OLMEDO MUÑOZ, Orlando, "Seguridad del Estado", *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho,* México, núm. 2, abril-junio de 2011, p. 259, en: *https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ2_Art_13.pdf,* fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

ORTEGA, Eduardo, "PAN, PRI, PRD y MC rechazan dictamen de Guardia Nacional", *El Financiero*, México, 18 de febrero de 2019, s./p., en: *https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-pri-prd-y-mc-rechazan-dictamen-de-guardia-nacional-militariza-seguridad-publica-argumentan*, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

OTAMENDI, María Alejandra, "Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja" *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, Brasil, vol. 10, núm. 1, febrero-marzo de 2016, pp. 56-87, en: *https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/593,* fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA, Javier, "La profesión militar y el pensamiento débil", *Cuenta y Razón,* España, núm. 136, 2004-2005, pp. 7-11, *en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1125246,* fecha de consulta: 24 de agosto de 2020.

PAULLIER, Juan, *México: en la tierra de El Chapo Guzmán, entre la admiración y el silencio,* BBC Mundo, Reino Unido, 17 de agosto de 2015, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150811_mexico_sinaloa_chapo_guzman_jp*, fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 26, enero-junio 2012, s./p., en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000100006#nota,* fecha de consulta: 3 de marzo de 2020.

PERDOMO CUETO, Gerardo, *La prevención del delito y el Ministerio Público,* México, UNAM, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 139, en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/136/11.pdf, fecha de consulta: 25 de junio de 2020.

PÉREZ CORREA, Catalina, “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”, *Derecho en Acción*, México, 8 de diciembre de 2015, s./p., en: *http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/,* fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

POLICÍA FEDERAL, *División de Gendarmería de la Policía Federal*, México, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/division-de-gendarmeria-de-la-policia-federal?idiom=es*, fecha de consulta: 8 de junio de 2020.

POLÍTICO MX, *AMLO: “Calderón declaró guerra al narco para ganar legitimidad”*, *Político MX,* México, 21 de febrero de 2020, s./p., en: *https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/amlo-calderón-declaró-guerra-al-narco-para-ganar-legitimidad/,* fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán,* México, 11 de diciembre de 2006, s./p., en: *http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa*, México, 3 de septiembre de 2012, s./p., en: *https://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M&feature=youtu.be,* fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina,* México, 14 de octubre de 2019, s./p., en: *https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-14-de-octubre-2019*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Versión estenográfica del Anuncio sobre Operación Conjunta Michoacán: Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, México, 11 de diciembre de 2016, s./p., en: *https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---anuncio-sobre-la-operaci%C3%B3n-conjunta-michoac%C3%A1n.pdf,* fecha de consulta: 5 de febrero de 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Versión estenográfica. Informe especial de seguridad. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*, México, 26 de junio de 2020, s./p., en: *https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-informe-especial-de-seguridad-secretaria-de-seguridad-y-proteccion-ciudadana?idiom=es,* fecha de consulta: 15 de otubre de 2021.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Seguridad Ciudadana*, Estados Unidos, 15 de abril de 2014, s./p., en: *https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html*, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

QUADROS DE MAGALHAES, José Luiz y RIBEIRO, Tatiana, *El Estado plurinacional como referencia teórica para la construcción de un Estado de Derecho Internacional*, México, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, s./f., p. 201, en:

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3070/7.pdf, fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

RAMÍREZ, Magda y HOLST, Maximilian, *La Guardia Nacional: ¿está donde debería?*, México Evalúa, México, 25 de septiembre de 2020, s./p., en: *https://www.mexicoevalua.org/la-guardia-nacional-esta-donde-deberia/*, fecha de consulta: 2 de febrero de 2021.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., España, 2014, s./p., en: *https://dle.rae.es/nación*, fecha de consulta: 13 de enero de 2021.

REDACCIÓN AMLO, "Presidente toma protesta al primer comandante del Ejército mexicano; anuncia iniciativa para que comandancia de GN pase a Sedena", México, 13 de agosto de 2021, s./p., en: *https://lopezobrador.org.mx/2021/08/13/147541/*, fecha de consulta: 23 de agosto de 2021.

REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, *CNDH registra 32 quejas contra Guardia Nacional por presuntas violaciones de derechos, Animal Político,* México*,* 9 de enero de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/2020/01/cndh-guardia-nacional-quejas-violaciones-derechos/,* fecha de consulta: 24 de junio de 2020.

REDACCIÓN EL UNIVERSAL, *¿Qué pide los policías federales y por qué protestan?, El Universal,* México, 4 de julio de 2019, s./p., en: *https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/no-ser-evaluados-por-personal-militar-y-sueldo-de-15-mil-pesos-algunas-peticiones,* fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.

REDACCIÓN EXPANSIÓN POLÍTICA, AMLO admite que él ordenó la liberación de Ovidio Guzmán, *Expansión Política*, México, 19 de junio de 2020, s./p., en: *https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/19/amlo-admite-que-el-ordeno-la-liberacion-de-ovidio-guzman*, fecha de consulta: 15 de julio de 2021.

RETAMOZO, Martín, "La teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción", *Estudios políticos*, México, núm. 41, mayo/agosto de 2017, pp. 157-184, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162017000200157#fn6*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

RESA NESTARES, Carlos, *El comercio de drogas y los conceptos míticos: la plaza*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2003, p. 1, en: *https://www.casede.org/BibliotecaCasede/nota0203.pdf,* fecha de consulta: 13 de mayo de 2020.

RIVERA CABRIELES, Leticia, "La Marina de Guerra en el Siglo XIX"*,* en Valdez Martínez, Marciano, *et al.* (coords.), *Historia General de la Secretaría de Marina-Armada de México. Su desarrollo histórico de la época prehispánica a la posrevolución*, México, Unidad de Historia y Cultura Naval del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, t.1, p. 245, en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2906/historia-general-de-la-secretaria-de-marina-tomo-i.pdf*, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

ROA, Jorge, "La geografía de la violencia: presencia de grupos criminales en México", *Animal Político*, México, 3 de junio de 2020, s./p., en: *https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-*

drogas/la-geografia-de-la-violencia-presencia-de-grupos-criminales-en-mexico/, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020.

RODRIGUES, Thiago y CAIUBY LABATE, Beatriz, "México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos de Calderón y Peña Nieto", *Colombia Internacional*, Colombia, vol. 100, 2019, p. 51, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n100/0121-5612-rci-100-00039.pdf,* fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

ROGERS, David, *Enciclopedia Jurídica*, 2020, s./p., en*: http://www.enciclopedia-juridica.com/d/nación/nación.htm*, fecha de consulta: 13 de enero de 2021.

ROJAS, Ana Gabriela, "López Obrador gana las elecciones en México: 3 claves que llevaron a AMLO a arrasar en las presidenciales", *BBC Mundo en México*, México, 2 de julio de 2018, s./p., en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664*, fecha de consulta: 24 de julio de 2020.

ROJAS ARAVENA, Francisco, "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", *Nueva Sociedad*, Argentina, núm. 213, enero-febrero de 2008, p. 46, en: *https://nuso.org/articulo/el-riesgo-de-la-superposicion-entre-las-politicas-de-defensa-y-seguridad/,* fecha de consulta: 23 de julio de 2020.

ROMERO LEÓN, Vidal, "La herencia del presidente: Impacto de la aprobación presidencial en el voto", *Política y Gobierno*, México, vol. 16, núm.1, 2009, pp. 3-35, en: *http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v16n1/v16n1a1.pdf,* fecha de consulta: 24 de septiembre de 2020.

SÁNCHEZ DAVID, Rubén y RODRÍGUEZ MORALES, Federmán Antonio, "Seguridad nacional: el realismo y sus contradicciones", *Desafíos*, Colombia, vol. 15, julio-diciembre de 2006, p. 123, en: *https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633160005.pdf,* fecha de consulta: 6 de abril de 2020.

SANDOVAL GONZÁLEZ, Luis Cresencio, *Discurso de Presentación del Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*, México, 2018, p. 17, en: *https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf*, fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020.

SCHEDLER, Andreas, "The Criminal Subversion Of Mexican Democracy", *Journal of Democracy*, Estados Unidos, vol. 25, núm. 1, 2014, p. 6, en: *https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/01/Schedler-25-1.pdf*, fecha de consulta: 3 de junio de 2020.

SCHMIDT NEDVEDOVICH, Samuel y CERVERA GÓMEZ, Luis E., "México: territorialización de los homicidios. Las razones de la violencia en el norte del país", *Realidad, datos y espacio*, México, vol. 8, núm. 2, mayo-agosto 2017, pp. 81-95, en: *https://rde.inegi.org.mx/rde_21/RDE21.pdf*, fecha de consulta: 2 de mayo de 2020.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *La Policía Federal cumple hoy 88 años de historia protegiendo a México*, *Blog*, México, 13 de julio 2016, en: *https://www.gob.mx/segob/articulos/la-policia-federal-cumple-hoy-88-anos-de-historia-protegiendo-a-mexico?idiom=es*, fecha de consulta: 3 de julio de 2020.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, ¿Qué es el Plan DN-III-E?, México, primero de mayo de 2019, en: *https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e*, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *La invasión norteamericana*, 16 de julio de 2015, s./p., en: *https://www.gob.mx/sedena/documentos/la-invasion-norteamericana,* fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Plan DNIII-E*, México, primero de mayo de 2019, s./p., en: *www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/plan-dn-iii-e/ique-es-el-plan-dn-iii-e*, fecha de consulta: 24 de enero de 2020.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, Operaciones contra el Narcotráfico, México, 1 de mayo de 2019, s./p., en: www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/operaciones-contra-el-narcotrafico-6963, fecha de consulta: 28 de julio de 2020.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO, *Las Fuerzas Armadas en la Revolución Mexicana,* México, 2013, p. 24, en: *http://www.semar.gob.mx/unhicun/Las%20Fuerzas%20Armadas%20en%20la%20Revolucion%20Mexican.pdf,* fecha de consulta: 2 de agosto de 2020.

SECRETARÍA DE MARINA, Resultados obtenidos por la Secretaría de Marina en las operaciones de localización y destrucción de plantíos enervantes, operaciones de intercepción y operaciones para reducir la violencia, México, 2018, s./p., en: https://transparencia.semar.gob.mx/trans.proactiva/aseguramiento2018.pdf, fecha de consulta: 29 de julio de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco* (ENCODAT), México, 2017, p. 126, en: *https://encuestas.insp.mx/ena/encodat2017/reporte_encodat_drogas_2016_2017.pdf,* fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, "El comandante de la Guardia Nacional, General Luis Rodríguez Bucio, pasa de elemento activo a retirado en la SEDENA", *Comunicado de prensa*, México, 3 de septiembre de 2019, s./p., en: *https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-comandante-de-la-guardia-nacional-general-luis-rodriguez-bucio-pasa-de-elemento-activo-a-retirado-en-la-sedena,* fecha de consulta: 2 de septiembre de 2020.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO EUROPEO, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad*, 2010, p. 8, en: *https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf*, fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Cifras de incidencia delictiva homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017,* México,

actualizado al 20 de marzo de 2020, s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Cifras de incidencia delictiva del fuero común 2017*, México, 31 de diciembre de 2017, s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es*, fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Datos abiertos de Incidencia Delictiva*, México, s./f., s./p., en: *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva*, fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 11 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_19q8si88/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional*, fecha de consulta: 6 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 12 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_bdld4cha/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 13 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_xxw5wb5u/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 14 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_7a0yi2ir/Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 9 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Junta de Coordinación Política. Audiencias públicas en materia de Guardia Nacional", *Canal del Congreso*, 15 de febrero de 2019, en: *https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_evq6u3xg/Junta_de_Coordinacin_Poltica._Audiencias_pblicas_en_materia_de_Guardia_Nacional,* fecha de consulta: 12 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Por Grupo Parlamentario*, México, s./f., s./p., en *https://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario*, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Votación en lo general y en lo particular", *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5224-I, 21 de febrero de 2019, s./p., en: *https://www.senado.gob.mx/64/votacion/3274,* fecha de consulta: 19 de junio de 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA LXII Y LXIII LEGISLATURAS, *Sistema de Información de Legislaturas Anteriores*, México, 2012-2018, s./p., en:

https://www.senado.gob.mx/64/informacion_historica/LXII_LXIII/integrantes, fecha de consulta: 7 de junio de 2020.

SERRANO, Mónica, "México: narcotráfico y gobernabilidad", *Pensamiento iberoamericano*, España, núm. 1, 2007, p. 261, en: *https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873255,* fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, Avance y Resultados 2020*, México, s./n., 2021, p. 12, en: *https://www.gob.mx/sspc/documentos/informe-de-avance-y-resultados-2020-del-programa-sectorial-de-seguridad-y-proteccion-ciudadana-2020-2024*, fecha de consulta: 27 de febrero de 2021.

SIERRA, Luis, *Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan*, México, CIDAC, 2013, s./p., en: *http://cidac.org/subejercicios-ven-la-inseguridad-y-no-se-hincan/*, fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.

SNYDER, Richard y DURÁN, Angélica, "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protectión Rackets in México and Colombia", *Colombia Internacional*, Colombia, núm. 70, julio-diciembre 2009, pp. 61-91, en: *http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/483/index.php?id=483*, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

SOSA HERNÁNDEZ, Georgina G., "El Pacto por México y la comunicación política", *Polis*, México, vol. 13, núm. 1, enero-junio 2017, p. 194, en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000100193,* fecha de consulta: 19 de agosto de 2020.

TORREBLANCA, Carolina, MUÑOZ, Mariano y MERINO, José, "¿Cómo ganó AMLO? Breve historia gráfica de la migración electoral más grande en la historia democrática de México", *Nexos,* México, 6 de julio 2018, s./p., en: *https://datos.nexos.com.mx/como-gano-amlo-breve-historia-grafica-de-la-migracion-electoral-mas-grande-en-la-historia-democratica-de-mexico/,* fecha de consulta: 3 de agosto de 2020.

TORRES VÁZQUEZ, Henry, "La Operación Cóndor y el terrorismo de Estado", *Revista Eleuthera*, Colombia, núm. 20, 2018, pp. 114-134, en: *http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v20/2011-4532-eleut-20-00114.pdf*, fecha de consulta: 14 de agosto de 2020.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*, Berlín, 1 de diciembre de 2011, s./p., en: *http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/ipc_2011.pdf*, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de* percepción de la corrupción 2016, Alemania, 2017, p. 3, en: *http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf,* fecha de consulta: 25 de abril de 2020.

TRASPARENCIA MEXICANA, *Índice Nacional de Corrupción. Resultados nacionales*, México, 10 de mayo de 2011, s./p., en: *http://2006-*

2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/indice_nacional_de_corrupcion_y_buen_gobierno/incbg_2010_informe.pdf, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020.

TREJO, Guillermo y LEY, Sandra, "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XXIII, núm. 1, 2016, pp. 11-56, en: *http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/741/598*, fecha de consulta: 12 de mayo de 2020.

UNODC CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE, *Crimen Organizado Transnacional*, en: *https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html,* fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

VALLE JONES, Diego, *How the expiration of the assault weapon ban affected Mexico*, Blog Diego Valle, 2010, s./p., en: *https://blog.diegovalle.net/2010/09/how-expiration-of-assault-weapon-ban.html*, fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

VELÁZQUEZ GARCÍA, José Miguel, *El Narcotráfico México – Estados Unidos, Más Allá de la Seguridad, Impactos Económicos, Sociales y Políticos, 2000 – 2011*, México, Movimiento Ciudadano, 2013, p. 337, en: *https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/ae_editorial/Tarea%20editorial%2011.pdf*, fecha de consulta: 2 de junio de 2020.

VERGARA, Rosalía, "Elección comprada: el escándalo Peña Nieto-Soriana", *Proceso*, México, 7 de julio de 2012, s./p., en: *https://www.proceso.com.mx/313518/votos-de-oferta-legitimidad-en-entredicho*, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020.

VICEPRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE GUATEMALA, *Plan General de Gobierno 2020-2024*, República de Guatemala, s./f., s./p., en: *https://vicepresidencia.gob.gt/politica-gobierno-2020-2024/Politica-General-de-Gobierno-2020-2024,* fecha de consulta: 30 de septiembre de 2021.

WEIGEND VARGAS, Eugenio y Villarreal González, Silvia, "Regulatory challenges for preventing firearms smuggling into Mexico", *Mexican Law Review*, México, vol. 7, núm. 2, enero-junio de 2015, pp. 63-81, en: *https://www.elsevier.es/en-revista-mexican-law-review-123-articulo-regulatory-challenges-for-preventing-firearms-S1870057816300038*, fecha de consulta: 22 de enero de 2020.

WOLA, *En respuesta a la Ley de Seguridad Interior, organizaciones internacionales forman una nueva coalición para llamar la atención del mundo sobre la rampante impunidad en México*, Estados Unidos, 18 de diciembre de 2017, s./p., en: *https://www.wola.org/es/2017/12/en-respuesta-la-ley-de-seguridad-interior-organizaciones-internacionales-forman-una-nueva-coalicion-para-llamar-la-atencion-del-mundo-sobre-la-rampante-impunidad-en-mexico/*, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020.

WOLA, "No Justice for Mexico´s 43 Missing Students on Third Anniversary of Their Disappearance", *Boletín de prensa*, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2017, s./p., en: *https://www.wola.org/2017/09/justice-remains-elusive-43-missing-ayotzinapa-students-third-anniversary-disappearance-approaches/*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

WOLA, *Organizaciones internacionales reclaman que el modelo de la Guardia Nacional en México contradice el derecho internacional*, Estados Unidos, 21 de febrero de 2019, s./p., en: *https://www.wola.org/es/2019/02/guardia-nacional-mexico-contradice-derecho-internacional/*, fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

YAKOVLEV, Evgeny y ZHURAVSKAYA, Ekaterina, "State capture in a Federation", *CEFIR/NES Working Paper series*, New Economic School, Rusia, Working Paper No. 93, 2006, s./p., en: *https://www.researchgate.net/publication/5003424_State_Capture_in_a_Federation/link/02e7e52e2f7a4251c5000000/download*, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020.

III. ENTREVISTAS Y CITAS ORALES

DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ, Marco Antonio, 27 de octubre de 2020.

El TTE. COR. I.C.E. D.E.M Marco Antonio Domínguez fue Director de la Escuela Militar de Transmisiones del 16 de febrero de 2016 al 16 de julio de 2017. Actualmente es Agregado Militar y Aéreo de México en el Reino Unido e Irlanda del Norte.

ERNST, Falko, 2 de junio de 2020.

Falko Ernst trabaja en *International Crisis Group* y tiene experiencia en el estudio de gobierno criminal, crimen organizado, colusión estatal y nuevas formas de conflicto en México y América Latina desde 2010. Como investigador de doctorado en sociología en la Universidad de Essex (Reino Unido), vivió en comunidades controladas por el crimen organizado en México, específicamente en Tierra Caliente. Luego se convirtió en investigador independiente y autor con sede en la Ciudad de México, colaborando con *Crisis Group*, la Fundación Ford, la *London School of Economics* y los medios de comunicación nacionales e internacionales. Antes de esto, trabajó como asistente de investigación en el parlamento federal de Alemania en Berlín, y completó una maestría en estudios latinoamericanos en la Universidad de Passau, Alemania.

FARFÁN, CECILIA, 20 de mayo de 2020.

Cecilia Farfán es doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Bárbara con especialidades en relaciones internacionales y teoría de las organizaciones. Actualmente se desempeña como investigadora post-doctoral en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California San Diego donde coordina temas de investigación sobre seguridad y violencia en México. Actualmente es jefa de programas de investigación en seguridad en ese mismo Centro. Cecilia es maestra en relaciones internacionales por la Universidad de Columbia en Nueva York y es licenciada en relaciones internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Su proyecto de investigación actual es *Beyond Cartels and Kingpins: The Business of Drug Trafficking Organizations.*

GIL ZUARTH, Roberto, 16 de abril de 2020.

Abogado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con estudios de maestría y doctorado en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid y se ha desempeñado como Diputado federal y Senador. Es especialista en derecho constitucional, electoral y parlamentario.

GÓMEZ MENDOZA, Alejandro Armando, 28 de octubre de 2020.

El Gral. Bgda. D.E.M., Alejandro Armando Gómez Mendoza es director del Colegio de la Defensa Nacional.

ORTEGA, Carlos, Almirante, 24 de julio de 2020.

El Almirante Ortega ingresó a la Armada de México en 1971 egresando de la Heroica Escuela Naval con Grado de Teniente de Corbeta y Título de Ingeniero en Ciencias Navales en 1977, habiendo ascendido hasta el grado de Almirante. Durante su carrera sirvió en múltiples buques de la Armada como Oficial de Artillería, Operaciones, Navegación y Segundo Comandante, y del Buque Escuela "Cuauhtémoc" donde formó parte de la comisión receptora y Dotación de Quilla. Comandó los Buques "Ramírez", "Tamaulipas" y "Holzinger" y la Tercera Flotilla de Buques de Vigilancia Oceánica. Ejerció Mando Superior en Jefe de las Tercera y Quinta Regiones Navales y de la Fuerza Naval del Pacífico. Sirvió en la Dirección de Armas Navales, la Unidad de Comunicación Social y en el Estado Mayor General de la Armada en la Sección de Inteligencia y fundó la Unidad de Inteligencia Naval. Dentro de la Docencia fue instructor militar en la Heroica Escuela Naval, Centro de Capacitación de la Armada y Centro de Estudios Superiores Navales. Es Maestro en Administración Militar y Doctor en Seguridad y Defensa. En el extranjero se desempeñó como Agregado Naval ante la Embajada de México en Israel y fue representante permanente alterno ante la Organización Marítima Internacional en Londres, Reino Unido. Actualmente está retirado del Servicio Activo de la Armada y es Vicepresidente de la Federación Mexicana de Vela, es catedrático y conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales.

TELLO PEÓN, Jorge E., 3 de noviembre de 2020.

Jorge E. Tello Peón es Presidente y Director General de Madison Inteligencia México, consultoría especializada en inteligencia estratégica y seguridad. Fue Consejero de Seguridad Nacional, Subsecretario de Gobernación y Director General de Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

VALADÉS RÍOS, Diego, 15 de abril de 2020.

Diego Valadés es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. En la Universidad Nacional Autónoma de México fue Abogado General, Coordinador de Humanidades y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ha ocupado cargos tales como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Embajador en Guatemala. Es Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Recibió el Premio Nacional de Jurisprudencia y el Premio Nacional de Artes y Literatura en el campo de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía y cuenta con numerosas publicaciones.

VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo, el 27 de mayo de 2020.

Estudió la licenciatura de Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Director del CISEN durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Fue Miembro del Consejo de Seguridad Nacional y del Gabinete de Seguridad Pública, coordinador del Grupo de Alto Nivel México-Estados Unidos en materia de cooperación para la seguridad (2007-2011). Es Investigador de la Fundación Ortega y Gasset donde escribió el libro *La historia del Narcotráfico en México*. Tiene experiencia en diseño y asesoría de políticas públicas en Presidencia de la República, Secretarías de Programación y Presupuesto, Desarrollo Social y Educación.

IV. NORMATIVIDAD, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, marzo de 1996.

ACUERDO 04/2012 DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA POR LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, 23 de abril de 2012, *Diario Oficial de la Federación*.

ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, 11 de mayo de 2020, *Diario Oficial de la Federación*.

ACUERDO SECRETARIAL 041 MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL BATALLÓN DE POLICÍA NAVAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DEPENDIENDO MILITAR, OPERATIVA Y ADMINISTRATIVAMENTE DEL CUARTEL GENERAL DEL ALTO MANDO, 8 de marzo de 2016, *Diario Oficial de la Federación.*

ACUERDOS APROBADOS EN LA II SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 10 de enero de 2013, *Diario Oficial de la Federación.*

BASES PARA LA DISCUSIÓN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de septiembre de 2010, en: *http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/despegableunir.pdf*, fecha de consulta: 18 de julio de 2021.

CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, 31 de agosto de 1933, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación.*

CÓDIGO MILITAR DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 16 de mayo de 2016, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación.*

CÓDIGO PENAL FEDERAL, 14 de agosto de 1931, última reforma publicada el primero de julio de 2020, *Diario Oficial de la Federación.*

CONSTITUCIÓN DE 1836, *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados, 1991.

CONSTITUCIÓN DE 1857 CON SUS ADICIONES Y REFORMAS HASTA EL AÑO DE 1901, *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados, 1991.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República*, 10 de abril de 2019.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 20 de julio de 1991, República de Colombia, *Gaceta Constitucional* No. 116.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, 19 de marzo de 1812, España, *Imprenta Real*.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 24 de octubre de 1980, Decreto Supremo No. 1.150 de 1980, República de Chile, *Diario Oficial de la República de Chile*.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 6 de junio de 2019, *Diario Oficial de la Federación*.

CORTE IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 370, 2018, párr. 182.

CORTE IDH, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 220, 2010, párr. 86.

CORTE IDH, *Cruz Sánchez y Otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 292, 2015, p. 81, párr. 265.

CORTE IDH, *Durand y Ugarte vs. Perú*, Fondo, Serie C, núm. 68, 2000, p. 17, párr. 59.

CORTE IDH, *Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 281, 2014, p. 37, párr. 134*;* y, Corte IDH, *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, Fondo Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 251, 2012, p. 29, párr. 85.

CORTE IDH, *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 371, 2018, en: *https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_371_esp.pdf*, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020.

CORTE IDH, *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 150, 2006, pp. 463-464, párr. 78.

CORTE IDH, *Neira Alegría y otros vs. Perú*, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 13; Serie C, núm. 20; Serie C, núm. 29, 1996, p. 2, párr. 3.

CORTE IDH, *Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Serie C, núm. 209, 2009, p. 86, párr. 313.

CORTE IDH, *Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña, José Miguel Caicedo Cobeña y sus familiares vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 166, 2007, pp. 14-15, párr. 51.

DECLARATORIA DE PUBLICIDAD DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR, *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 4917, anexo VI, 30 de noviembre de 2017, p. 7.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 22 de octubre de 1971, *Diario Oficial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 43 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 8 de octubre de 1974, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 4 de mayo de 2009, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 94, 103, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 6 de junio de 2011, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 10 de junio de 2011, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19, 20 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*,* 14 de julio de 2011, *Diario Oficial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA, 9 de agosto de 2012, *Diario Oficial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2 de enero de 2013, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL, 10 de febrero de 2014, *Diario Oficial de la Federación.*

DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN REFORMADAS Y DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

EN MATERIA DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 29 de enero de 2016, *Diario Oficial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, 26 de marzo de 2019, *Diario Oficial de la Federación.*

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5148-II, 21 de diciembre de 2018.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Gaceta Parlamentaria*, año XII, núm. 2648, anexo IV, 4 de diciembre de 2008.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, POR EL QUE SE APRUEBA EL INFORME DEL EJECUTIVO FEDERAL DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA GUARDIA NACIONAL DURANTE EL AÑO INMEDIATO ANTERIOR, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/3PPO-27, 7 de octubre de 2020.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA EN RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-87/89770, 21 de febrero de 2019.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5228-III, anexo III, 28 de febrero de 2019.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA RESPECTO AL PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, *Gaceta del Senado*, núm. LXI/1SPO-127/24879, 27 de abril de 2010, p. 14.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA EN RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-85, 19 de febrero de 2019.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA EN RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE

REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-87/89770, 21 de febrero de 2019.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, *Gaceta Parlamentaria,* año XXI, núm. 5159-II, 20 de noviembre de 2018, s./p.

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DEL MARTES 21 DE OCTUBRE DE 2008 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, año XI, núm. 2618, 22 de octubre de 2008, s./p.

LEY 1453 DE SEGURIDAD CIUDADANA, 24 de junio de 2011, República de Colombia, *Diario Oficial.*

LEY 19.315 ORGÁNICA POLICIAL, 24 de febrero de 2015, República Oriental del Uruguay, *Diario Oficial.*

LEY 19.349 DE GENDARMERÍA NACIONAL, 25 de noviembre de 1971, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina.*

LEY 20965 QUE PERMITE LA CREACIÓN DE CONSEJOS Y PLANES COMUNALES DE SEGURIDAD PÚBLICA, 4 de octubre de 2016, República de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

LEY 62 DE 1993, 12 de agosto de 1993, República de Colombia, *Diario Oficial de Colombia*.

LEY 684 DE 2001, 13 de agosto de 2001, República de Colombia, *Diario Oficial No. 44.522*, 18 de octubre de 2021.

LEY DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERNA*,* 15 de septiembre de 1998, República del Paraguay, *Gaceta Oficial de Paraguay*.

LEY DE DISCIPLINA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS*,* 15 de marzo de 1926, última reforma publicada el 10 de diciembre de 2004, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY DE DISCIPLINA PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO, 13 de diciembre de 2002, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*.

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, primero de junio de 2009, última reforma publicada el 25 de mayo de 2011, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, 4 de enero de 1999, abrogada el primero de junio de 2009, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, 9 de agosto de 1979, República del Ecuador, *Registro Oficial No. 892*, 2 de octubre de 2021.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR, 21 de diciembre de 2017, declaración de invalidez total por Sentencia de la SCJN publicada el 30 de mayo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*.

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 31 de mayo de 2005, última reforma publicada el 18 de diciembre de 2020, *Diario Oficial de la Federación*.

LEY DEL SERVICIO MILITAR, 11 de septiembre de 1940, última reforma publicada el 22 de junio de 2017, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL*,* 11 de junio de 2002, última reforma publicada el 8 de junio de 2012, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2 de enero de 2009, última reforma publicada el 27 de mayo de 2019, *Diario Oficial de la Federación*.

LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD, 11 de marzo de 2008, decreto número 18-2008 del Congreso de la República, República de Guatemala, *Diario de Centro América.*

LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA, 27 de mayo de 2019, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación*.

LEY NO. 16.970 DE DEFENSA NACIONAL, 6 de octubre de 1966, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina.*

LEY NO. 24.059 DE SEGURIDAD INTERIOR, 6 de enero de 1992, República Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina.*

LEY NO. 264 DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA "PARA UNA VIDA SEGURA", 31 de julio de 2012, Estado Plurinacional de Bolivia, *Gaceta Oficial de Bolivia*.

LEY NO. 5.688 DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 17 de noviembre de 2016, República Argentina, *Boletín Oficial* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS, 7 de marzo de 1990, República de Chile, *Diario Oficial de la República de Chile.*

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, 30 de diciembre de 2002, última reforma publicada el 19 de mayo de 2017, *Diario Oficial de la Federación.*

LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA, 31 de octubre de 2008, Honduras, *La Gaceta: Diario Oficial de la República de Honduras.*

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, *2*6 de diciembre 1986, última reforma publicada el 21 de junio de 2018, *Diario Oficial de la Federación.*

MOCIÓN SUSPENSIVA RESPECTO AL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL QUE PRESENTA LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo bis 2, 16 de enero de 2019.

MODIFICACIONES AL DECRETO DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA EN RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/1SPO-87, 21 de febrero de 2019.

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y POBLACIÓN, A LA INICIATIVA DE LA DIPUTADA MARÍA GUILLERMINA ALVARADO MORENO QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER LA GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis, 16 de enero de 2019.

OPINIÓN QUE EMITE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER LA GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5184-II, anexo II, 21 de diciembre de 2018.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, 31 de mayo de 2007, *Diario Oficial de la Federación.*

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018, 20 de mayo de 2013, *Diario Oficial de la Federación.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sesión Pública Núm. 117 Ordinaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de noviembre de 2018.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Sesión Pública Núm. 118 Ordinaria,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 15 de noviembre de 2018.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, 11 de diciembre de 2019, *Diario Oficial de la Federación.*

PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2014-2018, 30 de abril de 2014, *Diario Oficial de la Federación.*

PROGRAMA SECTORIAL DE DEFENSA NACIONAL 2013-2018, 13 de diciembre de 2013*, Diario Oficial de la Federación*.

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO DE URGENTE RESOLUCIÓN POR EL QUE SE EXHORTA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PARA QUE, EN SU CARÁCTER DE JEFE DE ESTADO, SOLICITE UNA OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA CONVENCIONALIDAD DE LA PROPUESTA DE GUARDIA NACIONAL, PROMOVIDA POR LA SENADORA KENIA LÓPEZ RABADÁN, *Gaceta del Senado,* núm. LXIV/1SPO-82, 14 de febrero de 2019.

PROPOSICIONES DE ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE EXPRESA SU ANUENCIA PARA QUE SE LLEVEN A CABO TRABAJOS EN CONFERENCIA DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE SENADORES PARA EL ANÁLISIS DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5186-V, 23 de diciembre de 2018.

PROPUESTA DE MODIFICACIONES QUE REMITE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CORRESPONDIENTE AL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis 3, miércoles 16 de enero de 2019.

PROTOCOLO ADICIONAL II DE LOS CONVENIOS DE GINEBRA, 8 de junio de 1977.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, *Gaceta del Senado,* núm. LX/3SPO-372/20288, 23 de abril de 2009, s./p.

REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 21, 3 de febrero de 1983, *Diario Oficial de la Federación*.

REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 21, 31 de diciembre de 1994, *Diario Oficial de la Federación.*

REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 21, 18 de junio de 2008, *Diario Oficial de la Federación*.

REGLAMENTO DE DEBERES NAVALES, 10 de septiembre de 2003, *Diario Oficial de la Federación*.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO MILITAR, 10 de noviembre de 1942, última reforma publicada el 6 de junio de 1947, *Diario Oficial de la Federación.*

REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS, 13 de octubre de 1997, sin reforma, *Diario Oficial de la Federación.*

REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD INTERIOR, 1 de agosto de 2014, Honduras*, La Gaceta: Diario Oficial de la República de Honduras.*

REGLAMENTO GENERAL DE DEBERES MILITARES, 26 de marzo de 1937, última reforma publicada el 4 de diciembre de 1943, *Diario Oficial de la Federación.*

RESERVAS AL DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, PRESENTADAS POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-RG1, anexo RG1.

RESOLUCIÓN 66/290 APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL, 25 de octubre de 2012, Estados Unidos, sexagésimo sexto periodo de sesiones, temas 14 y 117 del programa.

TESIS 1A. XCIII/2015, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, marzo de 2015, p. 1096.

TESIS 2ª/J. 52/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 296.

TESIS DE RUBRO “DELITO DE CONSPIRACION, SANCIÓN CORPORAL PARA EL DELITO DE”, registro digital núm. 236551, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 39, segunda parte, marzo de 1972, p. 30.

TESIS DE RUBRO “REBELIÓN”, con registro digital núm. 283976, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XVII, octubre de 1925, p. 1066.

TESIS IV.2o.A.51K (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2239.

TESIS P. IV/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, junio de 2003, p. 7.

TESIS P./J. 34/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 550.

TESIS P./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XI, abril de 2000, p. 557.

TESIS P./J. 36/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, pp. 551-552.

TESIS P./J. 37/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 551.

TESIS P./J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 549.

TESIS P./J. 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 556.

TESIS P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 722.

TESIS P. XXVIII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 435.

VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO en el Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión Designada en el Expediente 3/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, octubre de 2009, p.396.

VOTOS PARTICULARES RESPECTO AL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5198-III, anexo III bis 1, 16 de enero de 2019.