

REPORTe

CESOP



LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

POLICIA MILITAR

Publicación mensual

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
[@cesopmx](#) [fcesop01](#)

CONTENIDO

3 **Presentación**

**Contexto normativo
de la (nueva)
Ley de Seguridad Interior**

Guadalupe Morales Núñez

4

**Los partidos políticos ante
la Ley de Seguridad Interior**

15

Omar Cortés Macías

**Ley de Seguridad Interior:
un problema de
excepcionalidad**

Juan Carlos Amador Hernández

24

**Propuestas para la creación
de la Ley de Seguridad
Interior y la visión de la
sociedad civil, especialistas
y expertos en la materia**

33

Ignacio Jaromil González Bautista

**Iniciativas para la Ley
de Seguridad Interior:
preguntas y respuestas**

Omar Cortés Macías

44

**Ley de Seguridad Interior
¿que opinan los encuestados?**

50

Santiago Michele Calderón Berra



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

Dip. Angélica Moya Marín

Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máynez

Dip. Alejandro Armenta Mier

Dip. Azul Etcheverry Aranda

Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos

Dip. Evelyn Soraya Flores Carranza

Dip. Exaltación González Ceceña

Dip. Alejandro González Murillo

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. Ariadna Montiel Reyes

Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

Dip. Fernando Uriarte Zazueta

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra

Roberto Candelas Ramírez

Felipe de Alba Murrieta

Rafael del Olmo González

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Giovanni Jiménez Bustos

Rafael López Vega

Heriberto López Ortiz

Salvador Moreno Pérez

Investigadores

Luis Angel Bellota

Guillermina Blas Damián

Edith Carmona Quiroz

Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista

Natalia Hernández Guerrero

Erika Martínez Valenzuela

María Guadalupe S. Morales

Marcos Palafox Reyes

Karen Nallely Tenorio Colón

Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto

Abigail Espinosa Waldo

Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores

Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo

Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez

Digitalización de imágenes

José Olalde Montes de Oca

Nora Iliana León Rebollo

Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez

Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo

Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 107, junio de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas, que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

En esta edición 107 del *Reporte CESOP* se ofrece a los lectores diversos artículos en torno a la creación de la Ley de Seguridad Interior, tema de actualidad y relevancia ante la creciente participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública en el país, situación que ha resultado en la inminente regulación de dicha colaboración y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en el sistema jurídico.

Para comenzar con el análisis del contexto normativo de la (nueva) Ley de Seguridad Interior, se hace referencia a los antecedentes inmediatos y lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como a los planteamientos de la Secretaría de la Defensa Nacional para la renovación y modernización integral de dicha institución. También se realiza un análisis comparativo de las iniciativas sobre la Ley de Seguridad Interior con el propósito de identificar sus coincidencias con el Programa de Desarrollo Sectorial de Defensa Nacional.

En este contexto, y previa diferenciación de los conceptos de seguridad nacional, pública e interior, el siguiente documento expone los posicionamientos de los distintos partidos políticos; destaca los aspectos más relevantes e invita a reflexionar sobre su aportación al orden normativo.

“Ley de Seguridad Interior: un problema de excepcionalidad”, analiza la intervención de las fuerzas armadas en labores que son competencia de las autoridades estatales y municipales, y ha abierto el debate sobre la constitucionalidad de esta medida. Por lo anterior, este artículo tra-

ta de brindar una perspectiva fundamentalmente social y geopolítica en torno a la necesidad de una ley en la materia sustentada en la Carta Magna.

Por otra parte, se hace mención de las principales propuestas para la creación de la Ley de Seguridad Interior y la visión de la sociedad civil, especialistas y expertos en la materia. En primer término se mencionan los argumentos de quienes rechazan la legitimación de las fuerzas armadas para obedecer labores de seguridad pública, haciendo énfasis en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, se anotan los principales riesgos que analizan los Organismos de la Sociedad Civil en las propuestas para la creación de la Ley de Seguridad Interior.

Se incluye una recopilación de entrevistas y publicaciones con relación al experto en Seguridad Nacional, Martín Íñiguez Ramos, a efecto de robustecer la investigación sobre los conceptos de seguridad nacional y las atribuciones constitucionales de las fuerzas armadas.

Por último, se retoma la encuesta telefónica nacional realizada por el CESOP acerca de la Ley de Seguridad Interior en México, cuyos datos, cifras y gráficos vislumbran la opinión de la población al respecto de la Ley en cita y el respeto a los derechos humanos. La creación de la multicitada Ley es necesaria para no transgredir el Estado de derecho, no sólo en lo que concierne a las funciones de las fuerzas armadas, sino también a la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales signados por el Estado mexicano.

CONTEXTO NORMATIVO DE LA (NUEVA) LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Guadalupe Morales Núñez*

Antecedentes

El análisis en el Congreso sobre el papel de las Fuerzas Armadas (FFAA) en materia de seguridad interior no es nuevo y tiene que ver básicamente con su fortalecimiento, funciones de distribución de competencias y coordinación entre la federación, los estados y los municipios.

El antecedente inmediato está en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 1995.¹ Sin embargo, la reforma constitucional al artículo 21, data de 2008,² y es la que da pie a la creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el propósito de que las políticas de seguridad pública transiten verticalmente entre los tres ámbitos de gobierno y transversalmente entre los tres poderes de la unión y coordinar todos los órdenes de gobierno para la atención de la seguridad pública y atender un importante reclamo social (Cuadro 1).

La iniciativa del Poder Ejecutivo (2008) explica que las bases de coordinación no se refieren



a reparto de funciones sino a fijar con claridad parámetros generales sobre los temas específicos, de manera que integrados en la federación, en cada uno de sus ámbitos competenciales, constituyan una fuerza sólidamente unida, y no dispersa o difusa, en la atención a la seguridad pública,³ y éste es el objetivo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:⁴ la coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la federación, los estados, la Ciudad de México⁵ y los munic-

* Licenciada en derecho por la UNAM. Investigadora asistente adscrita a la Subdirección de Opinión Pública. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, reforma del Estado, derecho, instituciones, procesos legislativos y objetivos de desarrollo sostenible. Correo electrónico: guadalupe.morales@diputados.gob.mx

¹ DOF del 11 de diciembre de 1995, abrogada.

³ Véase iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, DF, a 30 de septiembre de 2008.

⁴ DOF del 2 de enero de 2009.

⁵ Nota del autor. El texto original dice "Distrito Federal". Véase artículo 4º de la ley citada, se incorpora el término "Ciudad de México", con el propósito de actualizar la idea.

Cuadro 1. Comparativo

<i>Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública Ley abrogada DOF 02-01-2009</i>	<i>La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública Vigente DOF 2 de enero 2009</i>
Artículo 1o.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.	Artículo 1.- La presente ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en esta materia.

pios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para cumplir este propósito la nueva Ley General crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública integrado por el secretario de Seguridad Pública, los gobernadores de los estados, el secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, de Comunicaciones y Transportes, Procurador General de la República, Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que contribuyen en la formulación del Programa Nacional de Seguridad Pública en el que se establece atender un reclamo social en este rubro.

Por otro lado, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008- 2012⁶ se reconoce que en el combate a los delitos de alto impacto en estados y municipios, se han reforzado acciones conjuntas emprendidas con las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (Semar), así como con la Procuraduría General de la República (PGR), Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales, entre otras; sin embargo, el resultado de estas acciones identifica tareas

pendientes por cumplir y en este contexto se cuestiona el papel de las FFAA en un nuevo ámbito de la seguridad nacional y su regulación.

La deliberación en el proceso legislativo en torno a la conceptualización de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior, ha sido diversa; las propuestas planteadas al Congreso dan cuenta de ello; no obstante, es conveniente identificar la relación que guardan entre sí estos conceptos, para luego, clasificar los asuntos y explicar el estado que guardan en el proceso legislativo que sigue cada uno y por separado en ambas Cámaras.

Seguridad nacional

La seguridad nacional se entiende desde un enfoque multidimensional que se orienta a atender acciones externas e internas que pueden convertirse en riesgos y amenazas e inciden negativamente sobre la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. La manifestación de estos fenómenos tiene el potencial de vulnerar el territorio, la soberanía, el orden constitucional, las libertades e instituciones democráticas, así como el desarrollo económico del país.⁷

Para la Secretaría de la Defensa Nacional es una condición esencial para preservar la integri-

⁶ Véase decreto del Ejecutivo por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Disponible en [[http://www.ssp.df.gob.mx/Transparenciassp/MAdmvoVar-Consejo ios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf](http://www.ssp.df.gob.mx/Transparenciassp/MAdmvoVar-Consejo%20ios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf)].

⁷ Véase Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013] (consulta: mayo de 2017).

dad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano cuyas vertientes esenciales son la seguridad interior y la defensa exterior fundamentalmente a cargo de las Fuerzas Armadas.⁸



La seguridad nacional está a cargo del presidente de la república, facultado para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación y cuenta con la facultad de la Cámara de Diputados para expedir leyes en esta materia. (Artículo 73, XXIX-M constitucional).

Seguridad pública

La seguridad pública es una función colegiada inclusive que requiere la concurrencia de la federación, los estados y municipios. Su integración y objetivos se encuentran en el artículo 21⁹ constitucional y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tal como se explica en el Cuadro 2.

Seguridad Interior

El término de seguridad interior no cuenta con una definición constitucional. La Secretaría de la Defensa Nacional explica que la defensa nacional y la seguridad interior requieren conceptualizarse jurídicamente, ya que ninguna se encuentra específicamente definida en algún ordenamiento legal, por lo que disponer del marco que las legitime dará certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles.¹⁰

¿Por qué crear una Ley a de Seguridad Interior y por qué la importancia de las Fuerzas Armadas?

Las iniciativas planteadas al Congreso coinciden en regular la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea en asuntos de seguridad interior, fundamentalmente para resolver el problema de la ineficacia de las entidades federativas y municipios para enfrentar amenazas a la seguridad pública y seguridad interior. Los propósitos son diversos, aunque la solución legislativa se orienta a armonizar la coordinación de las

fuerzas armadas con los mandos de seguridad existentes.

El diagnóstico del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 explica el reto de las fuerzas armadas y las alternativas que plantea en un enfoque de modernización (véase Cuadro 3) en su estructura y funcionamiento; los aspectos más relevantes que cita son los siguientes:

Determina que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional y 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.

De esta manera, la defensa nacional se constituye como un bien público, de carácter permanente, que debe ser asumido por todos los componentes del Estado.

En este contexto, para la Sedena es importante revisar su organización y funcionamiento en un doble aspecto: como organismo político administrativo del Poder Ejecutivo federal y como cuartel general superior del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos; por ello es necesario llevar a cabo su reorganización, fortalecimiento y desarrollo, para hacer más eficiente la planeación, dirección y control de la función de defensa, en sus aspectos estratégicos, operativos, logísticos y administrativos.

Este proceso convoca a examinar la normatividad aplicable a las Fuerzas Armadas, para transitar en la actualización del marco legal y robustecer su infraestructura, generando las capacidades necesarias para cumplir con sus misiones generales.

El reto que han enfrentado en los últimos años es la inseguridad que generan las organizaciones del crimen organizado, ante ello las Fuerzas Armadas permanecen desplegadas en el territorio nacional, principalmente en las zonas más álgidas del país en coadyuvancia con autoridades responsables de la seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, sin haber logrado una coordinación efectiva, contención de grupos delictivos y reducir los índices de violencia en el país.

El Programa (2013-2018) explica la importancia de fortalecer y modernizar las capacidades operativas, logísticas y administrativas de sus organismos y la necesidad de impulsar el marco legal

⁸ Véase Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

⁹ Párrafo reformado DOF del 29 de enero de 2016.

¹⁰ Véase Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. En [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326566&fecha=13/12/2013].

Cuadro 2. Seguridad pública

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos DOF 18 de junio 2008¹</i>	<i>Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública DOF 2 de mayo de 2009</i>	<i>Aspectos complementarios</i>
Artículo 21.- 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.	Artículo 2.- La seguridad pública es 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 la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Comprende: la prevención de delitos investigación, persecución de delitos y sus sanción; y la reinserción social del sentenciado Fines: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa citada.

Cuadro 3. Proceso de modernización

<i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>		
<i>Defensa Nacional es el conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno, y de esta forma contribuir a la estabilidad y al desarrollo nacional.</i>		
Doble aspecto:	a. Organismo público administrativo	b. Cuartel general superior del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos
Función	Logísticas y administrativas	Estratégicas y operativas
Meta	Eficiencia en la planeación, dirección y control de la función de defensa	

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

que provea certeza jurídica a las actividades que realiza el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos, y generar mecanismos tendentes a privilegiar la generación de inteligencia.¹¹ Los aspectos más relevantes en su diagnóstico son los siguientes: (Cuadro 4).

Ley de Inteligencia del Estado Mexicano

En el marco del Sistema de Inteligencia Militar el Programa requiere su fortalecimiento para integrarlo con otras instancias de seguridad de la administración pública federal. Asimismo, es necesario impulsar la creación de mecanismos jurídicos para fortalecer este Sistema de Inteligencia Militar y promover una Ley de Inteligencia del Estado Mexicano, armonizada con la legislación vigente.

Presupuesto de la Sedena¹²

La Secretaría de la Defensa Nacional planteó (2013) que:

[...] el gasto de defensa de México es uno de los más bajos a nivel mundial, fluctuando en 0.5% del PIB, muy por debajo de la mayoría de países de América Latina, que oscila alrededor del 1.31%.

El presupuesto asignado en los últimos años ha sido destinado principalmente a gasto corriente y en un porcentaje menor a gasto de inversión, destacándose que su cuantía ha sido la mínima indispensable para mantener la operatividad del Ejército y FAM.

Las Fuerzas Armadas requieren infraestructura y perfiles adecuados y modernos para desempeñar con eficacia las múltiples tareas que realizan (Cuadro 5).

Análisis comparativo de las iniciativas

Las iniciativas presentadas al Congreso sobre la Ley de Seguridad Nacional (véase Cuadro 6), la creación de una (nueva) Ley de Seguridad Interior, así como un paquete de iniciativas de reforma constitucional (Cuadro 7) proponen facultar al Congreso para legislar en materia de Seguridad Interior y el relativo a la facultad del presidente de la república, no deben entenderse de manera aislada debido a que conforman un nuevo derecho de seguridad mexicano.¹³

¹¹ Ver. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. DOF 13 de diciembre de 2013.

¹² Idem.

¹³ Véase maestro Rodolfo Aceves Jiménez, La seguridad interior vista desde las iniciativas en el Congreso. Un análisis

El propósito de este documento no es analizar sus contenidos y alcances; en todo caso, se trata de un esfuerzo por identificar el propósito de cada una, el estado que guardan en el proceso legislativo y en todo caso reflexionar acerca de si las expectativas del Programa Sectorial de Defensa Nacional están consideradas en las iniciativas y si se atenderá la confianza ciudadana ya que una encuesta dice que 68.4% afirma estar de acuerdo con que una ley otorgue un marco legal de actuación a las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina) en tareas de seguridad que competen a los cuerpos policiacos, y en todo caso, identificar elementos de análisis complementario al proceso de deliberación, así como establecer mecanismos de información a la opinión pública para explicar los avances del proceso legislativo 59.1% de la población enlistada no está enterada de que en el Congreso de la Unión se está discutiendo la ley que regulará el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado (gráficas 1 y 2).

Por otro lado, respecto de la constitucionalidad de las propuestas con relación a las facultades del Congreso o del Poder Ejecutivo en materia de seguridad interior, se cuenta con un análisis especializado elaborado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República¹⁴, pero se citan en este documento por la importancia de su análisis conjunto.

A continuación se presentan las iniciativas que proponen una nueva Ley de Seguridad Interior: la del legislador Ramos Hernández (PAN) que propone una reforma a la Ley de Seguridad Nacional se incorpora en el cuadro siguiente sólo para efecto comparativo sobre la conceptualización de seguridad interior (véanse cuadros 8 al 11).

Comentarios finales

El reto en el proceso legislativo es lograr la adecuación normativa que permita, en principio a la

comparado. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. Disponible en [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/trabajos_seguridad_defensa/tds_01-17.pdf] (Consulta: junio de 2017).

¹⁴ Véase C. Galindo, M. Gómez, R. Zepeda y R. Castellanos, "Seguridad interior: elementos para el debate", Temas estratégicos, núm. 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2017. (Consulta: junio de 2017).

Cuadro 4. Programa sectorial de Defensa Nacional 2013-2018

Diagnóstico situación normativa
<p>La presencia en algunas regiones del país se debe a una compleja realidad motivada por la presencia de grupos delictivos, por lo que se han elevado los índices de violencia e inseguridad que afectan a la población en general; razón por la cual, se ha requerido la participación de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a reducirla y garantizar la paz social. Por ello resulta imprescindible:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Promover una Ley de Seguridad Interior y una Ley de Defensa Nacional, para dar certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas y otras instancias del Estado mexicano responsables en estas funciones. b. La creación de mecanismos jurídicos para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, para integrarlo con otras instancias de seguridad de la APF. c. Crear una Ley de Inteligencia del Estado mexicano, que tenga plena armonía con la legislación vigente. d. Como parte del desarrollo de la estructura organizacional, y con el fin de fomentar el sentido de pertenencia e identidad con el propio Sistema de Inteligencia Militar, se requiere impulsar la definición de una ruta profesional, en la que se considere la creación de la Especialidad de Inteligencia Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dándole sustento jurídico en la propia Ley Orgánica.

Cuadro 5. Aspectos fundamentales en materia presupuestal

“Para continuar realizando acciones enfocadas a renovar y modernizar en forma integral a la institución, se requiere fortalecer e impulsar el presupuesto, considerando cuatro aspectos fundamentales:

Primero: mejorar los recursos materiales.

Segundo: fortalecer la educación y adiestramiento militar.

Tercero: elevar la calidad de vida del personal militar.

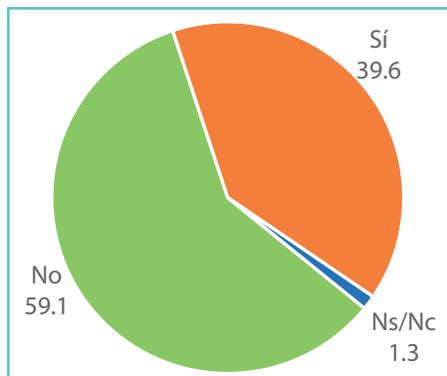
Cuarto: impulsar reformas legales, actualizar la doctrina militar y desarrollar la innovación, la investigación científica y tecnológica.

Otro aspecto más que cita el Programa Sectorial tiene que ver con infraestructura tales como: renovar los automotores, aeronaves, equipo de comunicaciones y de inteligencia, sistemas tecnológicos, entre otros pertrechos castrenses.

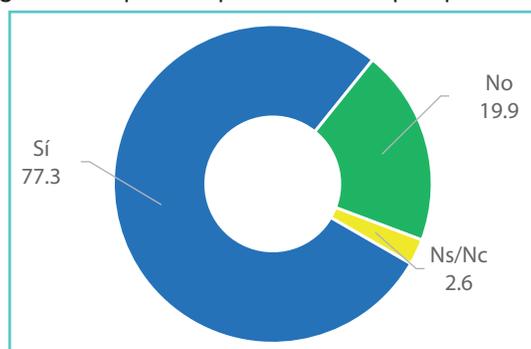
La renovación y modernización de los recursos materiales tiene una justificación fundada y coherente, con el desgaste de los medios, y con las amenazas y riesgos que enfrenta el Estado.

En consecuencia, la previsión del presupuesto de la Sedena, para que sea congruente a las necesidades de modernización de la institución, requiere tener un crecimiento sostenido y gradual, para que al término de la administración (2018) se logre alcanzar una relación del 1% con respecto al PIB; calendarizando los recursos conforme a las necesidades institucionales para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios”.

Gráfica 1. ¿Sabe usted, que se está discutiendo en el Congreso la ley que regulará el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado?



Gráfica 2. ¿Estaría usted de acuerdo con que una ley otorgue un marco legal de actuación a las Fuerzas Armadas (Ejército y Marina) en realizar labores de combate al crimen organizado que compete a las cuerpos policiacos?



Cuadro 6. Reforma a la Ley de Seguridad Nacional

Iniciativa /asunto	Cámara de Origen Cámara de Senadores	Cámara Revisora Cámara de Diputados	Estado actual	Comentarios
Del Poder Ejecutivo. Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.	Aprobado el Dictamen en la Cámara de Senadores y se encuentra pendiente como Minuta en la Cámara de Diputados.	Recibida el 2 de febrero de 2017, en comisiones unidas de Gobernación y Seguridad Pública. ^b	Pendiente	Prórroga por 100 días, otorgada el jueves 6 de abril de 2017.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional. Diputado Jorge Ramos Hernández (PAN) ^a		Comisión de Gobernación		El lunes 14 de diciembre de 2015 se otorgó prórroga por 100 días para dictaminar. Venció el 29 de abril de 2017.

Cuadro 7. Reforma a la Ley de Seguridad Nacional

Relativo a la facultad del presidente de la república de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, y facultades del Congreso					
Cámara de Senadores					
Denominación	Autores	Turno a Comisión	Objetivo	Estado actual	Comentarios
Proyecto de decreto por el que se deroga la fracción XXIX-M del artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 Constitucional ^a 16 de marzo 2017	Diputados (PT) David Monreal Ávila Layda Sansores San Román Manuel Bartlett Díaz Ana Gabriela Guevara Espinoza Carlos Manuel Merino Campos	Puntos Constitucionales Seguridad Pública Estudios Legislativos, Segunda	Derogar las facultades del Congreso de la Unión para aprobar leyes en materia de seguridad nacional y establece como facultad y obligación del presidente, disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la defensa exterior de la federación en el caso de guerra defensiva y en el ámbito interno.	Pendiente	
Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ^b 25 de enero de 2017	Senador Manuel Cárdenas Fonseca (sin grupo) Senadora Marcela Guerra Castillo (PRI)	Puntos Constitucionales Seguridad Pública Estudios Legislativos, Segunda	Propone facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad interior, estableciendo sus alcances, autoridades responsables y los mecanismos de participación, de manera extraordinaria y temporal, de las fuerzas armadas en esta tarea. Define "seguridad interior" como función del Estado.	Pendiente	
Cámara de Diputados					
Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional el término "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas". ^c	Diputado Otniel García Navarro (PRI) 29 de noviembre de 2016	Puntos Constitucionales	Elevar a rango constitucional el término "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas". Tiene el propósito de: 1) dar certidumbre constitucional que hace inamovible el hecho de que el Ejecutivo federal sea quien ejerza el Mando Supremo de nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada de México en aras de la defensa de la soberanía nacional; 2) dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional, ya que sus preceptos son ley máxima, y por ende sus leyes secundarias se encuentran respaldadas por la Constitución y 3) dotar de mayor vigor al ejercicio de las facultades que derivan del sistema presidencial en materia de seguridad interior y defensa exterior de la federación.	Pendiente Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 8 de marzo de 2017	Homologar el turno a comisiones, como el Senado

Cuadro 8. (Nueva) Ley de Seguridad Interior

Reforma Legal					
	Cámara de Senadores	Turno a Comisiones	Cámara de Diputados	Turno a Comisiones	Comentarios
1	Expede Ley de Seguridad Interior Senador Roberto Gil Zuarth (PAN) ^a 27 septiembre de 2016	Seguridad Pública Gobernación Defensa Nacional Marina Estudios Legislativos, Segunda	Que expide la Ley de Seguridad Interior Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales del PRI ^d 27 de octubre de 2016	Gobernación, con opinión de las Comisiones de Seguridad Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública	Pendientes de dictamen Las dos iniciativas de la Cámara de Diputados cuentan con próroga por 100 días para dictaminar. PRI, otorgada el lunes 23 de enero de 2017. PV, otorgada el jueves 6 de abril de 2017.
2	Expede Ley de Seguridad Interior Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD) ^b 12 de enero de 2017	Seguridad Pública Gobernación Defensa Nacional Marina Estudios Legislativos, Segunda			
3	Expede Ley de Seguridad Interior, Reglamentaria de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por senadores del PRI: Yolanda de la Torre, Enrique Burgos e Ismael Hernández Deras Diputados del PRI: María Carmen Pinete Vargas, José Hugo Cabrera Ruiz y Ruth Noemí Tiscareño Agoitia ^c Mayo 30 2017	Seguridad Pública Gobernación Defensa Nacional Marina Estudios Legislativos, Segunda			No se encuentra homologado el criterio en el turno de las Comisiones. Por lo que se debe analizar la conveniencia en cada Cámara, de ampliar el turno a Defensa Nacional, Marina, y Presupuesto y Cuenta Pública, respectivamente.
4			Expede la Ley de Seguridad Interior Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 14 de febrero 2017 ^e	Gobernación, con opinión de las de Seguridad Pública y de Presupuesto y Cuenta Pública	

^a Gaceta de Senado LXIII/2PP0-15/65693, 27 de septiembre de 2016.

^b Gaceta del Senado LXIII/2PPR-3/68420, 12 de enero de 2017.

^c Gaceta Parlamentaria número 4648-V, 27 de octubre de 2016.

^d Gaceta del Senado LXIII/2SPR-9/71780, 30 de mayo de 2017.

^e Gaceta Parlamentaria número 4719-VI, 14 de febrero de 2017.

^f Gaceta Parlamentaria, número 4712-II, 2 de febrero de 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas.

Cuadro 9. Conceptos de seguridad interior

Iniciativa diputado José Ramos Hernández, (PAN) 14 de diciembre de 2015	Iniciativa senador Gil Zuarth (PAN) 13 de septiembre de 2016	Iniciativa senador Barbosa Huerta (PRD) 11 de enero de 2017	Iniciativa diputados Camacho / Tamayo (PRI) 27 de octubre de 2016	Iniciativa del grupo parlamentario Partido Verde Ecologista de México, 14 de febrero de 2017
Condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para los fines previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya preservación corresponde al titular del Poder Ejecutivo federal, mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios para prevenir o hacer frente a los obstáculos que le afecten.	Es una función de seguridad nacional a cargo de la federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.	Comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías.	Condición que proporciona el Estado mexicano, que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.	Parte de la seguridad nacional y serán todas aquellas acciones destinadas a salvaguardar las instituciones, mantener el Estado de derecho garantizar la estabilidad y pleno de desarrollo de la población; y en caso de ser necesario utilizar la fuerza legítima del Estado.

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas.

Iniciativa Gil Zuarth (PAN) Senado	Iniciativa Barbosa Huerta (PRD) Senado	Iniciativa César Camacho /Martha Sofía Tamayo Morales (PRI) Cámara de Diputados
<p>Creación de un Subcomité Especializado en Inteligencia.</p> <p>Artículo 9. Al interior del Comité podrán crearse los subcomités especializados que se estimen necesarios para su funcionamiento eficiente.</p> <p>Existirá un Subcomité de Inteligencia en materia de seguridad interior, integrado por representantes del Centro, de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de la Fiscalía General de la República y de la Comisión Nacional de Seguridad, con el objeto de compartir e intercambiar información e inteligencia útil para preservar la seguridad interior y atender las afectaciones a que se refiere el artículo 6 de esta Ley.</p>	<p>Hace la remisión al Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, con el auxilio de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Seguridad.</p>	<p>En el Capítulo Cuarto, "De la inteligencia para la Seguridad Interior", se establece que las acciones de orden interno y de seguridad interior se apoyarán en las unidades y procesos de inteligencia del Sistema de Seguridad Nacional, a efecto de utilizar y explotar los esquemas que ya se han desarrollado o que se encuentren en proceso de desarrollo, conforme a la Ley de Seguridad Nacional, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que en la materia se emitan, en congruencia con la vinculación de la seguridad interior y la materia de seguridad nacional.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas.

Cuadro 11. Impacto presupuestario

Iniciativa Gil Zuarth (PAN) Crea la Ley de Seguridad Interior	Iniciativa Camacho / Tamayo Morales (PRI) Crea la Ley de Seguridad Interior
<p>Transitorio Quinto. El impacto presupuestario que se genere con motivo de la entrada en vigor del presente decreto en materia de servicios personales, así como el establecimiento de la Fuerza Especial de Apoyo Federal se cubrirá con cargo al presupuesto aprobado anualmente por la Cámara de Diputados a las secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Gobernación, en la parte que les corresponda. Las dependencias señaladas preverán en el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio respectivo los recursos que correspondan para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto.</p>	<p>Capítulo Sexto, denominado "De los recursos para atender una afectación de seguridad interior", contempla las previsiones anuales en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para la atención de las acciones que realicen las dependencias federales en materia de seguridad interior.</p> <p>Artículo 32. Anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación se harán las previsiones necesarias para la atención de las acciones que realicen las dependencias federales, en materia de seguridad interior.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas.

Secretaría de la Defensa Nacional, ver atendidos sus planteamientos; que las acciones de seguridad interior cumplan con el propósito constitucional.

La Armada de México explica que sería conveniente que la nueva legislación en seguridad interior incorpore como elementos mínimos, principios de acción que garanticen un techo mínimo de valores de participación de las instituciones de seguridad y las Fuerzas Armadas, con el objeto de apegarse en lo más posible al derecho y sus elementos.

Para complementar el marco jurídico de la seguridad interior cabe la posibilidad de que esta nueva legislación venga acompañada de modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional en vigor, con el objeto de sincronizar las hipótesis jurídicas de uno y otro ámbito de la seguridad. Esto, junto con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública constituirían el derecho de seguridad mexicano.

En su conjunto el propósito del derecho de seguridad es dar un marco jurídico que dé certeza a la participación de las instituciones y las Fuerzas Armadas, que englobe los derechos consagrados en la Constitución.¹⁵

¹⁵ Véase maestro Rodolfo Aceves Jiménez, La seguridad interior vista desde las iniciativas en el Congreso. Un análisis comparado, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. En [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/trabajos_seguridad_defensa/tds_01-17.pdf].

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

*Omar Cortés Macías**

Preámbulo

En el contexto del incremento de la violencia en México, la discusión de la seguridad interior es un tema de primera importancia ya que los daños ocasionados por este fenómeno indómito durante los últimos dos sexenios, ha ocasionado que este problema sea el mayor obstáculo para la competitividad económica, además de que se encuentra relacionado con desapariciones, ejecuciones contra periodistas, asesinatos, violaciones a los derechos humanos, migración forzada, entre muchas otras secuelas. Distrofia social que también ha ocasionado que el Ejército realice labores de seguridad en las calles lo que trae aparejado señalamientos en contra del Ejército y las instituciones encargadas de la impartición de justicia por abusos de la fuerza pública y violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos e incluso hasta de los propios criminales.

En enero de 2017 dieron inicio oficialmente las discusiones sobre las tareas de seguridad interna

* Omar Cortés Macías, investigador adscrito a la Subdirección de Vinculación y Difusión del CESOP. Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas; fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com



que se pretende queden plasmadas en una Ley de Seguridad Interior que seguirá en discusión en el Congreso de la Unión. Así, los principales partidos políticos proyectan establecer límites respecto a las acciones que actualmente realiza el Ejército en materia de las labores de seguridad en el país como resultado de la falta de profesionalización, efectividad y resultados de las policías estatales y municipales para combatir, enfrentar o brindar seguridad a la población frente al crimen organizado.

Diversas manifestaciones por parte del Ejército mexicano, especialistas y otras instituciones expusieron que nuestras fuerzas castrenses estaban cumpliendo con funciones que no le correspondían, a partir de esto se tenía que valorar dos perspectivas fundamentales: o regresaba el Ejército a los cuarteles o se creaba un andamiaje jurídico con referencia constitucional y su respectivo marco de reglamentación en las leyes generales, para legalizar y coadyuvar en las labores de “seguridad pública” que actualmente realiza el Ejército.

De tal suerte que el presente artículo versa sobre las principales posturas de los partidos políticos y la polémica que ha surgido al interior y exterior del Congreso que va desde posturas que afirman que se trata de la militarización del país, lo que puede representar una amenaza a las libertades fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, posturas de los impulsores de esta ley señalan que se debe instituir o regular de manera formal las acciones que actualmente realiza el Ejército mexicano para generar y brindar certeza jurídica sobre su participación, pero también para brindar mayores garantías a los ciudadanos que se ven afectados por las acciones del combate al crimen organizado.

De esta manera los principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD) presentaron propuestas sobre las cuales se fundaron los álgidos debates que aún no terminan y que serán debatidos en un periodo extraordinario de sesiones que se tiene programado para junio de 2017 de la actual LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

De la seguridad nacional, seguridad interior y la seguridad pública

Con atinencia al artículo 89 constitucional, dentro de las facultades y obligaciones del presidente se encuentra:

... 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.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf (consulta: 25 de mayo de 2017).

Es así como bajo las órdenes del presidente Felipe Calderón el Ejército salió a las calles a cumplir con labores de seguridad interior, con el argumento de que las fuerzas policiales o de seguridad pública habían sido superadas por el crimen organizado.

Es preciso esclarecer dos conceptos fundamentales y básicos para la comprensión del planteamiento que nos ocupa en este artículo: seguridad interior y seguridad pública; ambas son responsabilidad del gobierno a través de distintas instituciones y tienen un origen epistemológico más amplio que es la seguridad nacional. Ésta a su vez se encuentra contenida en todas las estructuras de gobierno de las naciones y tiene el objetivo de la permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político, y es determinante en el establecimiento de la relación entre Estados, de tal suerte que:

... se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud (control de enfermedades e higiene), el crimen, así como el combate a las conductas antisociales.²

Tanto seguridad interna como seguridad pública se ubican dentro del mismo campo semántico; en éste se debe ubicar a la seguridad pública como un elemento más que integra a la seguridad interior, de esta forma cada una es regida por distintos órdenes de gobierno. Por otro lado, la seguridad pública se refiere a los controles que debe ejercer el gobierno hacia la sociedad a través de instituciones como la policía, sistemas penales, penitenciarios, entre otros. La seguridad interior es responsabilidad del Ejército y la Fuerza Aérea, y se refiere a la coordinación interna que debe existir en cada orden de gobierno con el objetivo de crear estrategias para el combate y reacción ante acciones del crimen organizado (que abarca una comprensión globa-

² Juan Carlos Montero Bagatella, “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *Región y Sociedad*, vol. 25, núm. 58, Hermosillo, sep./dic. 2013. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007] (consulta: 25 de mayo de 2017).

lizada de este) y la atención de desastres naturales, epidemias, protección de la población y la infraestructura, entre otros (Esquema 1).³

Por tanto, en el contexto de violencia e inseguridad en el que se genera el debate para la creación de la Ley de Seguridad Interior es necesario concebir que no todo hecho violento o acción de seguridad recae en el ámbito de la seguridad nacional ya que no todos los hechos de riesgo social, meteorológico o delincriminal ponen en riesgo la estabilidad y permanencia del Estado. En este sentido, sólo los casos en que algún hecho supere la capacidad de las fuerzas de seguridad pública para atender, auxiliar, proteger a la población y mantener el orden normativo se entiende que recae en el ámbito de la seguridad interior.

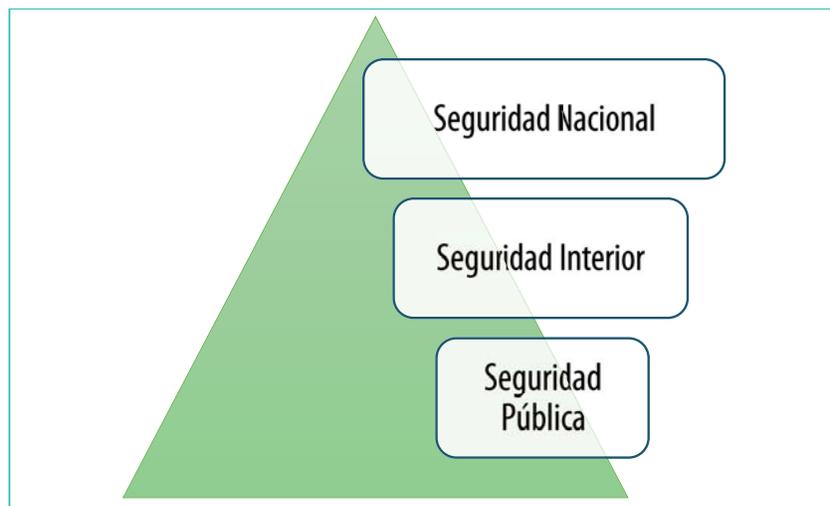
Vale la pena señalar que aun en los casos en que las fuerzas de seguridad interior se encuentren en operación, existe una separación entre la actuación que cae en el ámbito de la seguridad interior y lo que podría considerarse un riesgo para la seguridad nacional. En este sentido cabe discernir y destacar que no todos los hechos de violencia caen en este supuesto, de tal suerte que sólo los acontecimientos que pongan en riesgo la permanencia del Estado pueden ser considerados del ámbito de la seguridad nacional.

Vale la pena señalar que varios hechos o riesgos de seguridad interior pueden evolucionar hasta convertirse en riesgos de seguridad nacional. De ahí la importancia de la actuación del Estado en el ámbito de la seguridad interior para preservar el orden normativo y constitucional.

La seguridad pública es el primer eslabón, y no por eso de menor importancia dentro del sistema que estructura la seguridad nacional; por tanto, cuando las fuerzas de seguridad pública estatales o municipales son rebasadas, insuficientes o incompetentes para realizar su función, la Policía Federal realiza labores de apoyo, y en caso de que estas fuerzas sean rebasadas o insuficientes, se entiende que se debe implementar las labores de seguridad interior a través del Ejército mexicano. Por tanto, las fuerzas del orden y seguridad del Estado son complementarias y no deben confundirse en sus funciones.

En México, si bien las Fuerzas Armadas de nuestro país han cumplido con labores de seguridad interior e incluso con labores de seguridad pública, la naturaleza del Ejército mexicano es atender tareas de seguridad nacional, salvo los casos en que por instrucciones del presidente se requiera el apoyo en labores de seguridad interior, por lo que estas acciones sólo pueden verse como una acción de auxilio en el contexto de la crisis de

Esquema 1. Seguridad Estado-nación



Fuente: Elaboración propia a partir de conceptos básicos.

³ Ídem., parafraseo.

las policías estatales, municipales e incluso de la propia Policía Federal, de tal manera que no sería deseable que este esquema perdurara indefinidamente durante las futuras administraciones, pues está en juego el debilitamiento de una de las instituciones más importantes de nuestro país.

Posicionamiento del PRD: exposición de motivos⁴

La iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, suscrita por el senador Luis Miguel Barbosa Huerta, argumenta en su exposición de motivos:

La sociedad mexicana se encuentra actualmente atrapada entre el asedio de los grupos de la delincuencia organizada, la ineficacia y corrupción de muchas de sus corporaciones policiacas, la actuación sin un marco legal claro de las Fuerzas Armadas, en general no existe un conjunto de políticas articuladas en materia de seguridad, que se determine a partir de un diagnóstico que arroje claridad sobre la complejidad que representa la criminalidad común, la organizada y la vinculada a la corrupción gubernamental; que cuente con los soportes políticos suficientes que la hagan viable, sustentable y eficaz en el corto, mediano y largo plazo.

Se advierte que las decisiones que se han realizado hasta el momento son aisladas de otras acciones con las que se podría lograr mayor eficiencia y eficacia en la actuación de las Fuerzas Armadas, son improvisadas, inerciales, no cuentan con suficientes diagnósticos para tomar las decisiones de su actuación. Además, deben enfrentar la debilidad, corrupción e impunidad que persiste en todos los órdenes del sistema de justicia en México.

El senador Barbosa expone que su iniciativa establece el andamiaje normativo requerido para la implementación de medidas coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno, para que el Estado cuente con la estructura jurídica e institucional para enfrentar y solucionar las amenazas que afecten a la sociedad, la integridad y patrimonio de las personas, así como la funcionalidad de las instituciones democráticas.

⁴ Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD). En [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/01/asun_3473709_20170111_1484156817.pdf] (Consulta: 31 de mayo de 2017).

En este contexto vale la pena señalar que además de las amenazas como desastres naturales, epidemias y pandemias; riesgo por sustancias radiactivas, químicas o armas biológicas y delincuencia organizada que se contemplan como riesgos a la seguridad interior, la exposición de motivos incluye como riesgos a la seguridad interior las acciones que alteren de manera grave el orden y la paz públicos en algún municipio, entidad federativa o región determinada.

Destaca el hecho de que la iniciativa de ley presentada en el Senado de la República por el Partido de la República Democrática considera que la aplicación de una Ley de Seguridad Interior debe contemplar un carácter excepcional para su acción, por lo que necesita poseer disposiciones para que se realice la declaratoria de afectación a la seguridad interior previo a que se ordene la acción por parte del Ejército; es decir que esta intervención se podría realizar únicamente hasta que se determinen la insuficiencia de las corporaciones policiacas o civiles del Estado o municipio que se encuentre en riesgo.

Aspectos relevantes de la iniciativa del PRD⁵

La iniciativa describe que la seguridad interior comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías. Entre las perspectivas de la iniciativa propuesta por el senador Barbosa se destaca:

1. No se considerará bajo ninguna circunstancia como actos que pueden provocar afectaciones a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-electoral.
2. Considera que las medidas de seguridad interior decretadas serán de carácter estrictamente temporal.
3. Ninguna medida ni su implementación podrá restringir o suspender el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos y sus garantías, reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales.

⁵ Ídem.

4. Respecto a la proporcionalidad de las acciones. El grado de intervención, instrumentos y equipos que se implementarán, el tipo y grado de fuerza legítima del Estado deberán corresponder estrictamente a las circunstancias a enfrentar, considerando para ello el nivel de afectación a la seguridad interior generado o que puede generarse de forma actual e inminente, así como el potencial del riesgo a que se enfrentan las autoridades subsidiarias que ejecutarán el decreto.
5. Cuando el Consejo de Seguridad Interior sea convocado para atender una afectación a la seguridad interior, conocerá un diagnóstico de la misma en el cual se determinarán las capacidades institucionales de la autoridad competente y si es necesario que se actúe de manera subsidiaria, ya sea intra o intergubernamentalmente.
6. Toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.
7. Se establecerá un esquema de Mando Único de las Fuerzas Armadas, las fuerzas policiales o la fuerza de seguridad combinada que en su caso se determine en el decreto y se designará un mando operacional de carácter civil para el ámbito territorial determinado en el mismo, en quien recaerá la responsabilidad de las acciones que se ejerciten.

Posicionamiento del PAN: exposición de motivos⁶

La exposición de motivos del senador Roberto Gil Zuarth asume que las Fuerzas Armadas llegaron a sustituir, no necesariamente a complementar, las corporaciones municipales y estatales. Bajo ese nuevo modelo de intervención y en ausencia de corporaciones locales y estatales competentes, las Fuerzas Armadas no pueden retirarse, so pena de dejar indefensa a la población frente al crimen organizado.

⁶ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por senador Roberto Gil Zuarth, 2016. Disponible en línea: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/09/asun_34135_19_20160927_1474554109.pdf (consulta: 31 de mayo de 2017).

El senador del Partido Acción Nacional expresó que frente a interpretaciones divergentes del marco constitucional y la falta de un marco legal secundario han generado un clima de inseguridad jurídica sobre el cómo, cuándo y cuánto tiempo pueden operar las FFAA en apoyo a las autoridades civiles.

No obstante que el aparato castrense del país esté facultado para actuar en labores de seguridad interior por instrucciones del presidente de la república con base en el artículo 89, fracción vi, de nuestra Constitución, en la exposición de motivos se consigna como impostergable que el Estado mexicano regule las funciones en materia de seguridad nacional, conocida como seguridad interior, en la cual se establezcan claramente las funciones que tendrán las FFAA durante una declaratoria en términos de primera respuesta y coadyuvantes de la procuración de justicia.

Su proyecto propone otorgar facultades exclusivas al Cisen para la intervención de comunicaciones privadas, la extracción de información, la geolocalización y entrega de datos conservados de sistemas informáticos, como técnicas especiales de investigación en materia de seguridad interior bajo control judicial y sin que sea necesaria la emisión de la declaratoria de afectación.

Aspectos relevantes de la iniciativa del PAN⁷

Esta iniciativa contempla a la seguridad interior como función de seguridad nacional a cargo de la federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población. Asimismo, enuncia que la seguridad interior se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y sus garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como a otros preceptos tales como la confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Entre las perspectivas de la iniciativa propuesta por el legislador Gil Zuarth destacan:

⁷ Ídem.

- El uso legítimo de la fuerza es la utilización de técnicas, tácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, *para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave* bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos.
- Son afectaciones de seguridad pública: los actos tendentes a obstaculizar o impedir la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las autoridades federales, locales, o municipales, o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales, la administración o ejecución de programas de apoyo federal.*
- Propone la creación de las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal que tendrían como misiones generales las contempladas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Armada de México, así como la de prestar auxilio a las autoridades constitucionales y a las instituciones de seguridad pública de los órdenes federal, local y municipal para hacer frente a afectaciones a la seguridad interior.
- La declaratoria de afectación a la seguridad interior será emitida mediante decreto del presidente de la república y deberá contener lo siguiente:
 - ⇒ La fundamentación y motivación que sustente el supuesto de afectación a la seguridad interior;
 - ⇒ La delimitación geográfica objeto de la declaratoria;
 - ⇒ La temporalidad a la cual estará sujeta la vigencia de la declaratoria y las medidas y acciones dispuestas para hacer frente a la situación.
- La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con su deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; *contra-restar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave*; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia.
- Recabar datos generales y en su caso entrevista, de manera voluntaria, a las personas que pudieren aportar algún elemento para la investigación en caso de flagrancia o por instrucción del Ministerio Público;
- La intervención de comunicaciones privadas, abarca todo sistema de comunicación, o programas que sean resultado de la evolución tecnológica, que permitan el intercambio de datos, informaciones, audio, video, mensajes [...] o asincrónica. *Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores.*
- Solicitar la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea.

Posicionamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁸

La exposición de motivos de la iniciativa del diputado César Camacho Quiroz describe la seguridad interior como se funda en los resultados de la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México en 2003, de la cual derivó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en que los Estados participantes pactaron establecer, hay un punto, una nueva concepción de la seguridad de alcance multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

⁸ Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI. En [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/11/asun_3441153_20161104_1478014676.pdf] (consulta: 31 de mayo de 2017).

Expone que con la Ley de Seguridad Interior se busca hacer frente a situaciones y fenómenos que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en beneficio de la población, concibiéndola como una vertiente de la seguridad nacional y diferenciándola de la seguridad pública.

El diputado César Camacho enuncia que la seguridad se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, tales como:

El terrorismo, la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad nacional.

Se describe a la seguridad interior como la justa aplicación de las leyes, así como de la correspondiente observancia de las mismas; luego entonces, el orden interno implica tanto al orden constitucional como a las instituciones democráticas de gobierno.

Aspectos relevantes de la iniciativa del PRI⁹

Esta iniciativa describe que la seguridad interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar sus instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.

Conceptualiza el uso legítimo de la fuerza como:

la utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

Entre las perspectivas de la iniciativa propuesta por los legisladores Camacho y Tamayo destacan:

- Son amenazas a la seguridad interior... cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.
- Las Fuerzas Armadas sólo intervendrán cuando las capacidades de las fuerzas federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza de que se trate.

Comentarios finales

Los hechos que han llevado a la crisis de seguridad y violencia son el resultado del debilitamiento generalizado de las instituciones de nuestro país, es decir, este fenómeno no se puede entender o analizar como un hecho aislado en el que se señale como únicos responsables a las fuerzas de seguridad pública. El debilitamiento de estas instituciones se debe entender como un proceso que se ha generado por décadas por la falta de interés en el combate a la corrupción y el establecimiento de mecanismos y políticas para el fortalecimiento de las instituciones.

De fondo existen diversas problemáticas que son las detonantes de la violencia e inseguridad; éstas van más allá de los temas de seguridad pública pues son el origen de estos malestares en el Estado. Los fenómenos de violencia y delincuencia que han crecido exponencialmente en nuestro país comienzan por la falta de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes, la carencia de empleo de calidad para la población en general; paralelamente persiste un diseño institucional y de mercado que genera grandes desigualdades sociales; la pérdida de valores y la adopción de una cultura de tributo a narcotraficantes y delincuentes en general; el enquistamiento de la corrupción en las instituciones ha provocado impunidad tanto en el gobierno como entre particulares. Bajo este contexto la Ley de Seguridad Interior sólo actuará como referente legal para legalizar la actuación del cuerpo castrense; sin embargo, los orígenes de esta problemática al no estar relacionados con otras instancias de actuación, no tendrán impactos para la reducción de estos hechos, por el contrario podrían provocar un incremento de los mismos, como ha ocurrido en distintos años desde 2006.

⁹ Ídem.

Las iniciativas presentadas coinciden en que la Ley de Seguridad Interior debe regular y brindar un marco normativo para la actuación de las FFAA cuando exista una situación de riesgo en las que las fuerzas de seguridad pública sean rebasadas o incompetentes para garantizar la seguridad de la población, el orden normativo o esté en riesgo la permanencia de las instituciones y el Estado. Se contempla el establecimiento de un procedimiento para emitir una declaratoria de afectación y las Fuerzas Armadas puedan intervenir en un territorio y tiempos determinados. Bajo este contexto se entiende la necesidad de regular y ampliar el marco normativo para la actuación de la fuerza militar; no obstante, se debe establecer con claridad una delimitación de las funciones entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública para entonces sí realizar las acciones necesarias y determinar los distintos ámbitos de actuación de las fuerzas de seguridad. De otra manera, ¿cuál sería la lógica de la permanencia de los distintos órdenes de actuación de las fuerzas de seguridad del país?

Por otro lado, la actuación de las fuerzas militares debe garantizar el respeto pleno a los derechos humanos, así como de los derechos sociales tanto en obligaciones del ámbito nacional como internacional. En este sentido es muy importante redactar de forma clara y precisa las diferencias que existen entre las acciones que surgen de una expresión pública o manifestación social, de acciones que pueden ser empleadas con fines políticos que pudieran llegar a enfrentamientos violentos entre grupos de la sociedad y el Estado. En este sentido vale la pena destacar la perspectiva de la iniciativa del senador Miguel Barbosa: “No se considerará bajo ninguna circunstancia como actos que pueden provocar afectaciones a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-electoral.”¹⁰

Para garantizar el respeto a los derechos humanos y el absoluto respeto a la libertad de expresión es necesario replantear el uso de redacciones que se presten a una mala interpretación para el uso de la fuerza, ya que una manifestación de un gru-

¹⁰ *Op. cit.* Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD).

po de personas jamás podría ser considerada un riesgo para la permanencia del Estado. Se debe ubicar estos procesos sociales como el resultado de un ejercicio democrático, por tales razones la redacción de la Ley de Seguridad Interior no puede incluir o permitir por ningún motivo que se pueda ejercer ningún tipo de acción frente a manifestaciones o ciudadanos en ejercicio de su libertad de expresión, como sí lo sugiere la propuesta del senador Roberto Gil Zuarth:

La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con un deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia.¹¹

Sería un adelanto eliminar términos ambiguos que pudieran derivar en la actuación de las Fuerzas Armadas sin que realmente sea necesario, como es el caso de la descripción que se realiza en la iniciativa del diputado César Camacho en donde describe “Son amenazas a la seguridad interior: ... cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país,”¹² lo que puede ser mal interpretado y llevar a acciones como las ocurridas en Tlatelolco en 1968.

En este sentido, la Ley de Seguridad Interior debe contemplar su interrelación con otras leyes para emprender acciones, posteriores a la intervención del Ejército mexicano, las cuales deberían iniciarse como parte de un protocolo para fortalecer y restablecer el mando a las fuerzas de seguridad pública. De otra forma el debilitamiento de estas instituciones persistiría creando círculos viciosos en los que la incapacidad para afrontar la seguridad pública condujeran a operaciones prolongadas o recurrentes de las fuer-

¹¹ *Op. cit.* Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por senador Roberto Gil Zuarth (PAN).

¹² *Op. cit.* Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del (PRI).

zas militares, como ha sucedido hasta el 2017. No sería conveniente que se normalizara o se empleara de forma permanente la actuación del Ejército mexicano ya que esto podría conllevar al debilitamiento de esta institución —que hasta la fecha goza de bien ganado prestigio—. Por tales motivos debe entenderse que la actuación de las fuerzas militares en operaciones de seguridad interior o seguridad pública se debe contemplar como una acción extraordinaria.

Si bien la promulgación de la Ley de Seguridad Interior atiende un contexto y situación de un momento preciso de nuestra historia —y de ninguna manera sería deseable que se abandonara a la población a la suerte de la delincuencia organizada—, lo cierto es que de fondo se debe trabajar en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y seguridad interior, con lo que se restablecería el orden de actuación e incluso normativo y jurídico de cada institución.

Se debe entender que los problemas de seguridad interior que padece nuestro país son resultado de fenómenos sociales que no se han

atendido en su justa dimensión. Partiendo de esto, la solución o atención del problema no puede ser exclusivamente militar o policial. En este sentido, además de la implementación de políticas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, es indudable que mientras persistan condiciones que generen pobreza, falta de oportunidades y desigualdad, entonces el problema de la violencia y la inseguridad persistirá, de tal manera que para combatir a la delincuencia y al crimen organizado, así como para reducir la violencia, no solamente se requiere la adquisición de armas, la contratación de más elementos en las fuerzas de seguridad o una Ley de Seguridad Interior.

Para reducir estos fenómenos es necesaria la implementación de acciones y/o políticas públicas que realmente generen oportunidades educativas y laborales, con lo que se pueda desarrollar acciones de cohesión social, que sean capaces de reducir la brecha de desigualdad con la finalidad de impedir que se generen condiciones propicias que induzcan a que la población sea reclutada por el crimen organizado.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: UN PROBLEMA DE EXCEPCIONALIDAD

*Juan Carlos Amador Hernández**

“Nosotros no pedimos estar aquí [en las calles]. Si quieren que volvamos a nuestros cuarteles soy el primero en alzar la mano para regresar a nuestras tareas constitucionales. Esto [la violencia] no se resuelve a balazos. Falta compromiso de muchos sectores para que esto camine; se requiere de otros componentes como presupuestos”.
Secretario de la Defensa Nacional, *general Salvador Cienfuegos Zepeda*

Introducción

Aunque propiamente fue a principios de la década de 1980 cuando los problemas del narcotráfico y el contrabando de armas detonan en el continente y, en especial, en nuestro país, es a partir de la segunda mitad de 1990 extendiéndose a la primera del nuevo siglo cuando esta lacra social se convirtió al mismo tiempo en un problema de seguridad nacional y de seguridad pública.

Desde mediados de 1990 el gobierno federal decidió encomendar a las Fuerzas Armadas la tarea de coadyuvar en la tarea de procurar seguridad para la población y a la infraestructura productiva del país, ante la urgente necesidad de las autoridades federales y locales de hacer frente a la emergencia del narcotráfico y, sobre todo, ante la diversificación de las áreas delictivas del crimen organizado,¹ al incurrir en otro

* Economista con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

¹ “El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México”, Informe sobre América Latina,



tipo de delitos como el secuestro, la extorsión, la trata de personas, el robo de combustibles (entre otros delitos de alto impacto).

En 2007 el entonces presidente Felipe Calderón declaró abiertamente la guerra al narcotráfico y, como resultado, la intervención de las Fuer-

International Crisis Group, núm.48, 19 de marzo de 2013, pp. 4 y 49. En [<https://www.files.ethz.ch/isn/163122/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico-spanish.pdf>]. Véase también, Tania L. Montalvo, “Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado”, en *Narcodata*, 23 de octubre de 2015, en [<http://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>].

zas Armadas se dejó sentir en buena parte del territorio nacional en labores que antes sólo involucraban el salvamento, rescate y la atención sanitaria a las víctimas de desastres, dentro e incluso fuera del país.

El Ejército mexicano, único en su tipo, ha sido reconocido como una fuerza de salvamento, pero la dimensión de la violencia desatada por el crimen organizado ha rebasado la organización y recursos —particularmente— de los gobiernos estatales y municipales, por lo que las últimas administraciones han decidido que tanto nuestro Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, es decir, FFAA en su conjunto combatan a esas organizaciones criminales.

Como era de esperarse, diferentes voces de la opinión pública y organismos internacionales han advertido de la necesidad de regular la participación de las FFAA, así como de preservar los derechos humanos de la población y de las víctimas. Esto ha motivado que se reviva el viejo debate sobre la constitucionalidad de esa medida; tanto más dado que a finales de 2016 y principios de 2017 se han presentado al menos cuatro iniciativas que, precisamente y en consonancia con aquellas recomendaciones, buscan dar certeza y eficacia a la participación de nuestra milicia en esas tareas de seguridad interior, a través de la institucionalización de la Ley de Seguridad Interior.

En consecuencia, en las siguientes líneas se tratará de brindar una perspectiva fundamentalmente social y geopolítica en torno a la necesidad de una ley en la materia, que, sustentada en nuestra Constitución, permita una visión más amplia e incluyente en la perspectiva de la seguridad interna.

Estado de derecho y gobernabilidad

Desde nuestra óptica, no es posible hablar de la existencia de un *Estado de derecho* formalmente sin aludir a su *gobernabilidad*, pues este último término presupone que existen las condiciones para la aplicación de la norma, por lo que allí en donde la norma no es aplicada, la *gobernabilidad* se tambalea y el *Estado de derecho* se encuentra en riesgo.² El primero es un término funda-

² Para mayor detalle del debate en torno a la gobernabilidad, véase Juan Carlos Amador y Francisco J. Guerrero, *La concertación política en contextos de democracias fragmenta-*

mental de la teoría constitucional y, el segundo, de la ciencia política; juntos ayudan a explicar que, mientras el derecho provee de los principios constitutivos del orden social y político, el segundo indica que no es posible gobernar cuando las fuerzas sociales o políticas ceden o son rebasadas frente a cualquier forma de organización que recurra a medios violentos o coercitivos, fuera de lo establecido por el Estado de derecho. En este sentido, la fuerza legítima, monopolio exclusivo del Estado, es la responsable de garantizar en última instancia la paz, el orden social y la seguridad pública, dentro de un país (y, claro está, con respecto a amenazas externas).

Por otra parte, más allá de su historicidad, para los fines del presente artículo resulta irrelevante si el concepto de seguridad pública es distinto del concepto de seguridad interior. Lo que importa realmente es si dentro de nuestro sistema federal existe alguna disposición que imponga esferas de competencia asimétricas entre el régimen federal y el orden estatal. De otro modo, seguridad pública y seguridad interior se refieren al ámbito doméstico de la soberanía de un Estado; en tanto que la seguridad nacional fundamenta nuestra autodeterminación como nación libre y soberana en el orden internacional.³

Por principio de cuentas, lo que se pretende responder es si los problemas del narcotráfico, del terrorismo, la crisis migratoria y las crisis ambientales o sanitarias, entre otras formas irruptoras del orden nacional y de la gobernabilidad, responden al principio de la seguridad nacional o al de la seguridad pública o interna.

Estrictamente hablando, el quebrantamiento del orden interno por actores nacionales debe

das: el Caso Pacto por México, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2016, pp. 44-50.

³ Al respecto, el general Cienfuegos ha insistido en que ambos términos no se corresponden y que a las Fuerzas Armadas sólo les compete la seguridad interior, bajo la lógica de que las labores de seguridad pública están fuera de sus funciones, pero lo cierto es que mientras no exista distinción constitucional el problema es que en los hechos implica lo mismo, mantener y preservar el orden, por supuesto, en los casos en los que las fuerzas del orden público no tengan la capacidad, pero eso, bajo nuestra actual legislación, lo decide el presidente de la república (“Cienfuegos: No confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016).

ser sancionado, desde luego, por nuestras autoridades federales y locales en los respectivos ámbitos de su competencia (artículo 21 constitucional), pero hay que resaltar el hecho de que específicamente en los casos del narcotráfico y del terrorismo, que caracterizan más bien al mundo global, rebasan notablemente el concepto tradicional de seguridad pública o interna. No olvidemos que, tanto en nuestro caso como en el resto de los Estados, la seguridad nacional se confeccionó de cara a la distribución geopolítica del espacio internacional, por lo que esa premisa de seguridad se hallaba inextricablemente ligada a la defensa externa de la soberanía de los Estados ante los excesos del imperialismo y las guerras de intervención todavía a principios del siglo xx.

¿Pero es posible suponer que hoy en día la función de los ejércitos nacionales involucra también la de hacerle la guerra a enemigos internos o nacionales? Pensamos que los problemas del narcotráfico y del terrorismo, lo mismo que las crisis ambientales, sanitarias o de refugiados, nos colocan en una perspectiva de cooperación distinta a la de hace un siglo y, simultáneamente, bajo retos excepcionales, toda vez que, como en el caso de México, varios de sus problemas pueden considerarse dentro de un marco mayor, como es el de situarse al sur de la principal potencia mundial. Como bien dijera Ferrajoli:

... la política internacional es cada vez más decisiva para la política interior, dado que cada vez más las decisiones que cuentan se toman en sedes extra o supraestatales. Inversamente, gran parte de los temas clásicos de la política interior se han convertido en temas de política exterior o, mejor, internacional: no sólo el comercio y las finanzas, sino también las cuestiones relacionadas con el trabajo, la seguridad contra el crimen organizado, la justicia, la defensa del medio ambiente y la salud, las cuales ya no pueden enfrentarse de manera seria, si no es con políticas coordinadas y concertadas en el nivel supraestatal.⁴

La excepcionalidad de la seguridad geopolítica de México

México comparte con Estados Unidos una frontera de 3,200 km; es una de las diez fronteras

más extensas en el mundo y en términos de intercambio económico, una de las más importantes. Hacia el sur, en la América Central, comparte con Guatemala y Belice 1,250 km. Sumados, significa que Estados Unidos tiene una frontera de cerca de 4,500 km; es decir, similar a la que comparte China con Mongolia o China con Rusia (cuarta y quinta a nivel mundial). En la lógica de la seguridad nacional norteamericana, no es descabellado pensar que su frontera no inicia en el río Bravo sino en Guatemala y Belice. Y, evidentemente, esto no quiere decir que México no tenga soberanía territorial, sino que la migración al sur de nuestras fronteras usa a México como corredor o trampolín para arribar a Estados Unidos, incluso desde países asiáticos o del Medio Oriente, propiciando toda clase de problemas para nuestro país. Pero, en sentido inverso, también Estados Unidos ve en su socio comercial al sur de la frontera un puente de comunicación e intermediación con Centro y Sudamérica.

Ésa es una razón de por qué geopolíticamente la seguridad en México involucra una estrecha relación con la de Estados Unidos. De allí que sostengamos que, al menos desde el atentado de las Torres Gemelas, en 2001, la seguridad nacional de México implica, paralelamente, su seguridad pública o interna.

Históricamente, Estados Unidos siempre ha visto con preocupación su extensa frontera con México, y si bien durante la Segunda Guerra Mundial se sirvió de un acuerdo para aceptar mano de obra y en la década de 1980 entabló con México acuerdos para combatir el narcotráfico, el hecho es que la amenaza terrorista colocó a ambos países en una órbita superior de relaciones, ya que a los problemas de la migración y el narcotráfico, se ha sumado el de la amenaza del terrorismo, por lo que es claro que estos tres temas rebasan por mucho la visión constitucional tradicional de la soberanía y de la seguridad pública. No es casualidad que nuestras leyes instituyeran por vez primera, en 2004, la obligación del presidente de la república de preservar la *seguridad nacional*. Así, con esta reforma a la fracción vi del artículo 89 se incorporó a las facultades constitucionales del Ejecutivo federal la de:

Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza

⁴ L. Ferrajoli, "Por una esfera pública del mundo", *Revista Configuraciones*, núm. 14, primavera-verano 2004, p. 5.

Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.⁵

De 1917 a este año, prácticamente no se había modificado dicha fracción, que cabe recordar ya establecía el término de *seguridad interior*: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.⁶

Vivir en vecindad geográfica natural con la potencia hegemónica no es sencillo y tampoco se puede evitar estrechar lazos, y a pesar de que nuestros intereses no son los mismos de la agenda internacional de Estados Unidos, estamos ligados a sus problemas y, puede decirse sin temor a equivocarnos, que nuestros problemas también son los suyos.

El que México constituya el vértice en el que se interceptan la migración, el narcotráfico y la potencial amenaza de infiltración terrorista nos deja bien claro que, por sí solo, nuestro país no puede ni debe enfrentar esos problemas sin el auxilio de algo más que sus fuerzas del orden público ordinarias. Para nosotros es evidente que si buscamos preservar nuestra soberanía sin depender de Estados Unidos, es menester echar mano —así sea excepcionalmente— del máximo recurso de orden del Estado mexicano: sus Fuerzas Armadas.

Precisamente en estos días hemos sido testigos del reconocimiento del importante trabajo que realizan dichas fuerzas,⁷ por parte de autoridades norteamericanas, quienes, además, han reafirmado lo que vienen sosteniendo desde el atentado de 2001, a saber, que el terrorismo está ligado al narcotráfico en México.⁸ Independien-

⁵ “Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009”, en [<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>].

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, 2005, p. 855. Esta obligación ya se encontraba en el texto de 1957, pero en el artículo 85, misma fracción: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

⁷ Kelly elogia a fuerzas de seguridad de México; pide cooperación con CA”, *El Universal*, 15 de junio de 2017.

⁸ “Estados Unidos ve nexo entre narco y terrorismo”, *Siempre*, 15 de junio de 2017. En [<http://www.siempre.mx/2017/06/estados-unidos-ve-nexo-entre-narco-y-terrorismo/>].

temente de la veracidad de estos posibles vínculos, la declaración del secretario de Estado, Rex Tillerson, dan cuenta que la geopolítica de nuestra seguridad es —se acepte o no— de carácter bilateral y que, en la medida en que México sea capaz de garantizar la seguridad de sus fronteras y la paz interna se dará certeza a los gobiernos en los dos lados de la frontera, lo cual no puede garantizarse sin la regulación adecuada de nuestras Fuerzas Armadas.

Finalmente, además de lo referido, existe otro tema fundamental que involucra a ambos Estados y es el hecho de que tanto, formalmente como informalmente, Estados Unidos es el principal suministro de armas a nuestro país, pero de igual modo a las organizaciones criminales,⁹ tal como veremos en los siguientes apartados.

Seguridad interna y crisis de gobernabilidad

Desde finales de la década de 1990, las encuestas mostraban que una de las preocupaciones más grandes para los mexicanos, además del desempleo, era la falta de seguridad. Digamos que la seguridad interna y la paz social se estaban deteriorando cada vez más a lo largo del territorio nacional. De ese modo, en la última década, amplias franjas territoriales han naufragado en medio de la indefensión. Tanto las autoridades civiles como la población en general han sido víctimas inermes de la lucha entre los cárteles del narcotráfico y de la diversificación de sus actividades criminales.

Por ejemplo, de acuerdo con la Asociación de Autoridades Locales de México AC (AALMAC), en los últimos diez años en la guerra contra la delincuencia fueron asesinados 92 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13 candidatos y 39 líderes y activistas políticos.¹⁰

Todavía más, no sólo se cuentan por miles las víctimas de la guerra contra el narcotráfico, sino que, por parte de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) reporta que del periodo del 1 de diciembre de 2006 al 1

⁹ Cfr. “EU, principal proveedor de armas a narcos mexicanos”, *La Jornada*, 14 de junio de 2011.

¹⁰ Cfr. Víctor Chávez, “Han matado a 92 ediles desde que inició la guerra contra el narco”, *El Financiero*, 4 de enero de 2016.

de mayo de 2016, los militares muertos suman 477,¹¹ por 1,350 militares heridos. Desde luego, se debe resaltar el hecho de que los cárteles han reforzado su poder de fuego.

Existen informes, inclusive, de que los narcotraficantes se han vuelto más selectivos y buscan el máximo poder en su arsenal. De modo que en los últimos 10 años los cárteles se han abastecido de armas reservadas a las Fuerzas Armadas, que en un 70% son compradas en Estados Unidos,¹² cuyas compañías de armamento parecen haber remplazado el mercado centroamericano de décadas anteriores con el de los cárteles en México. Eso explica el uso de armamento de alto poder en la toma de instalaciones (bancos, gasolineras, comandancias, etcétera) y el derribo de helicópteros, como el de aquel día negro del 1 de mayo de 2015, cuando fue derribado un helicóptero en Jalisco, y prácticamente se paralizó la entidad. Lo más impactante, al final, es que aquel día existió violencia simultánea e ingobernabilidad en al menos cuatro entidades del país, como Guanajuato, Colima y Michoacán.¹³

A pesar de no contar con el dato exacto de cuántos helicópteros han sido derribados, sabemos que, de entre los militares caídos, 60% eran soldados rasos, 20% cabos, 12% eran sargentos, por 8% de oficiales; agregando 43 pilotos, copilotos y tripulaciones de la Fuerza Aérea Mexicana,¹⁴ lo que deja ver que se trata de una escalada de violencia para la que nuestras fuerzas ordinarias de orden público no están ni entrenadas ni preparadas con la infraestructura tecnológica, operativa ni táctica.

No es éste el lugar para hacer el recuento por menorizado de daños por la violencia desatada entre cárteles y la intervención de las Fuerzas Armadas, pero sí es preciso decir que el impacto

¹¹ Jorge Medellín, “Mueren en promedio 12 narcos por 1 militar en la guerra a las drogas”, *Estado Mayor.mx. Blog de información militar y seguridad nacional*, 13 de Mayo del 2016. <http://www.estadomayor.mx/63691>

¹² “Refuerzan cárteles su poder de fuego”, *El Universal*, 24 de enero de 2014.

¹³ Véanse, por ejemplo, “El narco demuestra su poderío: derriba un helicóptero, 39 bloqueos, 7 muertos...”, *Proceso.com.mx*, 1 de mayo de 2015; y “Derriban helicóptero militar; el ataque coordinado va de Jalisco a Colima y Guanajuato”, en *SinEmbargo.mx*, 1 de mayo de 2015.

¹⁴ Jorge Medellín, *op.cit.*

en vidas es proporcional al impacto económico, expresado en el aplazamiento de las inversiones, la fuga de capitales, la desincentivación de empleos e inversiones externas, por mencionar algunos rubros.¹⁵

Desde luego que los costos sociales son imponderables y eso no se puede soslayar. Sin embargo, hay dos datos que ilustran en parte el estado de zozobra y preocupación tanto de la población en general, como de nuestras autoridades, ante la posibilidad del repliegue de tropas.

El primero, el continuo llamado de gobernadores y presidentes municipales para que el Ejército no abandone a los estados y municipios. Ello quedó manifiesto durante la XLII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad, en 2016, cuando la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se pronunció por legislar las acciones del Ejército en materia de seguridad, no sin advertir que la presencia de las Fuerzas Armadas en los estados es necesaria por razones de emergencia.¹⁶

¹⁵ De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2014, el costo económico de la inseguridad en México representó 1.92% de Producto Interno Bruto. Esto equivale a 41 mil 295 millones de dólares. El costo per cápita, asciende a 345 dólares por persona. Dicha estimación proviene de la concatenación de diversos factores, como son el gasto de gobierno para combatir los delitos, pérdidas económicas que dejan los homicidios, gastos en seguridad privada, erogaciones por el mantenimiento de prisiones y lo que el país deja de generar económicamente por personas asesinadas o encarceladas, entre otros factores (“Costo económico del crimen en México equivale a 1.92% del PIB”, *La Jornada*, 7 de febrero de 2017). Tan sólo por concepto de extorsiones y secuestros en México, el impacto económico fue de 10 billones de pesos (508,300 millones de dólares) en 2015 (David Ordaz, “El millonario costo económico de la violencia en México”, 24 de septiembre de 2016, en [<https://actualidad.rt.com/actualidad/219562-millonario-costo-economico-violencia-mexico>]. Para mayor detalle, véanse también, “Las consecuencias económicas de la violencia y la inseguridad del narcotráfico en México”, *Documento de trabajo* del Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, en [<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4679/Las%20consecuencias%20econ%20C3%25B3micas%20de%20la%20violencia%20del%20narcotr%20C3%25A1fic%20en%20M%20C3%25A9xico.pdf?sequence=1>]; “Una aproximación a los costos de la violencia y la inseguridad en México”, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 2014, en [http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Una_aproximacion%20C3%B3n_a_los_costos_de_la_violencia_Insyde_Mexico.pdf].

¹⁶ “Conago exige legislar las acciones del Ejército en materia de seguridad”, *El Financiero*, 20 de diciembre de 2016. En

De igual modo, este año diferentes gobernadores urgieron al Congreso a acelerar el dictamen de la Ley de Seguridad Interior con objeto de proveer de un marco legal que regule y vuelva más eficiente el trabajo de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior.¹⁷

El segundo, se refiere a la opinión que las personas tienen sobre la participación de las Fuerzas Armadas en las calles. Por ejemplo, la encuesta Americas Barometer 2014 reveló que cerca de 80% de entrevistados acepta su presencia en la lucha contra el crimen, encontrando mayor aceptación que países como Chile y Argentina, con 54.9% y 61%, respectivamente y compartiendo sitio con Brasil,¹⁸ lo que nos sugiere que el propio sistema democrático es cuestionado donde la violencia es mayor, aumentando la aceptación del ejército en las calles.

A su vez, en los primeros meses de 2017, Parametría mostró que los militares tienen un respaldo de 60% para realizar patrullajes, por encima de la confianza en la policía, por sólo 20% que preferiría no tener a ninguna de esas instituciones.¹⁹ Por su parte, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) dio a conocer que más de la mitad de los ciudadanos desconfía de las policías estatales y municipales, en contraste con ocho de cada diez que confían mucho o algo en el Ejército y la Marina.

Ese estudio cobra mayor relieve porque muestra que 77.3% de los entrevistados respalda la intención, por parte de los legisladores, de instituir el marco legal para la actuación de las fuerzas

[<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/conago-exige-legislar-las-acciones-del-ejercito-en-materia-de-seguridad.html>].

¹⁷ “Urgen gobernadores dictamen de Ley de Seguridad Interior”, *La Razón*, 22 de marzo de 2017. En [<http://www.razon.com.mx/spip.php?article341963>].

¹⁸ Cfr. “Chapter 3. Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences”, en Matthew Layton, Mariana Rodríguez et al, *The Political culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer*, Vanderbilt University, 2014, pp. 104-105.

¹⁹ “La mayoría quiere al Ejército en las calles a cargo de la seguridad: Encuesta”, *Expansión*, 24 de febrero de 2017. En [<http://expansion.mx/nacional/2017/02/24/la-mayoria-quiere-al-ejercito-en-las-calles-a-cargo-de-la-seguridad-encuesta>].

armadas en el combate al crimen organizado.²⁰ En suma, pese al sensible costo de vidas humanas y a los elevados costos sociales y económicos, el hecho es que los mexicanos continúan valorando positivamente al Ejército por encima de cualquiera de las instituciones públicas y es quizá por ello que su intervención en contra del crimen organizado sea percibida como un recurso de última instancia, reconocido como indispensable pero necesario, al no existir nadie mejor calificado para este tipo de tareas.

Así lo ha referido el propio general Salvador Cienfuegos al admitir que el Ejército no pidió salir a las calles a combatir el crimen, pero lo tuvieron que hacer porque los sectores gubernamentales no estaban haciendo su trabajo.²¹

De la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior

Tal como ya adelantamos, el tema de la constitucionalidad del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha sido el más polémico, sin duda. Afortunadamente aquel debate iniciado a mediados de la década de 1990 hoy se ha traducido en varias iniciativas que apuntan a atender de la mejor manera la regulación jurídica de su intervención, además de que, desde la academia, la sociedad civil y la opinión pública han surgido valiosas propuestas.

Precisamente con el ánimo de sumar esfuerzos en la construcción de una mejor ley, y desde luego sin agotar el tema, queremos resaltar el hecho de que nuestra Constitución admite, por lo menos dos lecturas, si no opuestas, sí diferentes entre sí. En la primera, el artículo 29 faculta al presidente para que, en casos excepcionales

²⁰ A la pregunta: “¿considera usted que la presencia de las fuerzas armadas fortalece a las instituciones en el combate al crimen organizado?”, 75.6% respondió “sí”; 21.1%, “no”, y el restante 3.3% no contestó o dijo no saber. Cfr. “Avalan 7 de cada 10 marco legal a las Fuerzas Armadas”, *El Bravo.mx*, *El Periódico de Tamaulipas*, 20 de marzo de 2017. En [<https://www.elbravo.mx/avalan-7-de-cada-10-marco-legal-a-las-fuerzas-armadas/>].

²¹ “El Ejército no pidió salir a las calles, pero los gobiernos no han hecho su tarea: Cienfuegos”, en *SinEmbargo.mx*, 8 de diciembre de 2016, en [<http://www.sinembargo.mx/08-12-2016/3123483>]. Vale la pena seguir la entrevista que le formuló *Pulso/SinEmbargo*, “General Cienfuegos: El Ejército debe salir de las calles; fue un error entrar en esa guerra”, 16 de marzo de 2016, en [<http://www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596>].

y con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, pueda establecer por un tiempo limitado el estado de excepción. En el mismo tenor, el 129 estipula que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede estar fuera de los cuarteles. No obstante, en el segundo caso, la fracción VI del 89 constitucional le atribuye a los tres elementos de las Fuerzas Armadas facultades para imponer la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, huelga decirlo, sin definir ámbitos de competencia locales ni jurisdicciones que permitan distinguir la seguridad pública —instituida en el artículo 21— respecto de la seguridad Interior, por lo que se infiere que no existe inconstitucionalidad en las labores de las FFAA, siempre que le asistan las condiciones antes señaladas, reforzamos: la decisión del presidente de la república; la aprobación del Congreso y, muy importante, la excepcionalidad de la medida, que no puede ser otra cosa que la perfecta delimitación en tiempo y la introducción de elementos de justificación del estado de excepción.

Ése es precisamente el espíritu que animó las tesis jurisprudenciales que emitió en 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ante la *acción de inconstitucionalidad* promovida por diversos diputados federales en diciembre de 1995.²² En ese sentido, la Corte determinó que

²² “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución)” (Tesis P./J. 38/2000, con núm. de registro 192080). “Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.” (Tesis P./J. 37/2000, con núm. de registro 192081). “Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes.” (Tesis P./J. 36/2000, con núm. de registro 192082). “Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme el régimen jurídico vigente.” (Tesis P./J. 34/2000, con núm. de registro 192084). Estos extractos fueron tomados del interesante estudio: “Seguridad interior: elementos para el debate”, Temas estratégicos, núm. 39, Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez, 2017.

no hay inconstitucionalidad, pero hay que aceptar que, en todo caso, sería buen momento para alinear y adecuar a los tiempos actuales nuestro marco constitucional, pues, como hemos insistido, nuestra situación geopolítica demanda redefinir la excepcionalidad en el uso de las FFAA, especialmente en momentos en los que, incluso el Parlamento Europeo debe proporcionar soluciones concertadas entre distintas naciones para intervenir conjuntamente en la crisis de refugiados que aqueja a toda Europa.²³

Eso significa que los ejércitos ya no responden exclusivamente a las guerras entre Estados, sino que también han incursionado en otras tareas humanitarias.

Como sabemos, entre finales de 2016 y principios de 2017, el Congreso de la Unión ha recibido tres iniciativas de Ley de Seguridad Interior y una para reformar los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución, precisamente en el sentido de las tesis de la SCJN y lo mejor que podemos hacer es participar del debate para mejorar una ley que no tendríamos que discutir si la realidad no nos hubiera rebasado.

Hoy es más claro que nunca nadie quiere a nuestras Fuerzas Armadas en las calles, como el propio secretario de Gobernación, Osorio Chong, ha dejado ver en su llamado al Congreso para apresurar la ley en comento.²⁴

Las FFAA son lo que tenemos para minar definitivamente el avance del crimen organizado, pero debemos ser muy responsables y cuidadosos en los límites. Por ello, esas iniciativas son un primer paso al que habremos de sumarnos con más propuestas. De entrada, hay varios temas que se deberán discutir con mucho cuidado,

²³ Cfr. “El Parlamento Europeo se une en sus dudas por el pacto con Turquía”, *El País*, 9 de marzo de 2016. La respuesta militar de la Unión Europea ante la actual crisis de refugiados ha sido el despliegue de la misión Sophia. Según apuntan desde las Fuerzas Armadas, la inestabilidad de Libia propicia el nacimiento de mafias que trafican con seres humanos en el Mediterráneo (“España afronta el mayor desafío militar de su historia reciente”), en [http://www.elespanol.com/actualidad/20151011/70742947_0.html].

²⁴ “Osorio Chong pide poner límites y plazos al Ejército en las calles”, en [<https://www.debate.com.mx/politica/Osorio-Chong-pide-poner-limites-y-plazos-al-ejercito-en-las-calles-20170301-0300.html>].

pero ya es promisorio que las iniciativas contemplen recomendaciones internacionales (de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) como la de delimitar el fuero militar y contribuir a regular las acciones de nuestra milicia.

Ciertamente compartimos dudas y preocupaciones sobre ese debate, pero nada que no pueda converger sanamente en torno a los siguientes ejes fundamentales: 1) toda declaración de afectación debe ser ratificada por nuestro Congreso; 2) toda declaración de afectación será excepcional y estará sujeta a tiempos bien definidos; 3) toda declaración debe estar plenamente justificada; 4) toda declaración de afectación y los procedimientos que de ella deriven deben estar sujetos a los principios de respeto a los derechos humanos de las víctimas y de la población, sin menoscabo de sus derechos civiles; 5) en ningún momento se usará la fuerza legítima contra “actos de resistencia no agresiva”, en cuya excepción el Comité de Seguridad Interior o el que defina la ley tendrá la obligación de actuar en conjunto con la CNDH y rendir informe ante el Congreso; 6) se garantizará y procurará el trabajo de los medios de comunicación y la libertad de expresión en el acompañamiento de las acciones en campo, por parte de los efectivos de las Fuerzas Armadas; 7) el Congreso de la Unión debe disponer de mecanismos de control político para garantizar que la intervención de los elementos militares sea en todo momento evaluada; 8) la ley debe contemplar disposiciones que eliminen los incentivos que impulsan a las autoridades locales a desatender sus funciones en materia de seguridad, y 9) señalar los procedimientos y plazos para el retorno de los militares a los cuarteles.

Mando mixto

Por supuesto que la discusión de la Ley de Seguridad Interior estaría incompleta si no se resuelve el modelo de policía que se adoptará para cumplir con la función de la seguridad pública en el país. Y es que no se puede aspirar a regular la actuación de nuestras Fuerzas Armadas bajo los parámetros que hemos anotado antes, si no se renuevan las bases constitucionales para crear policías mejor preparadas y remuneradas, que refuercen las capacidades institucionales del Estado mexicano para que, a través de sus tres niveles de gobierno, puedan garantizar la paz y

tranquilidad de los mexicanos sin tener que recurrir a medidas extremas. De ahí que la reforma en materia de mando mixto constituya un elemento consustancial e igual de imprescindible para el análisis de la Ley de Seguridad Interior.

Como se recordará, el 16 de junio de 2016, la Cámara de Senadores, en periodo extraordinario, aprobó el proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 21, reformando además los artículos 73 fracción xxiii, 76 fracción ii, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual:

- 1) Se precisó de manera genérica que la seguridad pública es una función del Estado cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
- 2) Se formularon las previsiones básicas para el funcionamiento de un Sistema Nacional de Carrera Policial, entre ellas: la incorporación del concepto de prestaciones complementarias de seguridad social para sus miembros, y de los principios de la homologación de protocolos de actuación, operación, y construcción de capacidades policiales en los distintos órdenes de gobierno y del mando federal o estatal;
- 3) Se realizaron mejoras al diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre ellas, la creación de un consejo consultivo integrado por cinco ciudadanos con encargo honorífico (elegidos por el Senado) el cual podrá proponer indicadores para la evaluación y supervisión de las instituciones de seguridad pública, elaborar investigaciones y estudios sobre las políticas públicas en materia de seguridad pública; y fungir como vía de interlocución entre la sociedad civil y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- 4) Se facultó a los gobernadores a asumir temporalmente el mando de las instituciones policíacas de los municipios en casos de fuerza mayor, como la alteración grave del orden público, en tanto el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública determine lo conducente;
- 5) Se incorporó la figura de la policía de proximidad, con competencia para la aplicación de los bandos de policía y gobierno, e in-

- fracciones administrativas, que sólo podrá auxiliar en la investigación de los delitos; y,
- 6) Se facultó al Congreso para expedir la Ley General de Seguridad Pública reglamentaria del artículo 21 constitucional, definir la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios en dicha materia; y, establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública de carácter federal.

Cabe señalar que este tema se encuentra pendiente en la Cámara de Diputados y se prevé que la minuta se discuta de manera conjunta con la Ley de Seguridad Interior.

Conclusiones

En este artículo se han abordado algunos elementos de carácter social, geopolíticos y constitucionales para tratar de explicar la irrupción de los militares en las tareas de seguridad pública. Evidentemente, lo ideal sería que contáramos con policías civiles dotadas de la preparación, el equipo y la infraestructura que se requieren para combatir al crimen organizado y neutralizar las amenazas a la paz pública. Sin duda alguna, lo que todos deseáramos es que el Ejército y la Marina estuvieran en los cuarteles y únicamente prestaran auxilio a la población en casos de desastres naturales.

Sin embargo, la evolución que han tenido la violencia y el crimen organizado en los últimos diez años, aunado a la falta de capacidad de los gobiernos estatales y municipales para gestionar tales problemas, ha hecho necesaria la presencia de soldados y marinos en buena parte del territorio nacional para recuperar las condiciones de gobernabilidad y hacer valer el Estado de derecho.

Nos agrade o no, hoy, las Fuerzas Armadas están en las calles. Como es evidente, esto no ha sido una solución de fondo para los problemas de seguridad pública de nuestro país, sino en todo caso una medida emergente que, si bien es aceptada por la mayoría de los mexicanos, ha traído consigo otro tipo de problemas, entre ellas, la falta de incentivos para que los gobiernos locales desarrollen sus propias policías locales y el desgaste de las instituciones militares que históricamente han servido como factores de estabilidad política y social desde la propia conformación del Estado mexicano.

La disyuntiva que se nos presenta en el 2017 consiste en si se regula, o no, la actuación de soldados y marinos en el desempeño de una función que originalmente les corresponde a las policías civiles. Al respecto, es importante subrayar que el único actor constitucionalmente facultado para deliberar al respecto es el Congreso de la Unión. Por ello, independientemente de la posición que uno tenga respecto a la Ley de Seguridad Interior, es momento de aportar elementos útiles para el debate parlamentario. De poco o nada sirven las descalificaciones basadas en diagnósticos simplistas.

Así, el presente artículo busca hacer énfasis en el carácter de la excepcionalidad, en el entendido de que la Ley de Seguridad Interior no sólo debe regular la intervención de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad bajo los principios de estricto apego a los derechos humanos, temporalidad y debida justificación, sino, sobre todo, que este ordenamiento debe plantear una ruta para el regreso de soldados y marinos a los cuarteles, que es, sin duda alguna, el objetivo en el que todos coincidimos.

PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y LA VISIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL, ESPECIALISTAS Y EXPERTOS EN LA MATERIA

*Ignacio Jaromil González Bautista**

Introducción

La Ley de Seguridad Interior es un tema polémico de actualidad en México, de interés público y privado. En el presente documento se muestra la opinión que tiene la sociedad civil, la postura de los partidos políticos y algunas referencias sobre el tema.

Existe un rechazo común por la legitimación de las fuerzas armadas para obedecer labores de seguridad pública, lo que según expertos es la causa principal del descontento por la iniciativa de la ley.

Para un gran número de investigadores en justicia y derechos humanos, colectivos y sociedad civil en su conjunto, es imperante que el Ejército Nacional regrese a los cuarteles a las fuerzas armadas, que hoy de manera común se encargan de garantizar el orden y seguridad pública, asunto que debería ser exclusivo de la fuerza policial.

Por otro lado, la casa encuestadora Parametría presentó resultados al respecto en la que señala

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Interamericana para el Desarrollo. Subdirección de Opinión Pública. Líneas de investigación dentro del cesop: opinión pública. Correo electrónico: ijgonzalez@cesop.mx



que el Ejército es una de las instituciones en las que más confía la población mexicana: 58% de los mexicanos dijo tener confianza en nuestras FFAA.

En el caso de la seguridad pública, Parametría señala que la gente prefiere que el Ejército esté en la calle muy por encima de que sea la Policía Federal. Es una tendencia que fue a la alta de 2008 a la fecha, lo que no sorprende debido a la ola de violencia que se desató en ese lapso.

En la misma encuesta se señala que seis de cada 10 mexicanos dijeron sentirse más seguros

con la presencia del Ejército en la calle, de igual forma consideran que es necesario que se mantengan para garantizar la seguridad del país.¹

Sobre el mismo tema, Consulta Mitofsky presentó su encuesta “México: confianza en instituciones 2016”, donde el Ejército se mantiene como una de las instituciones que merecen confianza, sólo por debajo de la Iglesia y las universidades. Sin embargo, aunque se mantienen en una tendencia positiva, pasó de tener una confianza alta a tener confianza media.²

En contraste con los datos que arrojan las encuestas, el sitio Global Fire Power (GFP), uno de los más consultados y con una base de datos recabada por la CIA, el Departamento de Estado norteamericano, así como por instancias gubernamentales de los países analizados, México y sus fuerzas armadas descendieron del sitio 31 al 34.³

La seguridad interior es un tema que debe tratarse a la brevedad, así como se debe tomar en cuenta las opiniones de la sociedad civil para crear una ley que beneficie a todos y ayude a mejorar las instituciones de seguridad, y así poder regresar al Ejército a los cuarteles.

Seguridad Interior

Para entender la problemática que genera la Ley de Seguridad Interior prima definir qué entendemos por seguridad interior; sin embargo, no existe como tal una definición. En cambio sí se cuenta con la definición de seguridad nacional que es de donde se parte para darle vida a una definición de seguridad interior.

Con atingencia en la Ley de Seguridad Nacional se entiende por seguridad nacional a las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

¹ Parametría, “Prefieren que el Ejército cuide las calles”, en [<http://bit.ly/2semM4N>] (Consulta: junio de 2017).

² Consulta Mitofsky, “México: confianza en instituciones 2016”, en [<http://bit.ly/2hobLGH>] (Consulta: junio de 2017).

³ Global Fire Power, “2017 Military Strength Ranking”, en [<http://bit.ly/1tQrBTa>] (Consulta: junio de 2017).

- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.⁴

A continuación se presentan las definiciones de seguridad interior según legisladores que subieron al pleno la propuesta de ley:

Los diputados del PRI, César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, definen a la seguridad interior como la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, en beneficio de su población.⁵

El senador Roberto Gil Zuarth, del Partido Acción Nacional, señala que la seguridad interior es una función de seguridad nacional a cargo de la federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.⁶

El senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta define la seguridad interior como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación co-

⁴ Cámara de Diputados, DOF del 26 de diciembre de 2005, Ley de Seguridad Interior, en [<http://bit.ly/1F5FwJQ>].

⁵ SIL, “Que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del grupo parlamentario del PRI”, en [<http://bit.ly/2isNnOI>].

⁶ SIL, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de Seguridad Interior”, en [<http://bit.ly/2jzzM5j>].

lectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías.⁷

Por su lado, el secretario de la Defensa Nacional (Sedena), Salvador Cienfuegos, considera que pretender implicar a las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública desnaturaliza su función, por lo que reflexiona que debe estructurarse una Ley de Seguridad Interior que permita proteger tanto a ciudadanos como a las Fuerzas Armadas.

El secretario sostiene que no se trata de conceder atribuciones de policía a las fuerzas armadas, sino de definir cuándo, cómo y para qué debe recurrirse a ellos.

Señala seis puntos importantes que se deben prever:

- Regular la función del Estado para preservar la seguridad interior.
- Que su aplicación le corresponda al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con participación de los tres órdenes de gobierno, fuerzas federales y fuerzas armadas.
- Que determine las circunstancias y condiciones para el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior.
- Que determine las facultades para que las autoridades federales y las fuerzas armadas, realicen acciones de orden interno, orientadas a prevenir amenazas a través de destacamentos de seguridad, patrullajes, reconocimientos, puestos de vigilancia y seguridad a instalaciones estratégicas.

Que norme las acciones de seguridad interior orientadas a la normalización del orden interno, mediante operaciones de restauración del orden o de auxilio a la población civil, en caso de necesidades públicas y de desastres.

Normar las acciones que realice el gobierno federal en materia de seguridad interior, sin eximir a los gobiernos de los estados o municipios para que asuman sus responsabilidades y exigir que

⁷ SIL, "Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD)", en [<http://bit.ly/2jzu3fG>].

los principios que rijan la seguridad interior incluyan de manera irrestricta el respeto a los derechos humanos.⁸

A propósito de la polémica ley, el director de Asuntos Jurídicos de la Sedena, Alejandro Ramos Flores, aclaró en una entrevista concedida a medios de comunicación que hay mitos malintencionados que desinforman a la sociedad, tales como que la Ley de Seguridad Interior es sólo para el Ejército, en donde dijo:

Para nosotros es muy importante precisamente que no se vea como una ley para militarizar sino para regular cuándo, cómo y para qué van a utilizarse las fuerzas armadas cuando las circunstancias así lo ameriten⁹

Después del receso de este periodo, los legisladores regresarán con la tarea de aprobar la Ley de Seguridad Interior así como el proyecto de Mando Mixto de Policía, por lo que se debe recordar que la discusión para aprobarla cumple dos años ya en las dos Cámaras.

Posicionamiento de los partidos políticos sobre la Ley de Seguridad Interior

PRI, PAN y PRD presentaron iniciativas para la expedición de una Ley de Seguridad Interior, que datan de las siguientes fechas: 13 de septiembre de 2016 la del senador Roberto Gil Zuarth; 27 de octubre de 2016, los diputados del PRI, César Octavio Quiroz Camacho y Martha Sofía Tamayo Morales, y el 11 de enero de 2017 el senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta. Complementariamente, las bancadas de Morena, Partido Verde y Movimiento Ciudadano presentaron sus posturas con respecto al tema.

Con la implementación de la Ley de Seguridad Interior se pretende legitimar y justificar que el Ejército y la Marina continúen en las calles realizando trabajo de seguridad pública.

El Partido Revolucionario Institucional señala que en el caso de la seguridad interior, funda-

⁸ *El Universal*, "Cienfuegos: no confundir seguridad interior con seguridad pública", en [<http://eluni.mx/2gYzaZL>].

⁹ 24 Horas, Alejandro Suarez, "Discrepan autoridades y sociedad civil sobre Ley de Seguridad Interior", en [<http://bit.ly/2nMMiUV>].

mentalmente se busca hacer frente a situaciones y fenómenos que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones del Estado, esto es, el orden interno.

Su iniciativa precisa que las acciones de seguridad interior serán aquellas que realizarán las autoridades federales, orientadas a la normalización del orden interno en un área o zona geográfica del país, las operaciones de restauración del orden y operaciones para auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas y desastres; esto es, se trata de acciones reactivas frente a amenazas inminentes a la seguridad interior.¹⁰

La iniciativa del senador del Partido Acción Nacional, Gil Zuarth propone seis puntos:

- Define supuestos de afectación a la seguridad interior como actos tendentes a: infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública, de los órdenes federal, local o municipal; obstaculizar o impedir la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las autoridades federales, locales, o municipales, o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales, la administración o ejecución de programas de apoyo federal; obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en casos de emergencias o desastres naturales; consumar violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una región del territorio nacional, y destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una región del terri-

¹⁰ SIL, "Que expide la ley de seguridad interior, suscrita por los diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo morales, del grupo parlamentario del PRI", en [http://bit.ly/2isNnOI].

torio nacional.

- Integrar un Comité de Seguridad Interior que sea la instancia superior de coordinación en el marco del Consejo de Seguridad Nacional integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Relaciones Exteriores, el fiscal General de la República, el comisionado Nacional de Seguridad, el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el comisario General de la Policía Federal, el director General del Cisen como secretario técnico del Comité y el presidente de la Comisión Bicameral.
- Facultad para iniciar el procedimiento de declaratoria de afectación a la seguridad interior.
- Participación de las Fuerzas Armadas en la atención a la declaratoria de afectación a la seguridad interior y conformación de las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal.
- Competencia del Poder Legislativo en el procedimiento de declaratoria de afectación a la seguridad interior.
- Técnicas especiales de investigación. Se propone la intervención de comunicaciones privadas, la extracción de información, la geolocalización y entrega de datos conservados de sistemas informáticos, como técnicas especiales de investigación en materia de seguridad interior bajo control judicial y sin que sea necesaria la emisión de la declaratoria de afectación.¹¹

El Partido de la Revolución Democrática propone cuatro elementos principales:

- Establecimiento normativo del regreso a los cuarteles de las fuerzas armadas. Esto conduce a fijar en las disposiciones de la ley una ruta crítica que, reconociendo esta realidad, de plazos, condiciones y procedimientos para permitir un regreso gradual y ordenado de las fuerzas Armadas a sus cuarteles.
- Tener una activación claramente excepcional. Se deberá tener como condición previa para su aplicación la constatación de la insuficiencia de las fuerzas civiles de seguri-

¹¹ SIL, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de Seguridad Interior", en [http://bit.ly/2jzjM5i].

dad para enfrentar y atender la amenaza a la seguridad interior.

- Racionalidad de las medidas para atender una afectación a la seguridad interior. La ley debe establecer las características de las medidas para atender una afectación a la seguridad interior.
- Control parlamentario, rendición de cuentas y fincamiento de responsabilidades políticas y penales. La alteración de la paz pública por parte de grupos de la delincuencia organizada obedece en muchas ocasiones no sólo a su poder de fuego, sino a la captura o abierta colusión de los grupos criminales con diversas autoridades políticas del lugar.¹²

Por su parte, el Grupo Parlamentario Morena exhorta al pleno del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a emitir un pronunciamiento técnico de fondo debidamente sustentado en torno a la compatibilidad y viabilidad de diversas disposiciones contenidas en las iniciativas en materia de seguridad interior presentadas ante el Congreso de la Unión, relacionadas con la materia objeto de su mandato. En especial, se solicita a dicho instituto que se pronuncie sobre la compatibilidad de la reserva y clasificación de información vinculada con acciones de seguridad.¹³

Los legisladores del Partido Verde Ecologista de México señalan que en términos generales, el concepto de seguridad se encuentra estrechamente relacionado con las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad frente a las amenazas; la seguridad implica una exigencia natural y fundamental del hombre, la cual tiene por objeto controlar su destino y desarrollarse en un ambiente que garantice el pleno goce de sus libertades fundamentales. En este sentido, la seguridad es una necesidad de las personas y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y las naciones.

¹² SIL, “Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD)”, en [<http://bit.ly/2jzu3fG>].

¹³ SIL, “Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al INAI a emitir un pronunciamiento técnico de fondo, sustentado en torno a la compatibilidad y viabilidad de diversas disposiciones de las iniciativas en materia de seguridad interior relacionadas con la materia objeto de su mandato, a cargo del diputado Vidal Llerenas Morales, del grupo parlamentario Morena”, en [<http://bit.ly/2teKGqq>].

También señalan que el concepto de seguridad nacional es un término que no tiene un significado preciso y generalmente se refiere a aquellos programas, medidas e instrumentos que un Estado adopta con el fin de defender a sus órganos supremos de un posible derrocamiento violento, ya sea por una agresión externa o por un movimiento subversivo interno.

Además, mencionan que de acuerdo con lo señalado por el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, la seguridad nacional es una condición en que los Estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal manera que pueden seguir libremente su propio desarrollo y progreso.¹⁴

Para el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano el propósito de la iniciativa es dotar al Estado de una legislación que tenga como eje de la seguridad nacional a la seguridad humana, por ser ésta una condición necesaria para la protección y salvaguarda de las personas y sus necesidades vitales. Ello supone aceptar los componentes que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera esenciales para la existencia de la humanidad misma y, por tanto, necesarios para la seguridad nacional de cada Estado nación, como la economía, la alimentación, la salud y el medio ambiente.

En Movimiento Ciudadano señala que el concepto de seguridad nacional es más amplio que el de defensa, pues exige un nivel de protección en cualquier circunstancia. Tanto la seguridad nacional como el Sistema de Seguridad Nacional no están definidos en la legislación vigente.

Buscan que la seguridad nacional esté enfocada hacia la prevención y prospectiva con inteligencia estratégica, que hacia el uso de la fuerza y a la reacción policiaca o militarista; poniendo énfasis en la dimensión humanista de la seguridad, y fortaleciendo la tesis de que la defensa nacional forma parte de la seguridad nacional, y que esta no se reduce a la seguridad interior.

¹⁴ SIL, “Proposiciones con punto de acuerdo por el que se solicita la opinión de la conferencia nacional de gobernadores en relación con las iniciativas en materia de seguridad interior”, en [<http://bit.ly/2u9P4Dz>].

En su iniciativa contemplan los intereses nacionales de donde destaca la primacía de la población y lo que necesita para existir con calidad de vida, y así corregir el concepto de seguridad nacional centrándolo en la seguridad del ser humano antes que en el uso de las fuerzas.

También contempla la reestructura del Consejo de Seguridad Nacional para que las funciones recaigan en una persona y que ésta dependa directamente del presidente.

Así como rejerarquizar la inteligencia estratégica, y para ello ven necesario que los analistas encargados de producir inteligencia estratégica en todas las instituciones vinculadas a la seguridad nacional cuenten con certificación académica, así como abrir la posibilidad de autorizar la participación de organismos de la sociedad civil en la Red Nacional de Información que ya contempla la ley.¹⁵

Sociedad civil y la Ley de Seguridad Interior

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su documento “Situación de los derechos humanos en México” señala que según cifras oficiales, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102,696 homicidios en el país y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas hizo referencia a 151,233, hasta agosto de 2015.¹⁶

Por ello, para la sociedad civil la Ley de Seguridad Interior solamente dotará de facultades a las fuerzas armadas para realizar acciones que no le corresponden. Asumen de vital importancia capacitar a las instituciones policiales para incrementar la confianza de la sociedad para no depender de las fuerzas armadas.

Diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron para dar a conocer sus puntos de vista sobre la Ley de Seguridad Interior. Víctimas de

la militarización de la seguridad pública, organizaciones civiles e integrantes de la academia, urgieron en conjunto al Congreso de la Unión a detener la aprobación de la ley en comento, ya que a su juicio, el uso de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública reduce el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales. Además, este colectivo señala que la Ley de Seguridad Interior representa una afrenta a las recomendaciones que organismos internacionales han dado a México.

Las pruebas señalan muestras de casos de tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones y ejecuciones a mano de militares; argumentos con los que se podría tener una ley que regule el uso de la fuerza, restrinja tareas, obligue a transparencia, antes que una ley que permita al Ejército realizar tareas de seguridad pública como detenciones, prevención e investigación de delitos.¹⁷

El principal temor de las organizaciones civiles es que las iniciativas presentadas buscan regularizar la labor de las fuerzas armadas en la seguridad pública, la Red en Defensa de los Derechos Digitales apunta que es necesario eliminar cualquier posibilidad de que las fuerzas armadas lleven a cabo medidas de vigilancia para la atención de amenazas de seguridad interior, además de que cualquier medida debe ser vigilada por alguna autoridad civil que esté regulada conforme los estándares de derechos humanos.¹⁸

Tanto la Coordinadora del Proyecto Estrategias para la Reducción de Homicidio, Mónica Ayala, como Mariana Nolasco, investigadora del mismo proyecto dentro del Programa de Seguridad de México Evalúa, consideran que dotar de un marco jurídico a las fuerzas armadas no resolverá la débil estructura de las instituciones locales de seguridad y justicia. Se debe discutir una reforma policial integral para que el Ejército regrese a los cuarteles, coinciden ambas.

Su criterio les dicta que se debe establecer una ruta crítica que permita reconstruir un Estado

¹⁵ SIL, “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, suscrita por el diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano”, en [<http://bit.ly/2u90ISE>].

¹⁶ Organización de los Estados Americanos (2015), “Situación de los derechos humanos en México”, en [<http://bit.ly/2suvB2Q>].

¹⁷ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, “#SeguridadSinGuerra”, en [<http://bit.ly/2tgeNOg>].

¹⁸ Animal Político, Red en Defensa de los Derechos Humanos. “Seguridad Interior: ¿México bajo espionaje militar?”, en [<http://bit.ly/2lhFGdb>].

con instituciones funcionales, efectivas y eficaces, para lo que aconsejan:

- Reconocer el problema.
- Fortalecer la estructura de la policía.
- Optimizar el modo de operación policial.
- Mejorar la calidad de los recursos humanos de la policía.
- Modernizar los recursos técnicos de la seguridad pública.¹⁹

De suyo, México Evalúa analiza los riesgos de delegar a las fuerzas armadas como lo proponen las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior:

- Consideran que es una estrategia de seguridad a ciegas, pues desde que se implementó el número de homicidios dolosos aumentó.
- La evidencia muestra que los operativos militares no sirven al propósito de pacificación. Utilizando información de José Merino, analistas de Google, investigadores de la Universidad de Harvard, Stanford, Tecnológico de Monterrey y de la Universidad de Texas, llegaron a la conclusión de que las intervenciones militares tienen una relación positiva y significativa en el aumento en la tasa de homicidios.
- Políticas populares pero poco eficaces.
- Seguridad interior: ¿entre seguridad nacional y seguridad pública? En términos generales, dotar a las fuerzas armadas de la facultad para velar por la seguridad interior es en realidad una mezcla de funciones de seguridad nacional y seguridad pública. Sin embargo, las fuerzas armadas no están preparadas ni entrenadas para realizar tareas de seguridad pública y ésta no mejorará simplemente por dotar a estas instituciones de facultades en la materia.
- No se plantea una ruta crítica para ofrecer una verdadera solución al problema de seguridad. Requiere todavía de estudio en un contexto más amplio de construcción de instituciones y capacidades para que en el largo plazo contemos con un verdadero Estado de derecho.²⁰

¹⁹ México Evalúa, “La solución no es militarizar el país”, en [<http://bit.ly/2sKyI6q>].

²⁰ Animal Político, “¿Para cuándo una reforma de la Policía?”, en [<http://bit.ly/2iFCx9F>].

La organización Causa en Común, organización ciudadana enfocada a la construcción de comunidad, establecer relaciones de confianza y participación entre los mexicanos y sus instituciones, promueven mecanismos para transparentar la rendición de cuentas del gobierno. Sus acciones tienen como meta fortalecer el Estado de derecho y nuestra democracia, apuntan que falta claridad sobre el concepto de seguridad interior presentado por partidos políticos, ya que existe confusión con los términos seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.²¹

También señalan que las iniciativas presentadas no toman en cuenta que las fuerzas armadas tiene un régimen jurídico especial, así como la omisión de mecanismos de supervisión y evaluación de las acciones y operativos implementados por ellas.

En las propuestas que presentan señalan que la seguridad interior, como ámbito propio de las FFAA debería quedar acotada a escenarios específicos y claramente delimitados.

Además se debe incluir un apartado que especificara cómo se van a procesar los posibles casos de violaciones a los derechos humanos, fuera del régimen jurídico-militar. Amén de incluir el procedimiento por el que se definirá la temporalidad de la intervención, así como los respectivos mecanismos de rendición de cuentas y supervisión civil.

Consideran que se debe profesionalizar a las fuerzas civiles de seguridad y reservar a las fuerzas militares para casos extraordinarios, por lo que se debe incrementar la capacidad de la Policía Federal, así como hacer adecuaciones a la Ley General el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las propuestas de Causa en Común estriban en:

- Contar con una policía profesional, digna y certificada, para lo que deben partir de un estándar profesional basado en el Sistema

²¹ Causa en Común, “Somos una organización ciudadana enfocada a la construcción de comunidad, establecer relaciones de confianza y participación entre los mexicanos y sus instituciones, promovemos mecanismos para transparentar la rendición de cuentas del gobierno, nuestras acciones tienen como meta fortalecer el Estado de derecho y nuestra democracia”, en [<http://bit.ly/2sUUxid>].

Integral de Desarrollo Policial (Sidepol) ya establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cuyos componentes son: carrera policial; homologación de los perfiles, grados y funciones policiales; homologación de salarios y prestaciones; profesionalización; certificación integral; régimen disciplinario, y sistema complementario de seguridad social.

- Delimitar las funciones de las policías y así definir las facultades y funciones de las policías de los tres órdenes de gobierno, lo cual contribuirá a solucionar problemas hoy evidentes en términos de mando, jurisdicción y coordinación.
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como órgano de evaluación técnica cuya función central debe ser generar resultados en cuanto a fortalecimiento institucional. Para lograrlo, debe preverse un sistema transparente de incentivos y sanciones.
- Suficiencia presupuestal, transparencia y rendición de cuentas, que el Consejo Nacional y el SESNSP operen a lo largo de una estrategia calendarizada, con suficiencia presupuestal, abierta al escrutinio público mediante portales en línea.²²

Para el colectivo Seguridad sin Guerra —que aglutina a familiares de víctimas, así como a académicos y representantes de 140 organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa y promoción de los derechos humanos, la paz y la justicia—, la seguridad pública debe estar a cargo de instituciones civiles y no de militares. Aunado a esto, el colectivo señala que la Ley de Seguridad Interior es anticonstitucional, ya que el Congreso de la Unión no cuenta con facultad expresa para legislar sobre seguridad interior, en términos del artículo 73 de la Constitución.²³

Sugieren que cualquier medida extraordinaria de seguridad que involucre a las Fuerzas Armadas o a la Marina que se pretenda adoptar debe pasar por el esquema de suspensión de garantías, previsto en la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional.²⁴

²² Causa en Común, “Seguridad interior y reforma policial”, en [http://bit.ly/2tdf0kx].

²³ Seguridad sin Guerra, en [http://bit.ly/2rVJaVP].

²⁴ Artículo 29. Tiene por objeto regular el procedimiento para

Este colectivo que propugna por la desmilitarización del país considera que antes de una Ley de Seguridad Interior se requiere construir policías confiables, así como trazar un plan de regreso escalonado de las FFAA a sus cuarteles y un programa de profesionalización policial.

Añaden que el concepto de seguridad interior no es claro y confunde las funciones de la seguridad nacional y la seguridad pública.

Esta ley, para el colectivo, no es el mejor camino, por lo que proponen ocho puntos:

Promulgar la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional, mismo que prevé las bases para decretar la suspensión temporal de garantías. En esta ley se debe:

- Incluir fuertes contrapesos del Poder Legislativo y del Judicial.
 - Fijar objetivos precisos así como límites de tiempo, claros e improrrogables.
 - Incluir mecanismos de responsabilidad económica y política para los gobiernos locales que se declaren incapaces de cumplir con su mandato constitucional de proveer seguridad pública.
 - Considerar un modelo de controles múltiples en terreno que permitan la supervisión de las operaciones y la revisión en periodos cortos por parte del propio Congreso, tales como la integración de comisiones ad hoc que soliciten información y realicen inspecciones en los lugares donde se desplieguen las FFAA.
1. Las intervenciones de las Fuerzas Armadas en estos operativos deben ir aparejadas con una normatividad de uso de la fuerza, armamento y rendición de cuentas, apropiada para las tareas de seguridad pública.
 2. Crear una comisión plural de trabajo entre representantes del Ejecutivo federal, del Congreso de la Unión, de la academia, de

decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, la concesión de autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y el ejercicio de las facultades de las autoridades, en todo el país o en lugar determinado, con motivo de una amenaza excepcional conforme a los supuestos previstos en el siguiente artículo, a efecto de hacer frente a la situación de emergencia.

las víctimas de la violencia a lo largo de estos diez años de seguridad militarizada, y de la sociedad civil organizada que construya el consenso que soporte esta ley reglamentaria, con base en diagnósticos y evidencia empírica.

3. Construir en el seno de la misma comisión un plan de regreso de los militares a los cuarteles, sujeto a condiciones y estándares precisos de contención y reducción de la violencia a manos de autoridades civiles competentes y confiables. El plan puede ser incluido en los artículos transitorios de la ley reglamentaria referida.
4. El plan de regreso debe incluir el diseño de un perfil de competencias profesionales y de herramientas de supervisión sobre las tareas de policía y de investigación que actualmente desempeñan las autoridades militares, así como mecanismos anticorrupción en todas las instancias de seguridad.
5. Igualmente, esta comisión debe diseñar los ajustes necesarios al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para forzarlo a cumplir con la profesionalización policial, sujeto a plazos y establecer consecuencias ante el incumplimiento.
6. El plan debe considerar que se restablezca una instancia de coordinación para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio, estableciendo un programa coherente y consistente de combate a la impunidad.
7. Se debe asegurar una supervisión independiente, imparcial y expedita de las violaciones a los derechos fundamentales.²⁵

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos señala que el entrenamiento y labores del Ejército no están previstas para desarrollar tareas de seguridad pública, sino para abatir enemigos. Para la comisión no se trata sólo de un tema de Ley de Seguridad Interior sino de corrupción e impunidad, así como de una falta de rendición de cuentas por parte de las autoridades.²⁶

Ante la preocupación que existe por la Ley de

Seguridad Interior especialistas han hablado del tema y brindado sus puntos de vista para entender lo que la ley intenta desempeñar.

El investigador para México de Amnistía Internacional, Carlos Zazueta, expresó que es preocupante que en las iniciativas propuestas para una Ley de Seguridad Interior del país se busque legitimar el uso de las fuerzas armadas para las tareas que son de seguridad pública ordinaria. Esta legitimación debilitará aún más el sistema de protección de los derechos humanos en el país, sin contribuir en modo alguno a la seguridad de la población.

Las autoridades mexicanas deberían reconocer que tras 10 años de seguridad militarizada se han incrementado las violaciones a los derechos humanos, tales como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales y la impunidad de los responsables.²⁷

Para el jefe del Departamento de Ciencia Política del ITAM, Vidal Romero, es necesario que las fuerzas armadas se mantengan en las calles ya que actualmente no hay con quién sustituirlos. En número, indica, es difícil superar a las fuerzas armadas, también por el factor confianza de la población.

El catedrático de la UNAM, José Álvarez, menciona que existe una dependencia hacia el Ejército y la labor que desempeña por la falta de mandos policiacos confiables.²⁸

El secretario de México Unido contra la Delincuencia, Juan Francisco Torres Landa, considera que la definición de Ley de Seguridad Interior equivale a emitir un cheque al portador, ya que se entiende que en cualquier supuesto las fuerzas armadas pueden hacer uso de su potencial y capacidad destructiva. Además, sostiene que el cuerpo castrense debe ser una fuerza accesoria de la fuerza civil, y fijar un plazo para que tanto el presidente, los gobernadores y los presidentes municipales recuperen su obligación de capacitar y poner a las fuerzas policiales al nivel que les corresponde.

²⁵ México Unido contra la Delincuencia, Seguridad sin guerra, en [<http://bit.ly/2rVJaVQ>].

²⁶ Animal Político, “¿Por qué nos preocupa la Ley de Seguridad Interior?”, en [<http://bit.ly/2oY1ZZO>].

²⁷ Amnistía Internacional, “México: Iniciativas de Ley de Seguridad Interior ponen en peligro los derechos humanos en el país”, en [<http://bit.ly/2saYcLo>].

²⁸ *El Economista*, 2017.

Édgar Cortez, del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) insiste en que esta iniciativa se encamina a la misma estrategia emprendida hace 10 años de emplear a las fuerzas armadas en la lucha contra los cárteles, y que no ha resultado efectivo en la reducción de la violencia ni en el acotamiento a la delincuencia organizada.

Jesús Robles Maloof, de Enjambre Digital, considera que las previsiones de la iniciativa sobre la posible intervención de comunicaciones representa un peligro para la libertad de internet y la privacidad de las telecomunicaciones.²⁹

El catedrático del CIDE, Alejandro Madrazo Lajous, señaló que en los últimos años se han disparado las estadísticas sobre ejecuciones extrajudiciales, tortura, toques eléctricos, asfixia y golpes por parte del Ejército, por lo que considera que para realizar una ley de seguridad interior es necesario que las fuerzas armadas rindan cuentas sobre la situación de los últimos años donde han realizado tareas de seguridad pública.³⁰

El constitucionalista Diego Valadés Ríos asegura que México, con la Ley de Seguridad Interior, corre el riesgo de una “venezolanización”. Para el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad debe ser excepcional, y por eso debe ser regulada conforme al 29 constitucional, porque lo que se va a hacer con la ley es convertir en permanente lo que debe ser transitorio.³¹

Derechos humanos en la Ley de Seguridad Interior

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, envió algunas recomendaciones para la Ley de Seguridad Interior, de donde sobresale que la participación de las fuerzas armadas en este tipo de tareas no es lo más deseable, dada la espe-

cial naturaleza de sus funciones constitucionales. Debe existir una formación y capacitación de policías. La necesidad de una ley sobre seguridad interior no puede ser producto de decisiones coyunturales o políticas, y por supuesto, debe primar un respeto irrestricto a los derechos humanos como eje transversal; y delimitar y esclarecer qué se entiende por los conceptos previstos en la Constitución tales como la seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, así como “alteración grave del orden público” y “fuerza mayor”. La seguridad debe estar a cargo de instituciones de carácter civil, y las FFAA deben volver a las funciones que le son propias. Dar solución a los problemas de inseguridad, violencia y falta de aplicación de la ley con apego y respeto a los derechos humanos. El Estado mexicano no puede renunciar al ejercicio de las funciones que le son propias, pero tampoco vulnerar los derechos y prerrogativas de las personas. La detención arbitraria, la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, las ejecuciones arbitrarias, las escuchas ilegales constituirán violaciones a los derechos humanos y, en su caso, delitos.

Sirva como como colofón de esta investigación la valoración de la CNDH acerca de los 10 puntos relevantes que deben privilegiarse para en la conformación de la Ley de Seguridad Interior:

1. Tomar como premisa general el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas.
2. Preservar la vigencia del esquema de competencias y atribuciones que, en materia de seguridad pública, contempla el artículo 21 constitucional, y lo previsto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución federal en lo concerniente a la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
3. Distinguir y acotar los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior.
4. Preservar el respeto al principio de legalidad que todo acto de autoridades debe revestir, en particular por lo que hace a los actos de molestia o incluso privativos que pudieran sufrir las personas.
5. Prevenir que se afecte o se propicie la afectación del legítimo ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la libertad

²⁹ *Expansión-CNN*, José Roberto Cisneros, “6 preocupaciones de la sociedad civil sobre la Ley de Seguridad Interior”, en [<http://bit.ly/2kyCt7J>].

³⁰ La Silla Rota, Francisco Nieto, “Con el Ejército en las calles, tortura a civiles se sextuplicó”, en [<http://bit.ly/2sfWSIJ>].

³¹ *Proceso*, Jorge Carrasco Araizaga, “Con la Ley de Seguridad Interior, riesgo de “venezolanización”: Diego Valadés”, en [<http://bit.ly/2kdix7a>].

- de expresión y manifestación, en términos de lo dispuesto en las normas convencionales y constitucionales.
6. Contemplar mecanismos de control institucional, claros y de colaboración entre autoridades, para la implementación, seguimiento y control de las acciones que se desarrollen al amparo de esa ley.
 7. Temas de fortalecimiento de especialización de seguridad.
 8. Definir los ámbitos temporales, espaciales y material de las acciones de seguridad interior, así como su difusión y publicidad.
 9. Evitar que las fuerzas armadas participen en la prevención e investigación de los delitos.
 10. No asumir, bajo ningún supuesto, que la intervención de las fuerzas armadas en tareas vinculadas a la seguridad de las personas pueda asumir carácter permanente.³²

³² Animal Político, Redacción, “Éstas son las 10 recomendaciones de la CNDH al Senado para la Ley de Seguridad Interior”, en [<http://bit.ly/2maAonc>].

INICIATIVAS PARA LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Omar Cortés Macías*

Digesto de Omar Cortés Macías en torno a entrevistas y publicaciones del experto en Seguridad Nacional, Martín Iñiguez Ramos.¹

La Ley de Seguridad Interior es necesaria, vital y urgente, pero no tal como la están planteando. En este sentido es necesario revisar a fondo las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, con lo cual se podría identificar claramente las diferencias entre seguridad nacional, seguridad interna y seguridad pública.

Es claro que debemos robustecer esta investigación con las conceptualizaciones pertinentes para lo cual abrevamos del *Glosario de términos unificados del curso básico en seguridad nacional para funcionarios de la administración pública federal* que data de noviembre de 2013, donde se establecen los siguientes criterios de definición (Cuadro 1):

* Investigador adscrito a la Subdirección de Vinculación y Difusión del CESOP. Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas; fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com

¹ Experto en seguridad nacional, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Iberoamericana, maestro y sinodal de la maestría en seguridad nacional del Centro de Estudios Superiores Navales (Cesnav).



Partiendo de esto es importante aclarar a quién le corresponde cada una de estas labores. Siguiendo al experto en seguridad nacional:

El concepto de seguridad nacional. Es multidimensional y debe plantear a los derechos humanos (DDHH) como un tema esencial del desarrollo nacional y global; ninguna institución del Estado puede quedar al margen de esta nueva construcción conceptual y estratégica.

El concepto de seguridad pública. Corresponde únicamente a las fuerzas del orden público, Policía Federal, Estatal, Policía Municipal y Ministerial.

El concepto de seguridad del interior. Corresponde únicamente a las fuerzas armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México), con el apoyo, si así lo requieren, de la Policía Federal.

Cuadro 1. Conceptualizaciones básicas

<i>Ley de Seguridad Nacional</i>	<i>Ley de Seguridad del Interior</i>	<i>Seguridad Pública</i>
<p>Por <i>seguridad nacional</i> se entiende las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes (artículo 3º de la Ley de 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. (Artículo 3º, frac. XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).</p>	<p>Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del Estado de derecho.</p>	<p>La <i>seguridad pública</i> es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en los términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 21, CPEUM; Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).</p>

Respecto de las iniciativas para la promulgación de la Ley de Seguridad Interior que se presentaron ante el Congreso mexicano existen algunas preocupaciones ya que es necesario integrar una visión amplia de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México).

Entre los aspectos que deberían enfatizarse en el dictamen para que realmente se ataje la seguridad estaría tomar como elemento central la discusión de la atención a los derechos humanos por parte de las propias Fuerzas Armadas (FFAA). Así como realizar un análisis exhaustivo de las leyes orgánicas de las FFAA, para entender sus capacidades y alcances en la seguridad interior. Asimismo, establecer un protocolo para su intervención con la finalidad de proteger los

derechos humanos de la ciudadanía y para la protección de la misma milicia en caso de conflicto. Por otro lado, es necesario esclarecer la confusión entre los conceptos de seguridad pública y seguridad del interior, ya que en algunas propuestas se señala la participación de las FFAA y la Policía Federal, como si fueran la misma institución.

Entre los riesgos que se perciben en las iniciativas destacan los relacionados con la restricción de la libertad de expresión, los cuales serían motivo de una tesis para señalar todos los quebrantos a los derechos humanos que se proponen. También es importante mencionar que respecto al programa sectorial de Sedena 2013-2016, las iniciativas no atienden los puntos relevantes de los objetivos planteados por la institución.

Así contextualizado, a continuación se destacan los puntos más importantes de la propuesta del catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Íñiguez Ramos; publicada por el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (Ininvestam).²

1. Analizar el marco jurídico constitucional de la actuación de las FFAA en caso de riesgo a la Seguridad Interior y las diferencias que existen en la actuación del Ejército y Fuerza Aérea y Armada de México, con base en su Ley Orgánica.
2. Examinar los conceptos de seguridad nacional y seguridad del interior.
3. Analizar la posibilidad de un “Protocolo de Intervención de las Fuerzas Armadas”, que señale claramente cuándo, cómo, por qué y cuánto tiempo intervendrán en un conflicto, que sea lo más claro y específico, sólo exclusivamente para casos de “seguridad del interior”, sin necesidad de que alguna fuerza policial (ministerial, municipal, estatal o federal) tenga que participar, salvo autorización expresa de las mismas FFAA. Lo anterior, bajo un marco inapelable de respeto de los derechos humanos de la ciudadanía y de las propias fuerzas armadas. Siguiendo el modelo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC, por sus siglas en inglés).

Actualmente el marco constitucional que guía la actuación de las Fuerzas Armadas en México (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) se sustenta en el artículo 89, en su fracción VI, que establece las facultades y obligaciones del presidente, en su dualidad de jefe de Estado y jefe de gobierno:

“Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea, del ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

Es decir, única y exclusivamente es facultad del presidente disponer, en su caso, de la totalidad de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y

² Análisis del Protocolo de Intervención de las Fuerzas Armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), en [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_15-17.pdf].

Armada de México) para la seguridad interior y la defensa exterior del país. Ambas categorías son las dos vertientes de lo que se concibe como *seguridad nacional* (seguridad del interior y defensa exterior del país).

Sin embargo, las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea y Armada de México señalan diferentes misiones respecto a su actuación. Para el Ejército y Fuerza Aérea, *una de sus misiones más importantes es garantizar la seguridad interior*.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
Título Primero “Misiones generales” Capítulo Único

Artículo 1º

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. *Garantizar la seguridad interior*;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. 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.

Artículo 2º

Las misiones enunciadas podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la república, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

Artículo 3º

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.³

En otras palabras, *es misión del Ejército y Fuerza Aérea garantizar (dar garantía o compromiso a) la seguridad interior, y podrá realizar esta función, si así lo requieren, con la Armada o con otras de-*

³ En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_061114.pdf].

pendencias federales, estatales o municipales, con la aprobación del presidente, con base en el marco constitucional (artículo 89, fracción vi, constitucional).

Por su parte la Armada de México señala en su Ley Orgánica que *su misión es coadyuvar en la seguridad interior del país*.

Ley Orgánica de la Armada de México
Capítulo Primero
“De la misión, atribuciones e integración de la Armada de México”

Artículo 1º

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y *coadyuvar en la seguridad interior del país*; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales⁴

En otras palabras, *la misión de la Armada es coadyuvar* (contribuir, auxiliar o ayudar) en la seguridad interior. Sin embargo, el problema no es garantizar (Ejército y Fuerza Aérea) o coadyuvar (Armada), sino el concepto de seguridad interior. ¿Qué significa? ¿Cuáles son los elementos que ponen en riesgo la seguridad interior? ¿Cuándo, cómo, por qué y cuánto tiempo pueden participar las FFAA?

A partir de esto es importante subrayar que desde la óptica en que están planteadas las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior se deja abierta la puerta para sacar a las fuerzas de la seguridad pública y militarizarlas. Ya en la práctica, aun sin Ley del Interior, los altos mandos de la Policía Estatal y Municipal son encabezados por militares en retiro o con permiso.

En el contexto actual, las labores de seguridad interior y seguridad pública que ha realizado el Ejército Mexicano, ponen en riesgo la fortaleza de esta institución.

De acuerdo con el general de Justicia Militar y titular de la Unidad de Asuntos jurídicos de la

⁴ Artículo reformado, DOF 31-12-2012. En [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf>].

Sedena, así como con el licenciado en derecho, Alejandro Ramos Flores, destaca la necesidad de un marco jurídico que dé certeza a la sociedad y a las fuerzas armadas, y puntualizan que:

Obligados a salir a realizar actividades de apoyo en materia de seguridad pública, 475 militares han perdido la vida en los últimos 10 años, 118 en esta administración. Actúan sin un marco normativo, no por gusto, sino por la falta de una ley de seguridad interior que contemple puntos fundamentales que den certeza tanto a la sociedad como a las Fuerzas Armadas.⁵

En este sentido es importante reflexionar respecto a cuánto tiempo las FFAA (Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México) deben realizar labores de seguridad interna y/o de seguridad pública. De acuerdo a la propuesta publicada del maestro Martín Íñiguez Ramos por el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (Ininvestam).⁶

Siguiendo el Modelo de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU, las Fuerzas Armadas sólo podrán ayudar temporalmente al restablecimiento de una policía civil, *con no más de 1 año de duración*, en el que pueda participar en los programas de capacitación de la misma y se restablezca la capacidad judicial y el Estado de derecho, protegiendo *sólo las instituciones públicas federales*, entre ellos los centros penitenciarios federales, ofreciendo protección a los testigos de actos delictivos federales y que hayan puesto en riesgo la seguridad nacional (del interior o la defensa del exterior). Por último, sólo participarán en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional o que tenga vínculos con el exterior, entre ellos el tráfico y trata de personas de carácter internacional.

Una de las preguntas más recurrentes de la opinión pública, partiendo del hecho de que si el Ejército sigue realizando labores de seguridad interna y pública, es: “¿qué se debe hacer con

⁵ En [<http://www.siempre.com.mx/2016/10/marco-juridico-que-de-certeza-a-la-sociedad-y-a-las-fuerzas-armadas/>].

⁶ Análisis del protocolo de intervención de las Fuerzas Armadas en México, con base en el modelo del la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en: [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis_da_15-17.pdf]

las instituciones encargadas de la seguridad interna y pública en los estados?”. Al respecto, el maestro Íñiguez Ramos, respondió esto en el Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (Ininvestam):

Partiendo del hipotético caso del estado de Guerrero (aunque puede aplicar igual, para cualquier otro estado de la República, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, entre muchos otros estados que tienen altos índices delictivos), lugar donde el crimen organizado y sus diferentes facciones (Guerreros Unidos, Los Rojos, Los Tequileros, entre otros) que han asolado a la población de la región y a los turistas nacionales y extranjeros que visitan las playas (Acapulco e Ixtapa), y en el caso de Iguala, lugar donde se dio uno de los sucesos más relevantes para el país, por su trascendencia nacional e internacional: la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y que han puesto en riesgo la seguridad del interior, ¿cómo podrían intervenir las fuerzas armadas siguiendo el Protocolo de ONUDC, en un cuadro hipotético de que las policías estatales fueran destituidas?

La Secretaría de Marina (Semar) tendría la función de coadyuvar capacitando a las nuevas policías estatales y supervisar al nuevo personal que se contrate, bajo las más estrictas normas de exigencia profesional y bajo los más estrictos controles de confianza y respeto a los derechos humanos.

La Secretaría de la Defensa y la Fuerza Aérea realizarían labores preventivas y reactivas en el estado de Guerrero, particularmente en las zonas en las cuales se estaría poniendo en riesgo la seguridad del interior (instituciones federales y Congreso estatal) y labores disuasivas, junto con la Semar, en lugares de alto impacto internacional (playas internacionales, particularmente Acapulco e Ixtapa). El tiempo de estas acciones no podrá pasar de un año, en lo que se preparan los nuevos cuadros policiales estatales y se van integrando a la parte activa. En caso de transcurrir más de un año, y los resultados no sean los esperados, es decir, estabilidad y seguridad institucional, las Fuerzas Armadas serán apoyadas y luego sustituidas por la Policía Federal.

Las fuerzas armadas en su conjunto crearán una base de datos para desarrollar un sistema de inteligencia y contrainteligencia, que permitirán tener, en el estado de Guerrero, un análisis de los riesgos y amenazas para la seguridad del interior, que les permitirá en un futuro tener una prospectiva analítica y evitar cualquier posibilidad de inflexión de la seguridad del interior.

El papel de las diversas secretarías del Estado será vital para complementar las labores de las Fuerzas Arma-

das, Secretaría de Desarrollo Social y programas de bienestar social, Secretaría de Economía y generación de empleos, Secretaría de Turismo y capacitación a la población (Acapulco, Ixtapa, Taxco, Tehuacalco, entre otros), Secretaría de Salud y programas de apoyo médico en la región. En otras palabras, la seguridad del interior no es sólo trabajo de las Fuerzas Armadas; es un trabajo multidimensional y en que todas las secretarías del Estado y la misma sociedad civil deben participar, particularmente los medios de comunicación, con el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Por último, la labor de las Fuerzas Armadas tendría que estar respaldada por una Ley del Interior, aprobada por el Congreso y ratificada por el presidente, que contemple la participación de diversas secretarías del Estado, y con el apoyo de la sociedad civil, con pleno respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Interior debería estar relacionada con un protocolo dirigido a las policías estatales y municipales, para que los casos en que el ejército actúe, se inicie la reestructura y fortalecimiento de esas policías. En este sentido se propone el Modelo de Intervención de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU. Los elementos más relevantes para nuestro país son las *Reglas y Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal*, que establecen las siguientes esferas de actuación:

1. El restablecimiento de una presencia de la policial civil.
2. La elaboración de programas de capacitación policial.
3. La reinstauración de la autoridad judicial y del Estado de derecho.
4. La consolidación de las instituciones públicas, incluidos los marcos jurídicos nacionales y las instituciones judiciales y establecimientos penitenciarios.
5. La protección de los testigos de actos delictivos.
6. La lucha contra la delincuencia organizada, incluida la trata de personas.⁷

Estos seis puntos de actuación están regulados por la Convención de las Naciones Unidas con-

⁷ En [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/peacekeeping_leaflet_S.pdf].

tra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

Estos elementos podrían establecer un marco de referencia en seguridad interior para las Fuerzas Armadas, ya que existe un marco regulatorio internacional que le daría certeza a la actuación de éstas, ya que la misma ONU establece el periodo de intervención en misiones, con el apoyo de otros organismos.

Es importante no perder de vista algunos de los factores que han ocasionado el incremento de la violencia e inseguridad en el país como lo son la impunidad, la corrupción y el tráfico de influencias (nepotismo). Por estas razones es importante no perder de vista que la violencia y el combate al crimen organizado no se deben combatir únicamente con una Ley de Seguridad Interior.

Por ende, además de una Ley de Seguridad Interior es crucial el surgimiento de un Estado firme y que haga cumplir el Estado de derecho, que combata la impunidad, la corrupción, el tráfico de influencias, que invierta en generación de empleos, educación, salud, tecnología, ciencia, deporte y sobre todo en cultura. Un país sin cultura, que no lee, está condenado al fracaso.

Desde la perspectiva del experto en seguridad nacional, la estrategia que debe emplear el gobierno para combatir al crimen organizado debe partir de utilizar un nuevo concepto de seguridad nacional. Continuamos siguiendo al maestro:

El concepto de seguridad nacional es multidimensional y debe plantear a los derechos humanos (DDHH) como un tema esencial del desarrollo nacional y global. Ninguna institución del Estado puede quedar al margen de esta nueva construcción conceptual y estratégica.

Aunque en algunas instituciones existe un recelo sobre el tema de los derechos humanos, creo y sostengo que no es un problema conceptual, sino de desconocimiento y aplicación ya que se ha utilizado como propaganda para señalar que en aras de defender a la ciudadanía se utilizan para defender a los delincuentes.

La mala capacitación en derechos humanos, y *la corrupción* de ministerios públicos, jueces, abogados y en general de la administración pública, han llevado a este falso paradigma. Los DDHH incluyen a todos, entre ellos a las mismas fuerzas armadas. Respetarlos y promoverlos nos garantiza una mejor sociedad y un mejor futuro.

Por último, se invita a congresistas, investigadores y expertos en seguridad nacional, a que junto con los representantes de las Fuerzas Armadas, podamos construir un marco jurídico de Ley del Interior, y reconceptualizar la llamada *seguridad nacional* dentro del contexto de la globalización, otorgándole un enfoque multidimensional y con base en el respeto a los derechos humanos.

El maestro Martín Íñiguez Ramos *dixit*.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR ¿QUÉ OPINAN LOS ENCUESTADOS?

*Santiago Michele Calderón Berra**

La finalidad de este artículo es ampliar los comentarios sobre los resultados de las encuestas y análisis de opinión sobre la Ley de Seguridad Interior: ¿qué se sabe?, ¿qué se teme?, ¿qué se resiente?

Introducción

Esta investigación retoma la encuesta telefónica nacional realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Ley de Seguridad Interior (LSI) en México; donde pretende definir un marco jurídico para regular la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública y policiales.

La aprobación de la LSI no se finiquitó en el recién concluido periodo ordinario de sesiones ya que son tres las iniciativas presentadas por legisladores de distintos partidos políticos, a saber: Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). Tanto el PAN como el PRD, antes de discutir sobre las distintas iniciativas piden que se acepte la minuta senatorial sobre la figura del mando mixto policial en los estados, por cierto, refutada por el PRI, que apoya la propuesta del mando único.

A la falta de acuerdo entre los partidos políticos

* Maestro en ciencias de la comunicación con especialidad en comunicación política y opinión pública, investigador de la Subdirección de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Línea de investigación: opinión pública, derecho, políticas públicas y cohesión social. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.mx



se suma la oposición de las organizaciones sociales y populares, ligadas a la defensa de los derechos humanos, argumentando que la aprobación de esta ley otorgaría al Ejecutivo federal facultades en materia de seguridad pública y combate a la delincuencia, y se correría el riesgo de dejar indefensos a los ciudadanos ante los abusos de las fuerzas del orden y de las instituciones castrenses.

México se encuentra ante la obligación de definir una estrategia certera para mitigar el problema de la violencia, con la finalidad de reducir la inseguridad y brindar un marco legal a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Esta necesidad está ligada a la falta de confianza que la población tiene hacia las instituciones gubernamentales ocupadas de la seguridad pública. En la encuesta elaborada por el CESOP se pregunta sobre la confianza en las policías (es-

tatales, municipales y la federal o gendarmería) y en las fuerzas armadas (Ejército y Marina).

La confianza se mide a través de los valores: mucho, algo/poco/no confío y no sabe/no contestó. Los que cuentan con menor calificación son la policía estatal y municipal, con niveles de desconfianza de entre 54 y 58%. En este rubro la policía federal tiene niveles de desconfianza de 31%; alto, en comparación con las fuerzas armadas: Ejército 10.3 y Marina 8.4% (Gráfica 1).

Si observamos los valores de mucha confianza, las fuerzas armadas son aquellas con mayores niveles: Ejército 38.6 y Marina 45.8%; una gran diferencia en comparación con las policías: municipal 3.3%, estatal 3.4% y federal 9.6% con 3.3, 3.4 y 9.6% respectivamente.

En la Gráfica 2 podemos observar que 75.6% considera que la presencia de las fuerzas armadas fortalece a las instituciones en el combate al crimen organizado, contra 21.1% que considera lo contrario. Esto hace reflexionar en la necesidad de cooperación entre las policías y las fuerzas armadas, en lugar de discutir acerca de si un mando único o mixto, deberíamos plantear un mando coordinado como plantearía el director general de Seguridad Ciudadana de Ciudad Nezahualcóyotl, licenciado José Jorge Amador Amador: es necesidad de un trabajo en conjunto

entre las instituciones que se ocupan de la seguridad en México.

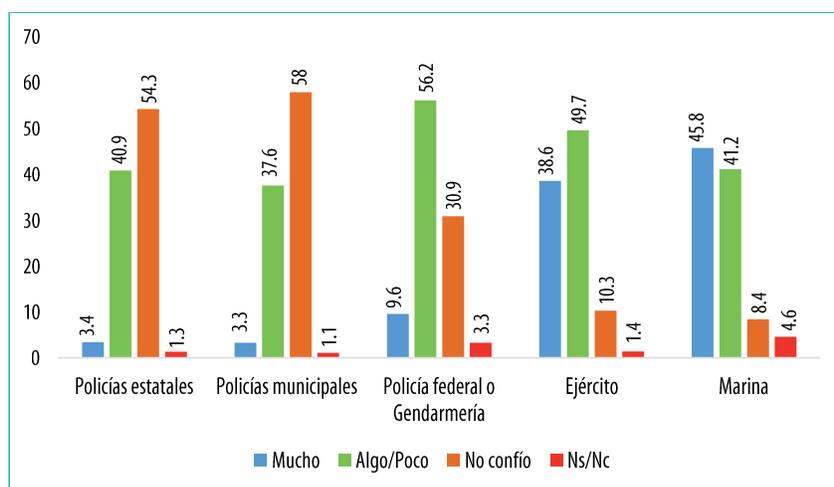
Ante estas cifras es necesario replantear la labor de las instituciones que brindan seguridad en México. Se habla de mando único, mando mixto y se discute la labor de las fuerzas armadas en la Ley de Seguridad Interior.

A continuación analizaremos los resultados de la encuesta realizada por el (CESOP) de la Cámara de Diputados.

Encuesta CESOP sobre la Ley de Seguridad Interior

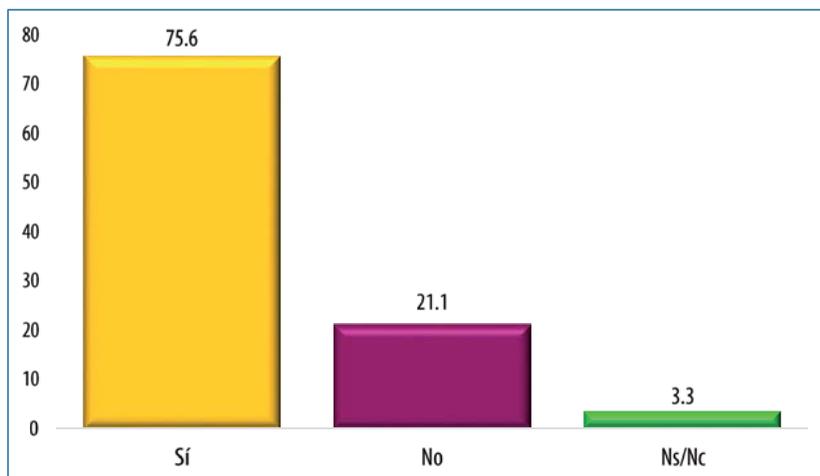
Antes de exponer los resultados de la encuesta realizada por el Centro de Estudios es necesario observar la metodología con la que fue realizada. Su objetivo fue evaluar la opinión de la población al respecto de la Ley de Seguridad Interior. El cuestionario fue elaborado por la Subdirección de Estudios de Opinión Pública de dicho Centro. El tipo de la encuesta es cerrada, categorizada, de respuesta sugerida y algunas de respuesta abierta. Se levantó el jueves 4 y viernes 5 de mayo de 2017, se aplicó a adultos mayores de 18 años y con teléfono fijo en su vivienda, en la república mexicana. El tamaño de la muestra fue de 900 entrevistas efectivas, a través de un método de muestreo aleatorio sistemático estratificado con probabilidades proporcionales al

Gráfica 1. Confianza en las autoridades
Hablando de confianza, ¿qué tanto confía usted en...?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 2. Sondeo acerca de si la presencia de las fuerzas armadas fortalece a las instituciones en el combate al crimen organizado
¿Considera usted que la presencia de las Fuerzas Armadas fortalece a las instituciones en el combate al crimen organizado?



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

número de líneas telefónicas en todo el territorio nacional; cuotas de género y edad conforme al censo de habitantes del país. El error de este estudio es de $\pm 3.27\%$; los errores presentados en este reporte se estimaron con un nivel de confianza de 95 por ciento.

La encuesta intenta indagar el porcentaje de la población/encuestados que están al tanto de la discusión de la Ley de Seguridad Interior como de ley que pretende regular el papel de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado.

Como podemos observar en la Gráfica 3, seis de cada 10 personas (59.1%) encuestadas desconoce que se está discutiendo en el Congreso tal ley. El 39.6% de los encuestados respondió que "sí" sabe que se está discutiendo y 1.3% "no sabe" o "no contestó".

Esto refleja que a pesar de que el tema de seguridad es uno de los principales en la agenda pública en México, la mayoría desconoce el trabajo legislativo, a pesar de que su discusión no sólo se ha dado dentro de la Cámara sino también en foros y medios de comunicación.

La presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad se ha vuelto una necesidad debido a la poca confianza que las policías generan

hacia la ciudadanía. Esto implica factores como sus salarios o la preparación de los mismos, temas que, por cierto, no discutiremos en este artículo. En la Gráfica 4, observamos la percepción ciudadana sobre el trabajo gubernamental para fortalecer y mejorar los cuerpos policiacos.

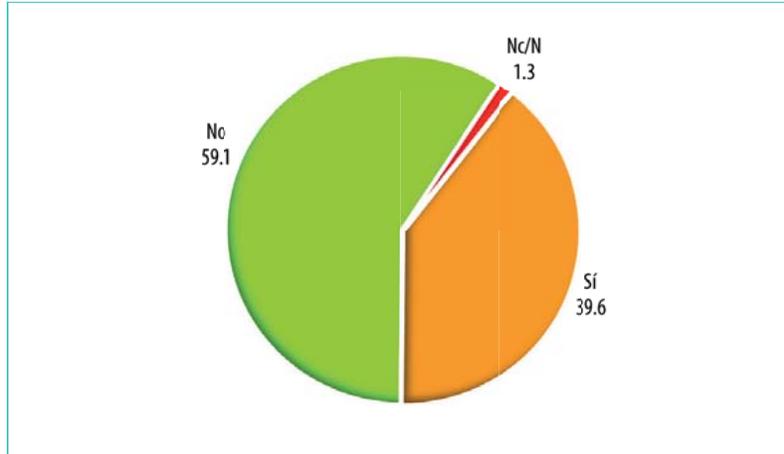
Ante la pregunta "¿cómo calificaría los esfuerzos del gobierno para fortalecer a los cuerpos policiacos?", casi 60% lo considera como "muy malo" o "malo", en contraste con el 35% que lo considera como "muy bueno" o "bueno".

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)¹ señala que 15 estados en México han aumentado su número de agentes, a pesar de que no aprobaron los exámenes de control de confianza y de que no cumplen con los requisitos legales para ser policías, siguen uniformados, armados y en la nómina.

Si a estas cifras sumamos los niveles de confianza en los cuerpos policiacos, los niveles de violencia que se viven en México y la percepción ciudadana sobre la impunidad, se necesitaría un cambio de estrategia en el combate al crimen or-

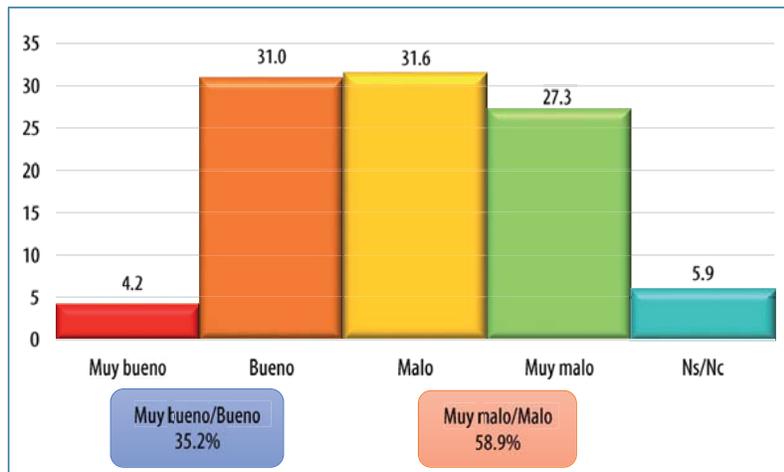
¹ Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública. En [\[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_CNCA_abril_2017.pdf\]](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_CNCA_abril_2017.pdf) (consulta: 6 de junio de 2017).

Gráfica 3. Conocimiento de la discusión en el Congreso sobre la Ley de Seguridad Interior
 ¿Sabe usted, que se está discutiendo en el Congreso la ley, que regulará el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 4. Cómo califican los esfuerzos del gobierno en el trabajo de fortalecer los cuerpos policíacos
 ¿Cómo calificaría los esfuerzos del gobierno para fortalecer a los cuerpos policíacos



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

ganizado y a la delincuencia en México. Según los entrevistados podríamos calificar de reprobatario el trabajo elaborado, por los gobiernos local y federal, en la materia. Un informe elaborado por el Senado de la República dice:

[...] la formación y capacitación de policías tan postergada; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la prevención, como la atención de las desigualdades, privilegiando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos sociales; así como el combate al tráfico de armas y realizar una revisión y replanteamiento de nuestro sistema penitenciario, son tan sólo algunas de las cuestiones que se deberían atender para dar una respuesta más eficaz a los problemas de seguridad y justicia que nuestro país enfrenta.²

En la Gráfica 5 aparecen dos preguntas distintas, pero complementarias. La primera dice: ¿la presencia de las fuerzas armadas contribuye al cumplimiento de las leyes? La segunda es en torno a las tareas que debe tener el Ejército y la Marina en el combate al crimen organizado. El 64.2% de los encuestados cree que la presencia de las fuerzas armadas contribuye al cumplimiento de las leyes, contra 31.2% que no cree en ese argumento. A pesar de que 55.6% de los entrevistados considera que la tarea de combate al crimen organizado le corresponde a la Marina y al Ejército, contra 41.3% no lo considera así.

Por otra parte, 64% de la población cree que la presencia de las fuerzas armadas contribuye al cumplimiento de las leyes. Sin embargo, 55.6% dijo que el combate al crimen organizado le corresponde a la Marina y al Ejército contra un 41.3% que opina no es la tarea que debe de realizar.

En la Gráfica 6 se presenta la misma pregunta, ¿considera correcto o incorrecto utilizar al Ejército para combatir al crimen organizado? pero con una evolución desde enero de 2007 a marzo de 2016 donde se evidencian resultados más contundentes. Es necesario tener en cuenta

² Senado de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que se han formulado para la eventual emisión de una Ley de Seguridad Interior en México. En [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-28-1/assets/documentos/CNDH_seguridad_interior.pdf] (Consulta: 1 de junio de 2017).

la formulación de la pregunta ya que los valores presentados son correctos e incorrectos, lo cual puede variar la respuesta del sondeo.

En la Gráfica 7 podemos observar otras tareas que no deberían realizar las fuerzas armadas como labores de patrullaje y una coordinación con los ministerios públicos. Aquí se puede demostrar los porqués de la argumentación anterior, los entrevistados consideran que la labor de las fuerzas armadas es necesaria para combatir la inseguridad en México; 64.6% cree que la presencia del Ejército y la Marina en labores de patrullaje ha sido útil para el combate a la inseguridad pública y/o al crimen organizado mientras, 72.2%, considera realizable una coordinación entre autoridades militares y ministerios públicos, tomando en cuenta la percepción sobre el sistema judicial.

El objetivo de sacar a las fuerzas armadas a las calles es para contener el incremento de la violencia y criminalidad en el país y dar apoyo a las policías, que se han visto superadas por la ola de agresiones en el país, en el mismo tenor se encuentra el sistema judicial, en 2015, 93.7% de los delitos no se denunciaron o no hubo averiguación previa.³

En la Gráfica 8 se observa otro factor: la preparación y entrenamiento de las fuerzas de seguridad. 70.7% considera que la formación del Ejército, basada en disciplina y autoridad, corresponde a una tarea de vigilancia dentro de la seguridad pública, contra 26.4% que opina lo contrario. Esto debería ser motivo de si la reflexión sobre la preparación de las policías en México está adecuada.

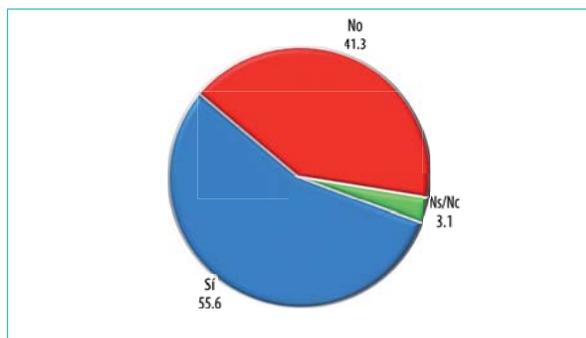
A raíz de ello surge el cuestionamiento acerca de si el entrenamiento que la policía es correcto, o si México cuenta con una policía mal preparada o mal capacitada, aunque dentro de estos cuestionamientos se podría incluir el sueldo y el tipo de contrato laboral al que se sujeta dicho gremio.

Son más de 10 años de la declaración de guerra contra el narcotráfico que colocó a los militares como parte central de su estrategia de seguridad.

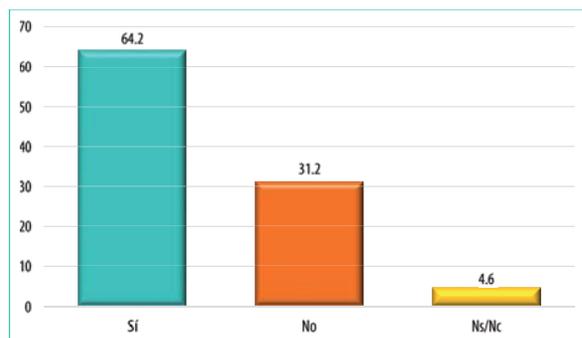
³ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. En Línea. Obtenido el 2 de junio 2017 en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>

Gráfica 5. Acerca de que compete al Ejército y a la Marina el combate al crimen organizado, y su presencia para la contribución al cumplimiento de las leyes

En general, ¿Considera usted que las tareas de combate al crimen organizado le corresponde a la Marina y al Ejército

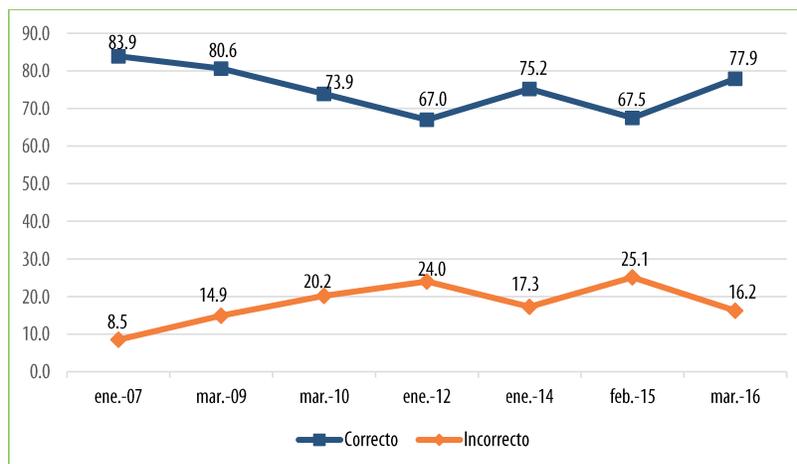


En general, ¿Cree usted que la presencia de la Fuerzas Armadas contribuyen al cumplimiento de las leyes?



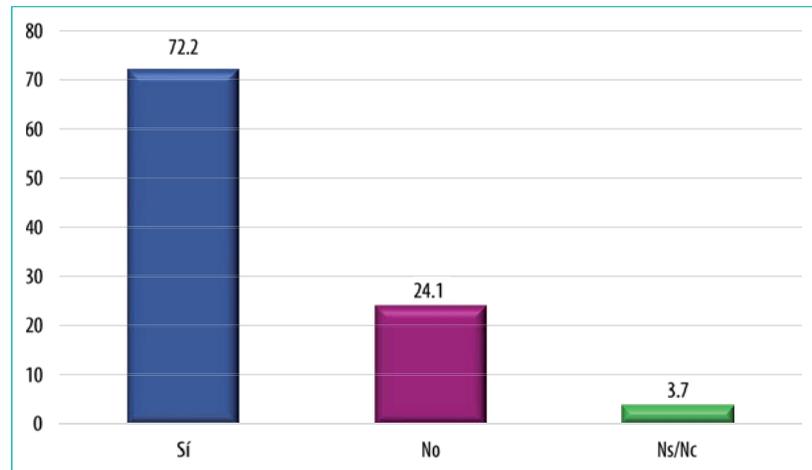
Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 6. Consideración "correcto" o "incorrecto" que el Ejército y la Marina combatan el crimen organizado



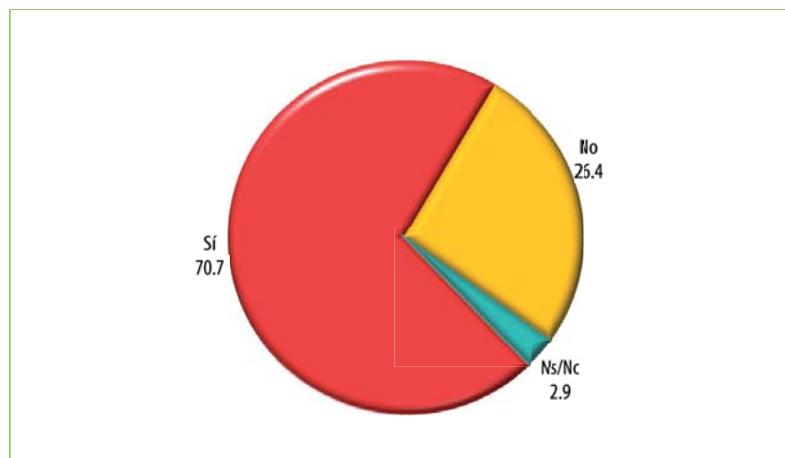
Fuente: Consulta Mitofsky.

Gráfica 7. Presencia de las fuerzas armadas en labores de patrullaje, y coordinación entre autoridades militares y ministerios públicos



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 8. Formación del Ejército y su correspondencia con las tareas de vigilancia dentro de la seguridad pública



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

dad. A partir de diciembre de 2006 a la fecha, las fuerzas armadas han llevado a cabo tareas de seguridad, sin un sustento jurídico para asumirlas. En la Gráfica 9 podemos ver la opinión de los enlistados al respecto.

Siete de cada 10 (68.4%) de los encuestados está a favor de una ley que otorgue un marco legal a las fuerzas armadas en tareas de seguridad que concierne a los cuerpos policiacos. 28.8% de la población está en contra de dicha ley.

Las personas a las que se les explicó el sondeo están a favor de regular la labor de las fuerzas armadas en materia de seguridad, pero con ciertas limitaciones, como veremos a continuación.

Ante la pregunta de que si “estaría de acuerdo con que una ley faculte a las fuerzas armadas (Ejército, Marina) para intervenir comunicaciones y recolectar información privada”, 55% dijo no estar a favor, frente a 41.3% que apoya la LSI, en esos términos (Gráfica 10).

60.7% de la ciudadanía estaría a favor de que se facultara al Ejército para realizar funciones de investigación como ministerio público,⁴ que es la autoridad encargada de ejercer la conducción y el mando de la investigación de delitos. Respecto a la pregunta de estar de acuerdo con que esta ley faculte al Ejército para recibir denuncias, hacer detenciones y/o tomar declaraciones de testigos en caso de verse involucrado en algún delito 62.3% lo aprobó.

La ENVIPE (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública)⁵ estimó que de los

⁴ “En el derecho mexicano, la definición de Ministerio Público podría ser la siguiente: Es una institución que depende del Poder Ejecutivo en el orden federal y local, que cuenta con el monopolio del ejercicio de la acción penal. Constitucionalmente el Ministerio Público es el encargado de realizar la investigación y persecución de los delitos, para lo cual se auxilia con la policía que está bajo su mando inmediato. Son los agentes de esta institución los únicos legitimados para iniciar la acusación o consignación que inicia un proceso o juicio penal; en el sistema procesal mexicano el Ministerio Público valora los elementos de la acusación y con base en ello puede hacer valer la acción penal o negarla.” En [<http://mexico.leyderecho.org/ministerio-publico/>] (Consulta: 5 de junio 2017).

⁵ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. En [<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>] (Consulta: 2 de junio 2017).

26.2 millones de delitos sin denuncia declarada en 2015, 8.6 millones no se denunciaron porque la víctima consideró que era una pérdida de tiempo; 4.3 millones no fueron denunciados por desconfianza en la autoridad; 4.3 millones no se denunciaron por ser un delito de poca importancia; 2.7 millones de delitos no fueron denunciados porque la víctima no tenía pruebas; 2.4 millones no se denunciaron porque los trámites son largos y difíciles; 1.6 millones de delitos no fueron denunciados por miedo al agresor; 839 mil no se denunciaron por la actitud hostil de la autoridad; y 258 mil por miedo a que lo extorsionaran.⁶

Según datos de la Envipe,⁷ entre 55 y 89% de la población cree que la administración de justicia (policía judicial y ministerio público) es corrupta.⁸

México señala que esto se debe a que nuestro país necesita indicadores y evaluaciones más eficientes y certeras para conocer las fortalezas y debilidades del sistema de justicia penal. Según la Envipe 2016:

[...] del total de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, en 45.9% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia. Entre las razones para no denunciar delitos ante las autoridades por parte de las víctimas destaca la pérdida de tiempo, con 33%, y la desconfianza en la autoridad, con 16.6%, dentro de las causas atribuibles a la autoridad.

La Gráfica 11 presenta los resultados de la encuesta territorial nacional intitulada “Seguridad y participación ciudadana”⁹ realizada por el CESOP en diciembre de 2016, para realizar un comparativo con los resultados obtenidos por la Envipe 2016.

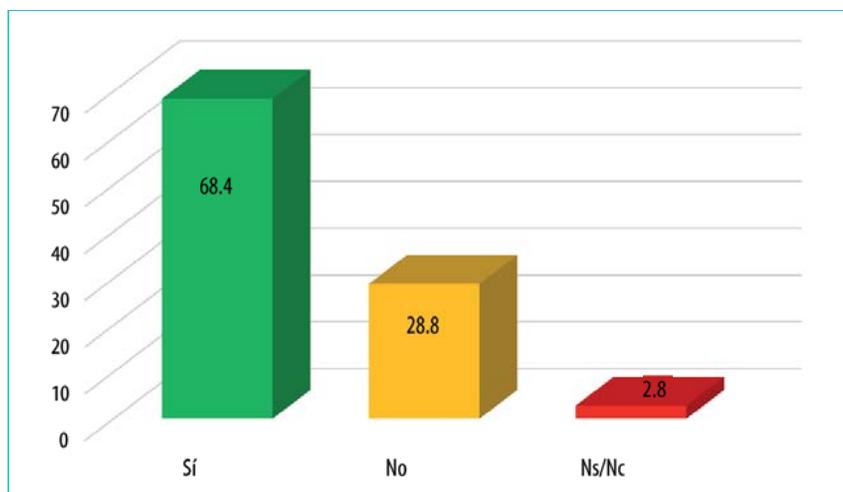
⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Seguridad e incidencia delictiva. Opinión pública en contexto”, en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Opinion-publica-en-contexto.-Seguridad-e-incidencia-delictiva>] (Consulta: 5 de junio de 2017).

⁷ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016. En [<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>] (Consulta: 2 de junio 2017).

⁸ [idem].

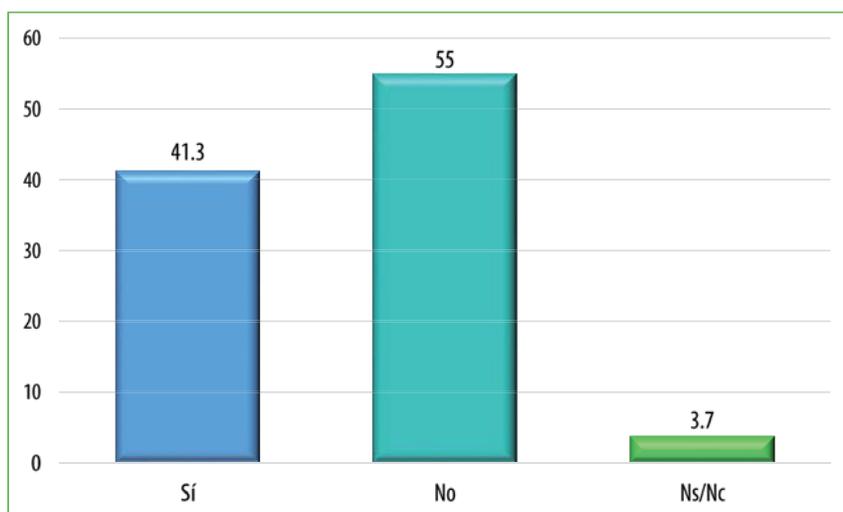
⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, diciembre de 2016, encuesta territorial nacional, “Seguridad y participación ciudadana”. En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>] (Consulta: 6 de junio 2017).

Gráfica 9. Medición sobre una ley que otorgue un marco legal de actuación a las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina) en tareas de seguridad que competen a los cuerpos policíacos



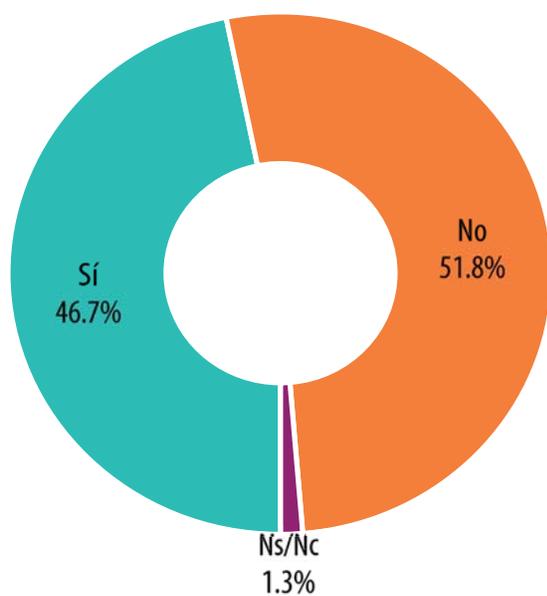
Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 10. ¿Estaría de acuerdo con que una ley faculte a las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina) para intervenir comunicaciones y recolectar información privada?

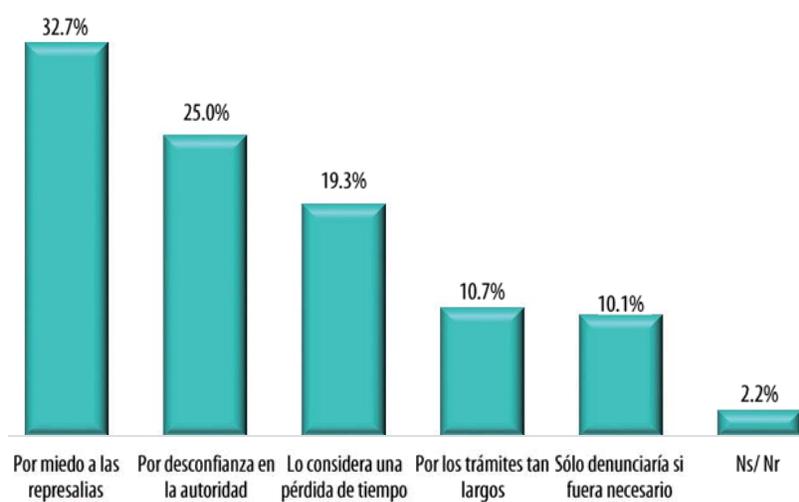


Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 11. En caso de que usted fuera víctima de un delito
¿hay alguna razón por la cual usted no denunciaría?



		Sí	No
Tipo de informante	Hombre (18-39)	44.8%	54.7%
	Hombre (40-59)	45.4%	54.1%
	Hombre (60+)	42.9%	53.2%
	Mujer (18-39)	46.1%	52.2%
	Mujer (40-59)	50.0%	48.8%
	Mujer (60+)	54.1%	41.9%
Población	Urbana	45.6%	52.8%
	Rural	51.0%	48.3%



Fuente: CESOP, encuesta territorial nacional “Seguridad y participación ciudadana”, diciembre de 2016.

Frente a la pregunta “En caso de que usted fuera víctima de un delito, ¿hay alguna razón por la cual usted no denunciaría?”, 51.8% dijo que no hay razones, frente 46.7% que sí encuentra razones para no denunciar.

Las razones por las que no denunciarían son: 32.7% miedo a las represalias, 25% desconfianza en las autoridades, 19.3% lo consideran una pérdida de tiempo, 10.7% por los trámites tan largos, 10.1% denunciarían únicamente si fuera necesario, y un 2.2% no supo o no contestó (Gráfica 12).

Ante las cifras y la percepción sobre la inseguridad, impunidad y corrupción que se vive en México, se entiende que casi ocho de cada 10 (77.3%) estaría a favor con que la Ley de Seguridad Interior otorgue un marco legal de actuación a las fuerzas armadas —entiéndase el Ejército y la Marina— para realizar labores de combate contra el crimen organizado que compete a los cuerpos policiacos. Esto puede corroborarse en la Gráfica 13.

Para finalizar este apartado tenemos que la ciudadanía cree que con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública, el Ejército y la Marina se podrá combatir al crimen organizado (56.4%); seguirá igual (24.6%); estarán excedidos en facultades (11.6%); y 7.4% no sabe o no contestó, como se puede ver en la Gráfica 14.

Derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Esto son una obligación del Estado. Según la CNDH:

[...] actualmente, lo que impera en México es una crisis generalizada de violaciones a los derechos humanos que se complementa con un marco estructural de corrupción e impunidad. Peor aún, el marco estructural de corrupción se realiza mediante redes de criminalidad que funcionan cada vez con mayor complejidad.¹⁰

¹⁰ Daniel Vázquez (coord.), Luz Cardona y Horacio Ortiz, Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014, México, 2017, en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_035.pdf] (Consulta: 3 de junio de 2017).

Uno de los principales factores que se discute en la Cámara de Diputados sobre la Ley de Seguridad Interior es el problema de los derechos humanos, en la Gráfica 15, se observa que la percepción respecto a este tema es que no se respetan (79.6%) contra el 16.2 que opina que sí.

Para aquellos que considera que no se respetan los derechos humanos la principal causa es la corrupción (49.9%), la impunidad (16%), la crisis política (6.3) y la ineficacia de los grupos de seguridad (2.8%); sólo 1.8% cree que es culpa del narcotráfico, como se refleja en la Gráfica 16.

La relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos se hace evidente con el soborno como condición de acceso a los derechos, ya sea por medio de la justicia o de los servicios públicos.

Ante esta crisis que vive el país la encuesta busca la opinión de la siguiente afirmación:

Dicen organizaciones de la sociedad civil que la ley que regula el actuar de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado es “una forma de legalizar la impunidad ante casos de graves violaciones a derechos humanos cometidos por elementos militares”.

La percepción de la población ante tal afirmación es bastante pareja: 43.6% de acuerdo contra 45.6% que se encuentra en desacuerdo; 5.9% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo y 5% no sabe o no contestó (Gráfica 17).

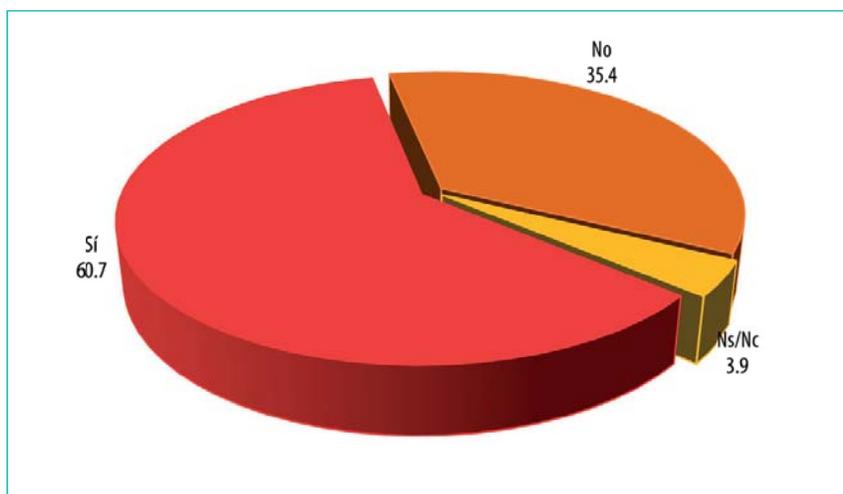
Las organizaciones civiles ven la aprobación de la Ley de Seguridad Interior como la consolidación de la militarización del país.

En lo referente a la percepción de que con la aprobación de la ley se prevendrían posibles violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y la Marina: 65.1% opinó que sí, mientras 27.8% que cree que no y 7.1 no supo o no contestó (Gráfica 18).

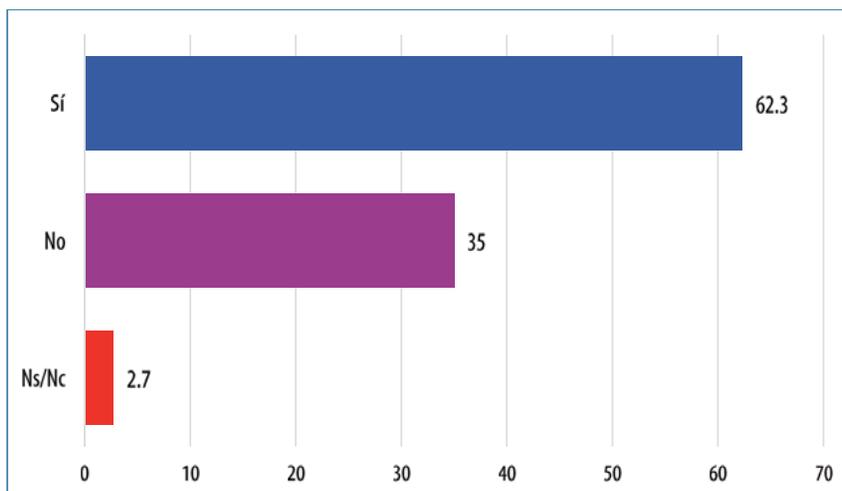
Alejandro Madrazo Lajous, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y experto en la materia, afirma que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad maximiza la violencia, por lo que lo único que genera son violaciones a las garantías individuales.

Gráfica 12. La aprobación de los encuestados sobre una ley que faculte al Ejército para realizar funciones de investigación como Ministerio Público. Además, que la ley faculte al Ejército para recibir denuncias, hacer detenciones y/o tomar declaraciones de testigos en caso de verse involucrado en algún delito.

¿Estaría usted de acuerdo con que una ley faculte el Ejército para realizar funciones de investigación como ministerio público?



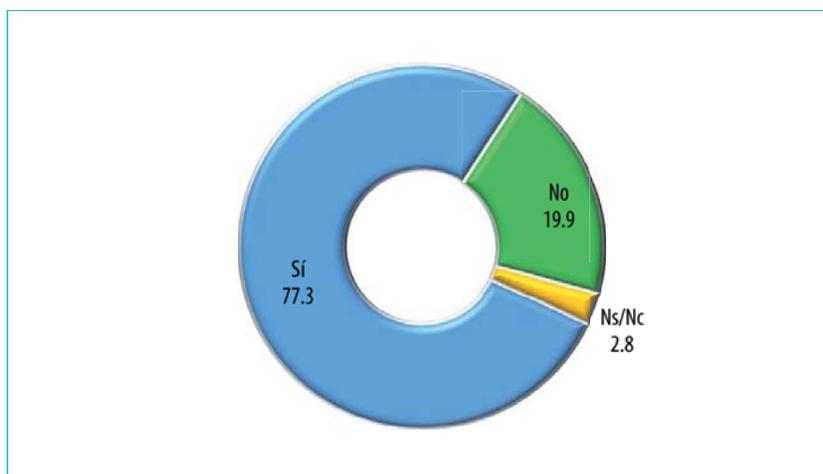
¿Estaría usted de acuerdo con que una ley faculte el Ejército para recibir denuncias, hacer detenciones y/o tomar declaraciones de testigos en caso de verse involucrado en algún delito?



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

Gráfica 13. ¿Estaría usted de acuerdo con que una ley otorgue un marco legal de actuación a las fuerzas armadas (Ejército, Marina) en realizar labores de combate contra el crimen organizado que competen a los cuerpos policíacos?

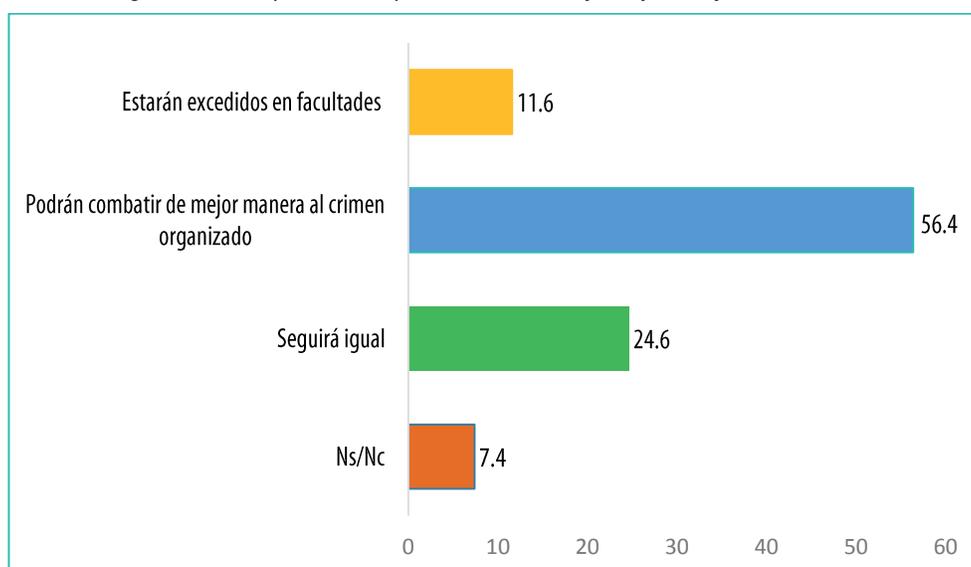
¿Estaría usted de acuerdo con que una ley otorgue un marco legal de actuación a las Fuerzas Armadas (Ejército y Marina) en realizar labores de combate al crimen organizado que compete a los cuerpos policíacos?



Fuente: CESOP, encuesta telefónica nacional "Ley de Seguridad Interior", marzo de 2017.

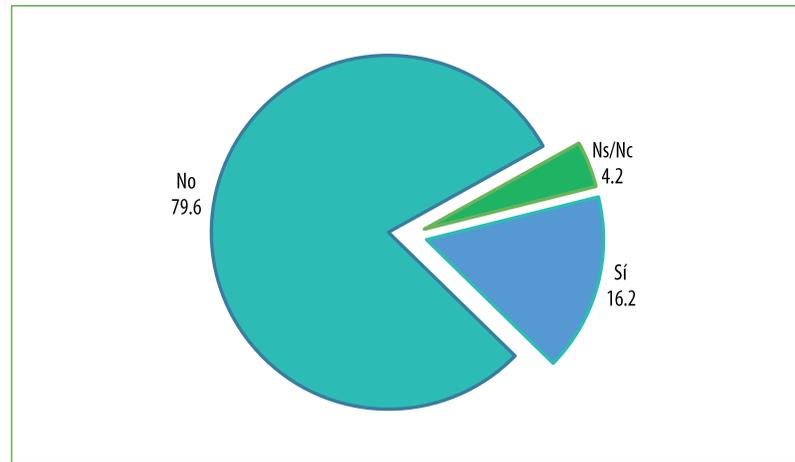
Gráfica 14. ¿Qué ocurriría con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior?

¿Usted cree que con la aprobación de la ley el Ejército y la Marina...?



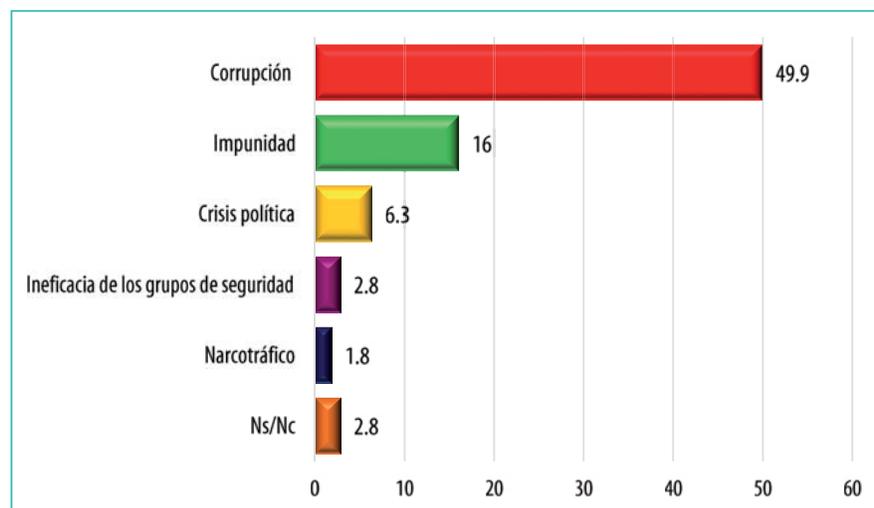
Gráfica 15. Respeto de los derechos humanos en México

¿Considera usted que en México se respetan los derechos humanos?



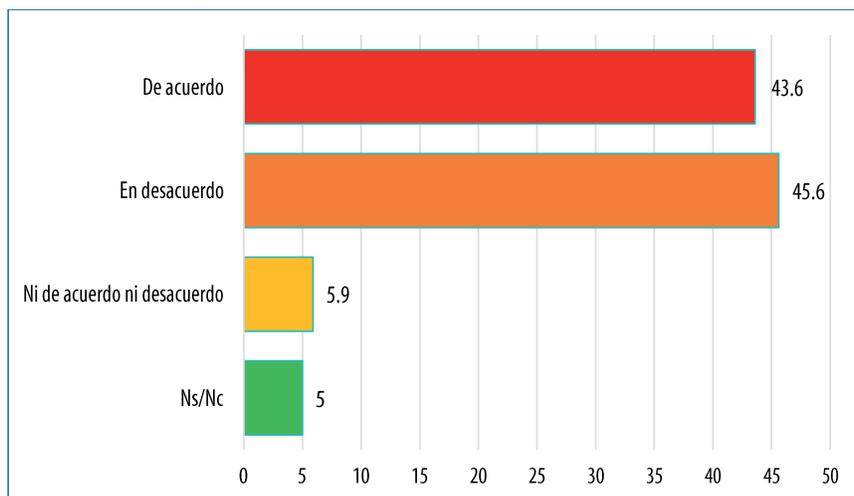
Gráfica 16. Cuáles son las causas por las que no se respetan los derechos humanos en México

En caso negativo, ¿cuáles consideraría como las causas?
Del 79.6% opina que en México no se respetan los derechos humanos



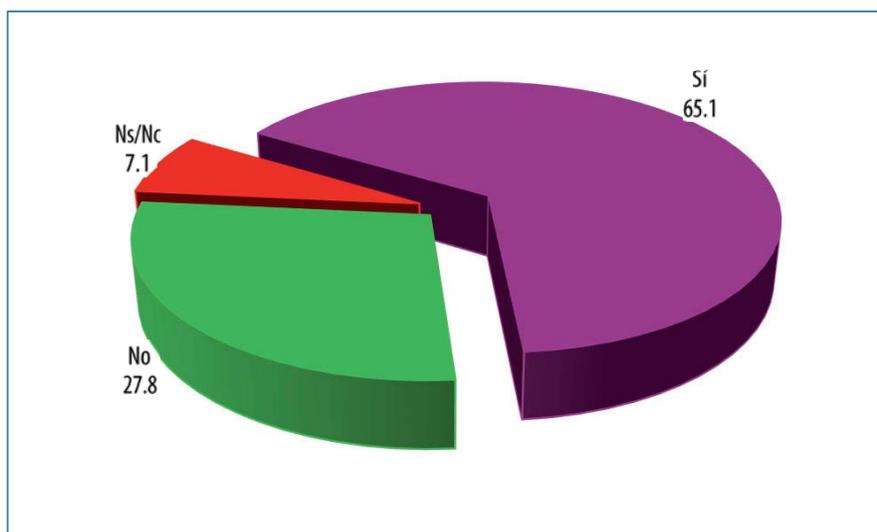
Gráfica 17. Opinión de los encuestados ante la afirmación:
 “organizaciones de la sociedad civil afirman que la ley que regula el actuar de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado es una forma de legalizar la impunidad ante casos de graves violaciones a derechos humanos cometidos por elementos militares”

¿Estaría usted de acuerdo con tal afirmación?



Gráfica 18. Con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior se prevendrían posibles violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y la Marina

¿Cree usted que con la aprobación de la ley se prevendrían posibles violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército y la Marina?



Siguiendo el informe del Senado de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Es de reconocerse la labor de las fuerzas armadas en materia de seguridad, y también no puede soslayarse que su salida de las tareas hasta ahora encomendadas en la materia de seguridad no pueden suprimirse de tajo, pues lejos de contribuir al orden nacional, dejaría un nicho propicio para el fortalecimiento de las organizaciones delincuenciales del país, por lo que su regreso a sus funciones constitucionales primarias debe ser gradual y verificable; sin embargo, su participación debe definirse y propiciarse bajo los estándares del principio de legalidad.¹¹

Otro factor a discutir es el índice de letalidad que tiene la Policía Federal contra el Ejército. En la Gráfica 19 podemos ver el histórico desde el 2007 a 2014. Se puede observar que la letalidad de los cuerpos armados ha tenido un incremento; esto se debe a que el combate frente al crimen organizado privilegia el enfrentamiento, más que la investigación.

Conclusiones

México tiene un gran problema en materia de seguridad, inmerso entre los primeros temas de la agenda nacional, aunado a la presencia constante de ellos en los medios de comunicación nacionales y extranjeros.

La capacidad financiera y la técnica adoptada por las organizaciones criminales han rebasado la capacidad del Estado para combatir a la delincuencia. Los datos demuestran que la inseguridad va en aumento, como se puede observar en los datos de la Envipe.

La percepción de la ciudadanía sobre la seguridad no vislumbra una solución al problema, a corto o mediano plazo; muy por el contrario, perciben que el problema de la inseguridad va de mal en peor.

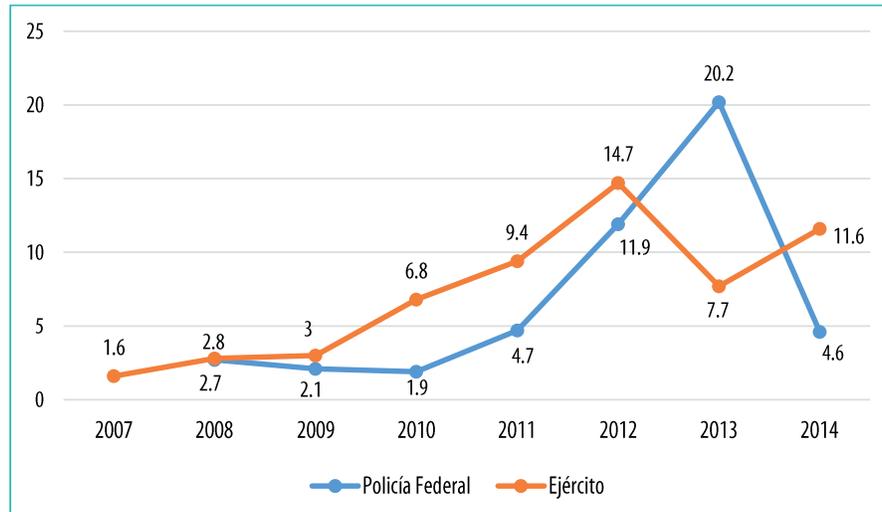
La seguridad pública en México debe dar un giro de 180°. No es sólo con los militares en las calles u ocupándose de labores policiacas como se resolverá el problema de la seguridad. Es necesario crear estrategias, políticas públicas y acciones que busquen garantizar la paz pública por medio de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público, a través del sistema de control penal y un eficaz Estado de derecho.

La coordinación entre los grupos policiacos y las fuerzas armadas es fundamental, y la estrategia debería dirigirse hacia mandos coordinados entre todas las fuerzas de seguridad del Estado, incluyendo el sistema judicial y los ministerios públicos.

¹¹ Senado de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos. Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que se han formulado para la eventual emisión de una ley de seguridad interior en México. En línea. Obtenido el 1 de junio de 2017 en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-28-1/assets/documentos/CNDH_seguridad_interior.pdf

Gráfica 19. Índice de letalidad de la policía federal y las fuerzas armadas (2007-2014). Datos oficiales

Índice de letalidad de la policía federal y las Fuerzas Armadas (2007-2014) datos oficiales



2011

- 48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
- 49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
- 50. Una perspectiva de opinión pública

2012

- 51. Residuos sólidos urbanos en México
- 52. Mujeres y elecciones
- 53. Jóvenes: optimismo moderado
- 54. Algunas notas sobre la opinión pública
- 55. Elecciones 2012 (Tomo I)
- 56. Elecciones 2012 (Tomo II)
- 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
- 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
- 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
- 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

- 61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
- 62. Órganos reguladores
- 63. Notas acerca del Pacto por México
- 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
- 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
- 66. Reforma energética
- 67. Notas acerca de la reforma fiscal
- 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
- 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
- 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 72. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 73. Apuntes sobre la reforma política
- 74. Derechos indígenas y armonización legislativa
- 75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
- 76. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 77. Algunos temas en materia social
- 78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)

2014

- 79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
- 80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
- 81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

- 82. El TLCAN veinte años después
- 83. Transparencia y rendición de cuentas
- 84. Migración y pobreza
- 85. Jornada electoral 2015 Vol. I
- 86. Jornada electoral 2015 Vol. II
- 87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
- 88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
- 89. Las paradojas de la megalópolis
- 90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
- 91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

- 92. Audiencias públicas para la regulación
- 93. Mando Único en la Policía Federal
- 94. Movilidad urbana
- 95. Redes sociales
- 96. Planeación del desarrollo urbano
- 97. Megalópolis
- 98. Derechos sociales
- 99. El proceso presupuestario en México
- 100. Hacia la protección de los derechos humanos
- 101. Análisis de la problemática social en México

2017

- 102. Panorama económico de México 2017
- 103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
- 104. Transparencia y rendición de cuentas
- 105. Agenda legislativa y temas afines
- 106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

  @cesopmx