

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO



LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: POLÍTICA CRIMINAL



TESIS

**LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
COMO FALSA ESTRATEGIA DE COMBATE AL CRIMEN**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR PRESENTA

SUSANA MARTÍNEZ NAVA

**COMITÉ TUTORIAL:
DIRECTOR: DR. RICARDO RODRÍGUEZ LUNA
COTUTOR: DR. JULIO CÉSAR KALA
COTUTOR: DR. LEANDRO EDUARDO ASTRAIN BAÑUELOS**

ÍNDICE

	Página
Introducción	7
Capítulo I. La evolución del Estado y el concepto de seguridad.	
Introducción	12
1. El origen del Estado Moderno: la seguridad como elemento presente en la finalidad del Estado.	13
a) Revisión del pensamiento de Hobbes a partir del <i>Leviatán</i>	13
b) El pensamiento de Locke conforme a las ideas del <i>Segundo tratado del gobierno civil</i>	15
c) Examen del pensamiento de Rousseau según <i>El contrato social</i>	16
d) El pensamiento de Kant en <i>Principios metafísicos del derecho</i>	19
e) Las ideas de Hegel a partir de su <i>Filosofía del derecho</i>	21
2. Reflexiones sobre la seguridad en los modernos	16
3. Las ideas de Beccaria entorno a la seguridad de acuerdo al <i>Tratado de los delitos y de las penas</i> .	25
4. La influencia de los teóricos del Estado moderno en el constitucionalismo mexicano	32
Capítulo II. Derechos humanos y Estado Constitucional de Derecho como el marco de la seguridad	

Introducción	49
2.1. Los modelos de algunos autores destacados	49
a) Modelo restringido de Hans Kelsen	49
b) Modelo democrático de Jürgen Habermas	56
c) Modelo de Estado de bienestar social de Eusebio Fernández	56
d) Modelo garantista de Luigi Ferrajoli	58
2.2. Los derechos fundamentales	62
2.2.1. Conceptualización	62
2.3. La seguridad en los tratados internacionales en materia de derechos humanos	75
2.4. Las reformas constitucionales	75
2.4.1. La reforma de seguridad del 18 de junio de 2008	77
2.4.2. Reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos	85
 Capítulo III. Las conceptualizaciones de la seguridad y el modelo adoptado en México	
Introducción	92
3.1. Seguridad nacional	92
3.2. Seguridad pública	103
a) El artículo 21 constitucional y otras normas relativas a la policía	104

b) Impacto de las labores de la policía en el sistema de justicia penal	108
c) Capacitación policial y condiciones laborales	109
d) Percepción del trabajo que realiza la policía	115
e) Rasgos de las instituciones de seguridad pública	117
f) Sistema Nacional de Seguridad Pública	119
3.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana como conceptos más democráticos	120
3.4. La manera en que la conceptualización de la seguridad ha influido en el diseño de políticas públicas acordes a los derechos humanos o no	124

Capítulo IV.

Marco jurídico de las fuerzas armadas. Su naturaleza jurídica y su deformación.

Introducción	133
4.1. Breve descripción de su desarrollo y estado actual	133
4.2. Marco jurídico	137
4.2.1. Normas constitucionales	137
4.2.2. Normas secundarias y jurisprudencias	141
4.2.3. Decreto que crea y decreto que reforma el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal	146
4.4. La formación militar y la deformación de sus fines	149
4.5. La democratización de las fuerzas armadas	162

Capítulo V. Sobre la militarización de la seguridad pública

Introducción	166
5.1. La militarización de la seguridad pública durante el sexenio de Ernesto Zedillo	168
5.1.1. La concepción de la seguridad nacional de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	168
5.1.2. La inteligencia durante el gobierno de Ernesto Zedillo	170
5.1.3. Casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos	172
5.2. La militarización de la seguridad pública durante el gobierno de Vicente Fox	176
5.2.1. La seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	176
5.2.2. La inteligencia durante el gobierno foxista	179
5.2.3. Caso emblemático de violaciones a derechos humanos	181
5.3 La militarización en el sexenio de Felipe Calderón	183
5.3.1. Las amenazas a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	184
5.3.2. La inteligencia durante el gobierno calderonista	190
5.3.3. Las violaciones a derechos humanos durante el sexenio de Calderón	191
5.4. La militarización de la seguridad pública durante el actual sexenio de Enrique Peña Nieto	193
5.4.1. La seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	193

5.4.2. La inteligencia en el sexenio peñista	196
5.4.3. Casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos durante el periodo de Enrique Peña Nieto	199
5.5. Indicadores de los saldos de la política de la militarización	204
5.5.1. Índices delictivos a nivel nacional (delitos de alto impacto)	204
5.5.2. Indicadores económicos en cuanto al costo de la violencia	209
5.5.3. Índices de corrupción	212
5.5.4. Índice de Estado de Derecho	214
5.5.5. Indicadores de impunidad	215
5.6. Reflexiones finales	216
Conclusión	220
Fuentes	222

INTRODUCCIÓN

La presente tesis doctoral aborda algunas aristas del tema que por varios años se ha mantenido como el asunto de mayor preocupación para los mexicanos: la seguridad. No sólo desde la percepción de la sociedad, sino de muchos otros sectores capaces de hacer mediciones con indicadores tangibles, la seguridad es toral para la vida de los mexicanos y hoy se encuentra amenazada por actores privados: el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común, pero también por entes públicos: la policía por su ineficacia al hacer frente a los actores privados, los militares por su fuerza letal, los tres poderes por su capacidad de decidir y su incapacidad para hacerlo conforme a los principios de un Estado Constitucional. Ya son al menos dos décadas experimentando fenómenos de violencia de parte de grupos del crimen organizado que se enfrentan entre sí y de las fuerzas armadas que los combaten, lo que ha traído costos de todo tipo, estas son las razones más importantes que permiten justificar esta investigación.

Se siguió el diseño de la investigación documental, se privilegió el método analítico-sintético teniendo como base los principales textos jurídicos, políticos, filosóficos, sociológicos, normas, jurisprudencia, programas y planes. Se utilizaron técnicas exploratorias, descriptivas y explicativas, correlacionales y comparativas.

Se plantea como problema que la militarización de la seguridad pública en México se ha consolidado sexenio tras sexenio, bajo la justificación de que las corporaciones policiales están rebasadas, corrompidas y son incapaces de hacer frente al crimen organizado y al narcotráfico, estos fenómenos han sido catalogados como amenazas a la seguridad nacional y por lo tanto el Estado debe combatirlos por medio de su brazo armado, en ejercicio de las facultades que le son concedidas al Presidente de la República para disponer de las fuerzas armadas en caso de ver comprometida la seguridad interior o exterior del país.

El objetivo general del trabajo consiste en evidenciar la incongruencia entre la política de militarización de la seguridad pública y los valores y principios de un Estado Constitucional de Derecho.

Los objetivos específicos del trabajo son:

1. Explorar los antecedentes y la justificación del surgimiento del Estado moderno en el contractualismo y la influencia de esas ideas en México.
2. Analizar la evolución del Estado de Derecho al Estado Constitucional y el papel que juegan los derechos humanos en este último.
3. Comparar los diversos conceptos y concepciones de la seguridad para encontrar correspondencia entre estos y el paradigma del Estado Constitucional.

4. Describir la estructura y formación de las fuerzas armadas mexicanas con la intención de reconocer su naturaleza jurídica y su compatibilidad o no con las tareas de seguridad pública.
5. Explicar la consolidación de la militarización de la seguridad pública a lo largo de los años y a través de temas claves, así como el impacto que esta ha tenido en la democracia, los derechos humanos y el Estado Constitucional.

La hipótesis se expresa de la siguiente manera:

Si en México se afirma la existencia de un Estado Constitucional y la vigencia de los derechos humanos y la democracia, entonces la militarización de la seguridad pública es incompatible con este modelo y además no contribuye a brindar seguridad aun sacrificando principios básicos del modelo de Estado que se afirma.

Dicha hipótesis se demostró ya que a través de los capítulos que componen esta investigación se puede evidenciar que al asumir el discurso del Estado Constitucional, éste privilegia los derechos humanos y la democracia, que el contenido de estos conceptos es muy amplio pero claro, ya que no admite que bajo la idea de garantizar seguridad se recurra a sacrificar los principios que lo sustentan.

So pretexto de la única mención de la seguridad interior en el texto constitucional, y en atención a que las facultades del presidente consisten en disponer de las fuerzas armadas para garantizarla, el ejecutivo federal, a través de varios años ha reafirmado la idea de contar con la autorización para hacer que la milicia se instale en un lugar que no le corresponde, que asuma tareas que no le competen, que se adjudique un marco jurídico espurio, como lo es ahora la Ley de Seguridad Interior y que además esto le permita permanecer inmutable por décadas ante la demanda de un reforma policial.

Lo cierto es que a pesar del recrudecimiento del poder punitivo del Estado, la inseguridad, la violencia, la delincuencia organizada, así como otros males, han ganado terreno y en México se vive una época con los peores índices delictivos en muchos años. Son políticas públicas fallidas, pero usadas con fines perversos: ya sea por intereses extranjeros, es decir, porque la política antidrogas norteamericana ha representado una gran influencia en el diseño de una estrategia de seguridad al interior del país; o por conveniencia interna, ya que parece quedar demostrado que no hay voluntad ni capacidad para transformar las instituciones clave de la seguridad, lo que parece apuntar a que esta situación es redituable para los funcionarios corruptos.

Esto forzosamente conduce a plantearse varias interrogantes: ¿esta política de Estado genera mayor malestar que remedio?, ¿es legítimo asumir que las fuerzas armadas deben hacer frente a problemas de delincuencia, cuando éstas fueron creadas con otra finalidad?,

¿son compatibles los derechos humanos, el Estado Constitucional de Derecho y la democracia con la militarización?

El presente trabajo desarrolla la idea de que el Estado en su proceso evolutivo, ha alcanzado formas de organización y control social que combinan el bienestar y la libertad, el culmen de dicho estadio, es decir, lo que hasta hoy mejor garantiza la libertad e igualdad de los hombres, es el Estado Constitucional de Derecho, en tales condiciones los derechos humanos deben ser vigentes y la democracia debe consistir en una estructura jurídica y régimen político fundado en el constante mejoramiento de las condiciones de vida las personas.

La militarización de la seguridad pública entra en constante contradicción con la democracia, con el respeto a los derechos humanos, es incompatible con un Estado Constitucional de Derecho porque pretende imponer por el mero uso de la fuerza un pretendido orden y una supuesta paz que es imposible de conseguir no sólo por los medios empleados, sino porque la estrategia y el objetivo son incoherentes en sí mismos, eso si se pudiera decir que se ha logrado en cierta medida la tranquilidad, pero el efecto que ha tenido la estrategia ha sido totalmente contrario: ha provocado una peligrosa fragmentación de los cárteles, una diversificación de sus negocios de manera que hay más víctimas potenciales y reales, una exposición de las fuerzas armadas al enorme poder corruptor del narcotráfico y la delincuencia organizada, se ha experimentado el mayor nivel de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, el país paga costos económicos altísimos por la violencia desatada, en fin, la militarización de la seguridad pública es una falsa estrategia de combate al crimen, ya que lejos de combatirlo ha expandido la violencia generando nuevas formas de ejercerla, no nada más por parte de los grupos delincuenciales, sino lo que es peor, por parte del Estado.

El objetivo de la investigación es exponer que la militarización de la seguridad pública es la estrategia del gobierno para hacer frente al narcotráfico y la delincuencia organizada y que a pesar y además de que es fallida, violenta derechos humanos, rompe con el Estado Constitucional de Derecho que se supone en México, al menos en teoría, comenzaba a cristalizarse y que resulta totalmente incompatible con un modelo democrático; lejos de abandonarse, se ha consolidado.

Para cumplir el objetivo se desarrollan cinco capítulos. En el primero se abordan los antecedentes del estado moderno, algunos de sus más importantes exponentes y se explora el papel de la seguridad como finalidad del Estado, se explican las diferentes posturas de los teóricos en cuanto la forma de lograr la seguridad y cómo esas ideas influyen en el desarrollo constitucional del Estado mexicano. En las constituciones que tuvo México hay variaciones en cuanto a concebir la seguridad interior y la seguridad pública, así como la defensa exterior, estos conceptos son clave, puesto que sientan las bases para justificar el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

En el segundo capítulo se aborda el Estado Constitucional de Derecho y los derechos humanos como el marco de la seguridad, al hacer un análisis de las características que algunos autores destacados han planteado acerca de tres modelos de Estado: restringido de Hans Kelsen, democrático de Habermas, de bienestar social de Eusebio Fernández y el garantista de Ferrajoli. Con esto se busca describir y explicar que el último modelo es el más parecido al adoptado actualmente por México y que la vigencia de los derechos humanos en ese contexto es un factor determinante para afirmar que realmente existen condiciones para garantizar seguridad, y que al mismo tiempo las estrategias para brindarla no pueden ser contrarias a los derechos humanos pues entonces los medios atentan contra el fin.

En ese sentido, el tercer capítulo trata el tema de las conceptualizaciones de la seguridad, ya que se considera importante delimitar hasta qué punto existe una relación entre la forma en la que se concibe la seguridad y las estrategias empleadas para conseguirla a partir de qué ámbitos corresponden a la pública, la nacional, la interior, la ciudadana y hasta la humana. En el contenido de estos conceptos están facultades, competencias, acciones, programas, estructuras que los acercan o alejan de una forma de ejercer el poder congruente con el Estado Constitucional de Derecho o no. Un aspecto de este tema resulta crucial, es el análisis de qué se ha hecho en relación a la policía, como principales agentes de la seguridad y se concluye que desde hace décadas la policía era incompetente y lo sigue siendo, se implementó un sistema de justicia penal que exigía de las corporaciones policiales un gran esfuerzo de formación, pero el Estado nunca estuvo a la altura de esa demanda.

Luego el capítulo cuarto estudia el tema de las fuerzas armadas, al buscar en su marco normativo un aspecto esencial: para qué están destinadas, cuál es o debe ser la función de la potencia militar en un Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo al plantearse una pregunta fundamental: ¿cuál es la formación que reciben los elementos de las fuerzas armadas? La respuesta es: la educación que reciben es información clasificada por razones de seguridad nacional; así que los ciudadanos en este país no deben conocer, ni siquiera de forma muy superficial a qué se pueden dedicar y a qué no los elementos militares, esos servidores públicos que patrullan las calles y que al parecer tendrían que ser más capaces que los policías para enfrentar al crimen, pues precisamente están ocupando esos espacios bajo ese argumento, pues de ellos justamente no hay derecho a saber qué pueden hacer. Es impensable que en una sociedad democrática no sea posible evaluar si las fuerzas armadas realmente podrían hacer frente al fenómeno de inseguridad que se vive, no solamente en el aspecto técnico, sino humano, en cuanto a su formación ideológica y de respeto a los derechos humanos, pero el viejo velo de las razones de seguridad nacional cubre todo aquello que no sea plausible evaluar, quizá más por motivos de conveniencia a la clase política que por cuestiones de seguridad.

El capítulo quinto explica el proceso de militarización de la seguridad pública que ha experimentado México a través de tres décadas, comenzando por el gobierno de Carlos Salinas hasta el actual. Se pone en evidencia bajo aspectos claves que la relación de Estados

Unidos con el gobierno mexicano buscaba un aliado para su política antidrogas que puso en práctica primero en Colombia y posteriormente en México; así mismo se demuestra que existe una relación directamente proporcional entre el uso de las fuerzas armadas y las violaciones a derechos humanos, entre mayor incremento de la fuerza, mayores y peores casos que atentan contra su vigencia. Se utilizan los planes nacionales de desarrollo para analizar cómo el concepto de seguridad nacional se ha visto fortalecido y se han incluido en él como amenazas el crimen organizado y el narcotráfico, lo que ha llevado al ejecutivo federal a justificar la utilización de la fuerza militar en su combate, sin embargo, a través de indicadores tales como la incidencia delictiva, la corrupción, la impunidad, la evolución que han experimentado los cárteles, etcétera, se infiere que las estrategias son equívocas ya que lo único que han logrado ha sido aumentar la violencia, exponer a las fuerzas armadas a un desgaste de todo tipo y han motivado una transformación muy peligrosa de las organizaciones criminales.

Este trabajo es una reflexión de más de tres años inspirada en la esperanza de poder contribuir un poco a pensar el problema de la inseguridad que envuelve a mi país. Es el deseo de aportar aunque sea demasiado poco a señalar lo que no es la solución, ya no la solución en sí misma. Desgraciadamente, cuando me encontraba pensando las políticas de seguridad y el fenómeno de la delincuencia, ésta alcanzó a mi familia y nos hizo sufrir. Aun así no creo que el uso de la fuerza sea la respuesta, no lo fue entonces y no lo será nunca.

Dedico mi trabajo a los señores doctores integrantes de mi comité tutorial que han sido para mí grandes guías académicas pero sobre todo humanas, su calidad como personas me inspira y me hace sentir agradecida por contar con más apoyo del que debían darme. Lo dedico también a mi esposo y a mi familia que siempre han estado para mí, apoyándome en cada momento bueno y no tan bueno, su amor me sostiene siempre y es la expresión más cálida de que Dios está conmigo.

CAPÍTULO 1

LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO Y EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Introducción

El contractualismo es una corriente filosófica-política moderna que afirma el surgimiento del Estado y sus diversas instituciones a partir de una convención social. Otra forma en la que se conoce es iusnaturalismo o hobbesianismo (por su fundador), y consiste en un planteamiento que introduce cambios sustanciales en el abordaje de las ciencias sociales, en concreto, el derecho. En este apartado se revisan algunas de las principales obras de los modernos: Hobbes, Locke, Rousseau y Kant ya que estos teóricos tienen en común el método racional con el que abordan las temáticas que conforman su pensamiento.¹ El contractualismo llega a su fin cuando aparece en la escena Hegel, otro teórico del Estado moderno que se decanta por el historicismo y con su sistema filosófico, niega que el Estado sea producto de un acuerdo de voluntades.

Hay temas destacados dentro de las teorías de los autores antes mencionados: *si hubiera que establecer el “vocabulario mínimo” del relato [...] constaría de: “individuo”, “estado de naturaleza”, “esfera pública y esfera privada”, “derechos”, “ciudadanía”, “soberanía”, “pueblo”, “pacto”, y “representación”*². Otro tema presente de manera explícita o implícita en las ideas de estos teóricos es la seguridad, ya que a través del estudio de las obras más representativas de estos autores, es un tópico constante porque atañe a la finalidad del surgimiento del Estado, así lo pone de manifiesto Guido Fasso: *el Estado será concebido como una libre y voluntaria creación de los individuos para la protección y*

¹ FASSO, Guido (1996), *Historia de la filosofía del Derecho*, 3ra. ed., trad. José F. Lorca Navarrete, Madrid, Ediciones Pirámide, t. II, p. 82.

² CAPELLA, Juan Ramón (2008), *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*, 5ª. ed., Madrid, Trotta, p. 138.

*garantía de sus derechos naturales, que pierde toda su justificación, pudiendo ser modificado o suprimido cuando no cumpla ésta su función esencial.*³

Sin lugar a dudas, el relato moderno se basa en la idea de protección que la organización social puede brindar a sus miembros, el propósito de asociarse es la garantía de respetar un acuerdo para tener un mínimo de certeza en que esa forma de vida velará por respetar lo que se considere valioso para sus miembros. La seguridad es definida como *la cualidad de estar seguro, en especial, la ausencia de temor, peligro, riesgo, preocupación, pobreza o ansiedad. La seguridad también implica certeza. El término proviene del latín securitas/securus, formado a partir de sine (que significa sin) y cura (cuidado, ansiedad, esfuerzo, preocupación).*⁴ El concepto de seguridad es para el presente trabajo el hilo conductor para establecer un marco a partir del cual la influencia de la configuración del pensamiento moderno ha estado presente en el actual Estado mexicano.

En este sentido, el propósito de este apartado es revisar algunas de las ideas de Hobbes, Rousseau, Kant, Locke y Hegel en sus principales obras en relación a cómo se conceptualiza la seguridad en el Estado y la influencia de ésta en la configuración histórica de la organización política, que hasta nuestros días tiene enormes repercusiones.⁵

1. El origen del Estado Moderno: la *seguridad* como elemento presente en la finalidad del Estado.

a) Revisión del pensamiento de Hobbes a partir del *Leviatán*

El pensamiento de Hobbes se considera la primera formulación filosófica-política por explicar el fundamento del Estado moderno, inaugura el pensamiento moderno y sobre él se asienta todo el ulterior desarrollo de las ideas de personajes tales como Rousseau, Kant y Hegel⁶.

³ FASSO, Guido (1996), *op cit.* nota 1, p. 82.

⁴ MCLAUGHIN, Eugene y MUNCIE, John (comps., 2005), *Diccionario de Criminología*, editorial Gedisa, Barcelona, p. 472.

⁵ Cfr. FASSO, Guido (1996), *op. cit.* nota 1, p. 80 al decir: *Éste es el aspecto político de la doctrina iusnaturalista moderna que va a ir preparando ideológicamente las grandes revoluciones liberales, la inglesa de 1668 y americana y francesa del siglo XVIII.* También Cfr. CAPELLA, Juan Ramón (2008), *op. cit.* nota 2, p. 114 se refiere a que: *...el discurso de la modernidad jurídico-política, este conjunto de ideas –aparecidas primero en los libros de los escritores y pensadores ilustrados- tuvo importantes consecuencias en la nueva configuración del estado y del derecho, así como también en la manera de verse así mismas las personas. Sus consecuencias todavía nos alcanzan a nosotros, pese a que el mundo está cambiando de un modo que vuelve obsoleto ese discurso.*

⁶ STRAUSS Leo (2011), *La filosofía política de Hobbes: su fundamento y su génesis*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p. 21.

Afirma Hobbes que el fin del Estado es la seguridad⁷, pero en sus planteamientos, esta noción adquiere un cierto sentido de *supervivencia de la especie*, ya que como punto de partida, asume que el hombre en su estado de naturaleza o estado original se encuentra siempre en una situación de guerra o condición de hostilidad⁸. Considera que el ser humano no vive de manera armoniosa como lo hacen el resto de las criaturas, pues a causa de sus pasiones provoca constantes conflictos con sus semejantes.

De esta manera, los planteamientos de Hobbes en torno a la seguridad se desarrollan, por un lado, en torno a ideas como guerra, temor, conflicto, pasiones u hostilidad; por otro, a la satisfacción de necesidades, como un mínimo indispensable para sobrevivir, pues reflexiona sobre la manera de evitar la perpetuación de un hipotético estado de guerra y es por ello que se instaura la autoridad, a través de un pacto que requiere la existencia de un poder capaz de mantener su vigencia efectiva por medio del temor para castigar la condición de hostilidad.

Según Hobbes, el Estado utilizará el terror como instrumento para sujetar a los hombres al pacto, aunque cabe mencionar que este autor considera que hay dos formas de alcanzar el poder soberano, a través del Estado político o por institución, y el Estado por adquisición⁹. En el primero de éstos, los hombres convienen en someterse y así ser gobernados; en el segundo, por la fuerza somete a sus súbditos, quienes por miedo al Estado aceptan su soberanía. De acuerdo a esto, es necesario distinguir que la soberanía surge, en el Estado por Institución, por el miedo de los hombres a sufrir la guerra que entre ellos mismos se hacen, mientras que en el Estado por adquisición, el miedo resulta del Estado mismo.

Hobbes sostiene que las leyes de la naturaleza conminan al hombre a otorgar su libertad al Estado, pues éste es la expresión de todo aquello deseable para la conservación del hombre mismo. Por lo tanto, el establecimiento de un pacto, sea para conformar un Estado político o instituido, o por adjudicación, tiene una gran finalidad: *la seguridad*. Al mismo tiempo, a través de la conformación del Estado, se ofrece armonía, felicidad, protección contra otros hombres que violenten el pacto, paz y seguridad común. De esta forma, cualquier atentado a la paz y la seguridad, lo es también contra los fines del mismo pacto y el Estado, por lo

⁷ HOBBS, Thomas (2014), *Leviatán: o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, p. 141.

⁸ *Ibidem*, p. 143.

⁹ *Ibidem*, p. 160.

Se alcanza este poder soberano por dos conductos. Uno por la fuerza natural, como cuando un hombre hace que sus hijos y los hijos de sus hijos le estén sometidos, siendo capaz de destruirlos si se niegan a ello; o que por actos de guerra somete a sus enemigos a su voluntad, concediéndoles la vida a cambio de esa sumisión. Ocurre el otro procedimiento cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí, para someterse a algún hombre o asamblea de hombres voluntariamente, en la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás. En este último caso puede hablarse de Estado político, o Estado por institución, y en el primero de Estado por adquisición.

tanto, éste se legitima en sus facultades al grado de que su actuación es incuestionable para el gobernado¹⁰.

El *Leviatán* es la última obra que refleja su pensamiento político y que gira entorno a los derechos a la vida y a la seguridad, las cuales *son embutidos en un saco absolutista que no logra contener las implicaciones jurídicas de un gobierno que reconoce, a pesar de todo, ser el representante de los intereses, a la vida y la seguridad, de los individuos*¹¹.

También hay presente en el *Leviatán* un tema común entre Hobbes y los autores que se abordan en este apartado, es el tema de la propiedad privada, en la que el Estado surge como protector de la misma frente a aquellos sujetos que se atreven a molestar a la clase burguesa, pues cabe recordar que Hobbes escribe esta obra en el momento en el que se configuraba la naturaleza de la propiedad y el surgimiento de la clase burguesa¹².

En su obra ya comentada no refleja un juicio de valor sobre el gobierno del monarca, es decir, entre si es bueno o malo, considera que el gobierno que lograra mantener la autoridad por miedo al temor de los gobernados y en pos de los intereses de estos está legitimado actuar usando la fuerza, como si el fin justificara cualquier medio que decida usar el soberano.

b) El pensamiento de Locke conforme a las ideas del *Segundo tratado del gobierno civil*

La filosofía política de Hobbes representa el punto de reunión de concepciones muy distintas y a la vez, el punto de partida de dos grandes movimientos revolucionarios del siglo XVIII: la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana¹³. El núcleo de su pensamiento político es el *Segundo tratado del gobierno civil*¹⁴, la cual es la obra que se toma como base en las consideraciones que se vierten enseguida.

Locke diserta sobre los fines de la sociedad política, los cuales se resumen en la seguridad en su propiedad, nuevamente en esta parte, cabe aclarar que el sentido de propiedad se refiere, como en Kant, a un sentido amplio que abarca la vida, la libertad y las posesiones, pero sin duda, la propiedad privada juega un papel importante. La seguridad para Locke implica una obligación a cargo del cuerpo político, que suple la fuerza particular que cada

¹⁰ *Ibidem*, p. 232.

¹¹ GUERRERO GUERRERO, Ana Luisa (2014), *Filosofía política y derechos humanos*, 2da. ed., Universidad Nacional, Autónoma de México, México, p. 191.

¹² STRAUSS, Leo (2011), *op. cit.* nota 6, p. 164.

¹³ SABINE, H. George (1994), *Historia de la teoría política*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, p.p. 402 y 403.

¹⁴ GUERRERO GUERRERO, Ana Luisa (2014), *op. cit.* nota 11, p. 212. Según la autora: *Esta obra es su máxima contribución teórica a la pregunta por las fuentes del poder político, además de la herencia que transmitió a la tradición liberal de los derechos humanos.*

individuo ejercía en el estado de naturaleza para la defensa de sus bienes, en una fuerza legítima a cargo de la sociedad política para evitar los abusos entre los hombres¹⁵.

Sostiene que el Estado se crea a través de un poder que establece los castigos para aquellos que trastoquen el goce en la propiedad de los demás hombres, este poder es el de hacer leyes; pero a este se suma el poder de castigar a quienes violan la ley, y el de hacer la guerra para preservar los intereses de la sociedad, en ese orden de ideas, el hombre, que en el estado natural podía hacer la guerra contra otro por haberle violado su derecho, renuncia a esa facultad porque ahora le pertenece al Estado¹⁶.

Para Locke, el Estado debe brindar seguridad para evitar el conflicto entre los hombres, pues esta situación revela la ausencia de una autoridad para castigarla y evitarla. Es necesario reconocer que puede existir conflicto entre los congéneres, pero realiza una distinción del estado natural y el de guerra. El primero es un estado de paz, armonía y convivencia, de ayuda mutua, mientras que el segundo consiste en la violencia, la destrucción y enemistad, más éste no es natural, pues no puede ser conforme a la razón¹⁷. Por ende, el poder civil es el cauce para evitar las agresiones que la condición natural del hombre le acarrea.

Es necesario aclarar que puede haber violencia entre dos hombres o más, cuando uno ha arrebatado a otro lo que le corresponde, y éste tiene derecho de ejercer violencia sobre el victimario para evitar que siga causando males. Este estado natural, como podemos ver, es distinto al de Hobbes, pues en éste, el hombre no es un sujeto en constante guerra, sino que de manera racional vive en libertad y es ya un individuo con derechos, aunque de forma precaria, o limitada a sus propias facultades, y de ahí nace la necesidad de vivir en el gobierno civil, mismo que deberá acotar la violencia entre los hombres.

Por otra parte, en el estado civil, la idea de seguridad no parte de un mínimo como en Hobbes, la sobrevivencia, sino que parte de una libertad que le pertenece al hombre y el poder político vigilará que no se disminuya, sino que se amplíe. Así mismo, otra diferencia sustancial radica en que el poder no se encuentra concentrado en el monarca, tal como Hobbes lo afirma, sino que está dividido para garantizar al hombre el derecho a disolverlo cuando éste no responda a la defensa de sus intereses.

c) Examen del pensamiento de Rousseau según *El contrato social*

Por su parte, Rousseau considera que los hombres salen del estado de naturaleza para formar un consenso que les permita realizar de mejor forma su libertad, la cual, ya es una cualidad

¹⁵ LOCKE, John (2014), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, España, Alianza editorial, p. 33.

¹⁶ *Ibidem*, p. 44.

¹⁷ *Ibidem*, p. 129.

propia de dicho estado y considera que el objeto de ese paso del estado de naturaleza a la sociedad civil, es *encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado*¹⁸, es decir el fin del Estado es garantizar a los individuos la propiedad y la libertad, por tanto, la seguridad es un concepto implícito en dicha finalidad del Estado que observa Rousseau, puesto que las ideas de defensa y protección son inseparables del concepto de seguridad, son de hecho medios para alcanzar dicho fin¹⁹.

También es preciso ahondar en que Rousseau, considera un concepto implícito de seguridad exterior, pues hace claras distinciones en este sentido. Aquí reflexiona Rousseau que la guerra no es una relación entre los hombres, pues más bien se trata de un vínculo surgido en una condición: la de soldado, la de defensor de su patria y con esto, la guerra es un fenómeno entre Estados, así afirma que un Estado no puede tener por enemigo sino a otro Estado, y no a hombres; pues no pueden fijarse verdaderas relaciones entre cosas de diversa naturaleza.²⁰

Sin embargo, aun cuando esta distinción es clara, emerge una idea que parece contradictoria en el pensamiento de Rousseau, es que equipara a los hombres que cometen delitos con enemigos, los cuales merecen ser desterrados y sufrir la pena de muerte, al afirmar que el Estado tiene un derecho de guerra sobre ellos a arrebatarles la vida²¹.

Estas consideraciones deben ser cuidadosamente contextualizadas, pues cabe recordar que el momento histórico y el contexto social en el que tuvieron lugar no pueden ser comparados con la actualidad, ya que tales proposiciones tomadas de forma literal y descontextualizadas, podrían ser peligrosamente útiles para justificar ideas contrarias a su esencia original.

Rousseau menciona que un indicador para saber si el Estado se encuentra vigente es la cantidad de crímenes, pues en una organización política funcional, los crímenes son muy pocos y los castigos se dan a los infractores de la ley, pero si prevalece el crimen, entonces es cuestionable la vigencia. Se puede decir, que bajo estas premisas, para Rousseau es válido tratar a un delincuente como enemigo si esto sirve para dar vigencia al Estado. Es posible afirmar que hay un tratamiento indiferenciado para las amenazas a la seguridad nacional y

¹⁸ ROUSSEAU, Jean Jaques (2012), *El Contrato Social*, México, ed. Leyenda, p. 14. *Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.* Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato social.

¹⁹ Cfr. FEUERBACH, Paul Johann Anselm Ritter von (2010), *Anti-Hobbes: o sobre los límites del poder supremo y el derecho del ciudadano contra el soberano*; trad. Leonardo G. Brond, Buenos Aires, ed. Hammurabi, p. 71. *Un estado de seguridad, en el cual el ser humano sea tan libre como deba serlo en forma adecuada a su naturaleza racional.*

²⁰ ROUSSEAU, Jean Jaques (2012), *op. cit.* nota 18, p. 11.

²¹ *Ibidem*, p. 32

para la seguridad pública, aun cuando en un principio se haya afirmado lo contrario. Lo que es un hecho es que la época en la que se gestó el pensamiento rousseauiano, no es la misma en la que estos conceptos han encontrado un tratamiento y estudio científico, pues apenas en aquella época se sientan las bases del pensamiento racional de las ciencias sociales.

En Rousseau, la seguridad se logra a través del contrato social, que permite el paso del hombre del estado de naturaleza a la sociedad civil, en la que se considera que el derecho del más fuerte es el derecho con el que se gobierna y el deber con el que se le obedece, más no con la fuerza física con la que éste pudiera imponerse, pues eso no resultaría legítimo, la legitimidad surge de la convención a la que los hombres llegan para que alguien ejerza la autoridad y de ahí la fuerza se justifica.

Para que el gobierno sea efectivo, debe ser más fuerte entre más grande es su población. También considera Rousseau el supuesto en el que los individuos contraríen la voluntad general, no dándole más opción al Estado que dejar libre a aquél que violente los derechos de otro. Es decir, se entiende esto como una expulsión del cuerpo político, pues su conducta, movida por su voluntad contraria a la voluntad general de vivir armónicamente, afecta los bienes de sus congéneres.²²

Bobbio menciona que Rousseau considera que en los casos excepcionales, es decir, no considerados por la ley, es preciso suspender el efecto de ésta, y para garantizar la seguridad pública se puede recurrir a aumentar la autoridad del gobierno o a designar a un dictador que ponga remedio a la situación, incluso al margen de la ley²³.

Rousseau sostiene que el paso del estado natural al estado civil, dota al hombre de un estatus mayor y lo convierte en un verdadero hombre cuyas aspiraciones son ahora superiores, pues se introduce aquí el concepto de la libertad moral, que es un regulador de los apetitos instintivos del hombre, que podría decirse, lo hacen esclavo de esas pasiones, mientras que en el estado civil, es verdaderamente libre. Es decir, este hombre se convierte en ciudadano²⁴. Se puede traer a colación en este punto que al igual que en el sistema jurídico mexicano, un ciudadano es aquél que participa de la vida política del país y que para conservar tal calidad debe adoptar un modo honesto de vivir²⁵.

²² *Ibidem*, p. 32. *Por otra parte, todo malhechor, atacando el derecho social, conviértese por sus delitos en rebelde y traidor a la patria; cesa de ser miembro de ella al violar sus leyes y le hace la guerra.*

²³ BOBBIO, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, p. 226.

²⁴ NOHLEN, Dieter (2006), concepto de ciudadano, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-Colegio de Veracruz, t. I, p. 204. *... el republicanismo concibe al ciudadano, en la tradición de la Polis griega, como forma de vida en la cual el ciudadano se realiza a través de su compromiso a favor del Bien Común y la Participación en la Dominación.*

²⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O.F., México, artículo 34. Disponible en:

Bien se puede derivar de lo antes mencionado que para Rousseau, la seguridad es un fin en sí misma: pues implica la vigencia del compromiso personal y colectivo de aceptar vivir en la sociedad política y quien no lo pretenda cumplir será expulsado de ella, degradado de su calidad de ciudadano.

d) El pensamiento de Kant en *Principios metafísicos del derecho*

Ahora, para derivar algunas nociones del pensamiento kantiano entorno al tema, es necesario delimitar la afirmación de Kant acerca de la existencia de un derecho estricto que es coactivo, es decir, su nota característica es que está provisto de una fuerza que obliga al sujeto a cumplir con la ley. Sin embargo también asegura la existencia de un derecho laxo, el cual tiene como notas la equidad y la necesidad (o derecho de necesidad).

Kant expresa una forma de tener una cosa exterior: *lo mío en derecho*²⁶ es aquello con lo que se tiene relaciones tales, que su uso por otro sin mi permiso me perjudicaría, al declarar que algo me pertenece, advierto a los demás que deben abstenerse en lesionar mi posesión, esto implica la existencia de otras posesiones que recíprocamente yo también debo respetar²⁷, y por lo tanto de voluntades particulares que es necesario recoger en una sola voluntad general que tenga la fuerza para garantizar a todos sus posesiones, se trata de un estado del hombre, en el que la legislación exterior y el poder de ejecutarlas es el marco en el que lo tuyo y mío exterior pueden darse: la constitución civil²⁸, pero ésta sólo es un estado de derecho que asegura a cada uno lo suyo, sin tener la posibilidad de determinar qué es lo suyo de cada quien y si existe justicia en ese concepto de propiedad.

Como se puede observar, Kant afirma que hay una *fuerza para garantizar a todos sus posesiones* y que *se trata de un estado del hombre*, así se puede decir que en estas consideraciones tan abstractas, hay una noción de realización de la seguridad, en el que la ley se advierte como un instrumento para alcanzarla.

El estado no jurídico o estado natural es aquél en el cual la posesión es provisional, pues no se encuentra protegida por la voluntad general del estado, sino que está a merced de la voluntad particular de aquél otro sujeto que quisiera privar del goce de esa posesión a otros y para oponerse a ese injusto, sólo contaría con la propia voluntad del particular. De ahí se

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf. Consultada el 19 de septiembre de 2018. *Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.*

²⁶ KANT, Emmanuel (1873), *Principios metafísicos del derecho*, Librería de Victoriano Suárez, p. 77. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1563>. Consultada el 14 de mayo de 2016.

²⁷ *Ídem*

²⁸ FASSO, Guido (1996), *op. cit.* nota 1, p. 273. *En esta expresión, el autor se refiere a un estado que sirve como instrumento y garantía de los derechos de los individuos. Estos derechos son anteriores (de manera lógica) al Estado, y éste no es su fundamento, no se los ha otorgado ni reconocido, sino que es una institución creada por los hombres para asegurarlos. Esto es lo que se conocerá como Estado liberal.*

sigue que mediante el estado social (que también llama Kant, estado artificial) y que corresponde también al derecho público es el contexto en el que se coexiste y por ello, el ente que garantiza este supuesto.

Afirma Kant que el derecho público, es pues un sistema de leyes para un pueblo, es decir, para una multitud de hombres, o para una multitud de pueblos que, constituidos de tal manera, ejercen los unos sobre los otros, una mutua influencia, tienen necesidad de un estado jurídico que los reúna bajo una voluntad única; esto es, de una constitución, a fin de ser partícipes en el derecho²⁹. El acto por el cual el pueblo se constituye en ciudad es el contrato primitivo, según el cual los hombres entregan su libertad para recuperarla ipso facto como miembros de una sociedad civil: la república. No puede considerarse este acto como un sacrificio, sino como una evolución en el paso de una libertad salvaje a una libertad subordinada a la ley, la cual es su propia voluntad.

Así mismo considera que si el gobernante viola las leyes, el súbdito debe hacer valer su queja, pero no oponerse de manera violenta a fin de conservar el Estado. Considera una separación de la iglesia y del Estado³⁰, hace una distinción entre la justicia civil y la justicia penal. Manifiesta que la mejor forma de gobierno es la autocracia, la constitución más justa es la república³¹. Estas ideas son sumamente progresistas, pues todas ellas son tendentes a conservar las instituciones creadas por los hombres en su beneficio, visualizan un estado ideal del hombre, pero al mismo tiempo prevén las contingencias que pudieran presentarse en una sociedad que no es perfecta y aportan un modo de solución que no dañe o debilite al Estado.

Esto se aprecia más aun cuando en la sección tercera de su obra, aborda el derecho cosmopolítico, considera que un principio de derecho es la idea de una comunidad pacífica y perpetua de la sociedad civil universal, el tratado de paz universal y duradera es todo el fin del derecho. Podría decirse que es la idea de una sociedad global que goza de derechos comunes a su naturaleza, derechos humanos.

Afirma Kant, contraponiéndose a Hobbes, que no es precisamente natural al hombre la violencia y la maldad, por lo que el estado natural no debiera ser sólo un estado de guerra entre los hombres, antes de que se constituya el estado civil, pero por muy buenos y amantes del derecho que se supongan sean los hombres, la idea racional a priori, de un estado no civil (o sea, no jurídico), supone la falta de seguridad contra la violencia.

De otra manera nadie tendría la certidumbre de poder hacer, en virtud de su propio derecho, lo que parece justo y bueno, y de no depender en esto de la opinión de otro. Por consiguiente, lo primero que debe decretarse, si el hombre no quiere renunciar a todas sus nociones de derecho, es este principio: «Es

²⁹ KANT, Emmanuel (1873), *op. cit.* nota 26, p. 165.

³⁰ *Ibidem*, p. 190.

³¹ Kant la considera como una forma de ciudad.

menester salir del estado natural, en el que cada cual obra a su antojo y convenir con todos los demás (cuyo comercio es inevitable) en someterse a una limitación exterior, públicamente acordada, y por consiguiente entrar en un estado en que todo lo que debe reconocerse como lo Suyo de cada cual es determinado por la ley y atribuido a cada uno por un poder suficiente, que no es el del individuo, sino un poder exterior. En otros términos, es menester ante todo entrar en un estado civil.»³²

De estas consideraciones, se deduce que para Kant la seguridad es la finalidad de vivir en el estado artificial que garantice a los hombres una sociedad sin violencia, en la que se respete lo suyo de cada quien, así como la libertad de actuar. En esta concepción del Estado se consideran opciones que pueden ser ejercidas por los ciudadanos para evitar que el gobernante actúe en contra de los intereses de los gobernados, es decir, se establecen límites y modos de realizar la seguridad, lo que marca una enorme diferencia con la concepción de Hobbes.

e) Las ideas de Hegel a partir de su *Filosofía del derecho*

El pensamiento de Hegel entorno al concepto de seguridad explica que la sociedad civil es el cumplimiento de tres momentos: la división del trabajo y la economía, la defensa de la propiedad y la administración de justicia y la prevención contra la delincuencia, así como la defensa de los intereses particulares por medio de la policía y la corporación ³³.

Cabe recordar que Hegel considera tres grados de eticidad, y ésta es el tercer momento objetivo que se convierte en lo absoluto. La primera división consiste en la familia, llamándola como espíritu natural, enseguida la sociedad civil³⁴, la cual puede ser coincidente en moralidad, que como voluntad subjetiva, pero objetivizada se concibe por algunos autores como compleja y difícil de interpretar³⁵, sin embargo podemos decir que la sociedad civil como punto intermedio entre la familia y el Estado, es distinta en Hegel en relación a los demás autores que hemos analizado aquí, ya que Hegel ve a la sociedad civil no como el culmen del tránsito del estado natural a la sociedad civil, entendida en este caso como esencia del Estado, al contrario de esta idea, la sociedad civil es en Hegel un punto intermedio, cuya plenitud se alcanza hasta el Estado.

La base de la idea de seguridad se encuentra en *la propiedad mi voluntad como querer personal se hace objetiva y por lo tanto como voluntad individual, la propiedad adquiere el*

³² KANT, Emmanuel (1876), *op. cit.* nota 26, p. 165.

³³ HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *Filosofía del derecho*, 5ª edición, trad. Angélica Mendoza de Montero, Buenos Aires, editorial Claridad, vol. 5, p. 176.

³⁴ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 40. *Jamás se resaltaré bastante que el “uso de sociedad civil” en cuanto esfera de las relaciones sociales, diferente de la esfera de las relaciones políticas, se debe a escritores alemanes (en particular a Hegel y a Marx...).*

³⁵ HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *op. cit.* nota 33, p. 51.

*carácter de propiedad privada; y una propiedad común, que según su carácter puede ser poseída separadamente, tiene la significación de una participación disoluble en sí y en la que dejar mi parte es por sí cuestión de arbitrio.*³⁶ Es aquí donde se exterioriza la voluntad de transmitir la propiedad a otra voluntad que desea adquirirla y el juego de las voluntades y las libertades de cada una se realizan entre sí en la sociedad civil; o bien, cuando existe contraposición surge el delito, el cual deberá ser castigado para resarcir el daño, para nulificar la violación restaurando la eticidad en las relaciones³⁷.

En este sentido, el autor considera justa la afectación sufrida por el delincuente al imponerle una pena, pues éste, haciendo uso de su voluntad, que es la libertad en sí, comete el delito y al mismo tiempo, en su acción (realización de su voluntad), está implícita una voluntad mayor o universal que es por medio de la cual se establece una ley que el delincuente debe reconocer en sí, la que será precisamente la que imponga dicha pena³⁸. Es así que explica que el Contrato y lo injusto tienen una relación con la voluntad del otro; el hecho negativo de conservar mi propiedad (según el valor) y de dejar al otro, lo propio. Por el contrario, el punto de vista del delito se considera aquí sólo como proveniente de la voluntad subjetiva y según el modo y la manera que tiene en ella su existencia³⁹.

El razonamiento es que la propiedad de un sujeto es Derecho abstracto de sí mismo, que frente a otro se vuelve algo concreto y si la voluntad de ambos coincide en la transmisión de ésta, dichas voluntades se convierten en una voluntad común, más no son la voluntad universal, la cual, en el caso de un delito sí es considerada como una afectación no sólo a la esfera de un individuo, sino a la esfera de la eticidad, con lo que la pena realiza el balance.

El autor trae a colación en este punto a Beccaria:

*Beccaria ha negado públicamente al Estado el derecho a aplicar la pena de muerte, en razón de que no puede suponerse que en el Contrato Social esté contenido el consenso de los individuos para dejarse matar; antes bien, debe presumirse lo contrario. Sólo que el Estado no es un contrato, ni su esencia sustancial es la defensa y garantía de la vida y de la propiedad de los individuos como personas, en forma incondicional; más bien, es lo más elevado que, también, pretende esa vida y esa propiedad y exige el sacrificio de las mismas.*⁴⁰

En este apartado se hace evidente la postura del filósofo que niega el contractualismo de Rousseau⁴¹ (del cual Beccaria sí es partidario); así como apunta a una visión del Estado en

³⁶ HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *op. cit.* nota 33, p. 39.

³⁷ *Ibidem*, p. 103.

³⁸ *Ibidem*, p. 108.

³⁹ *Ibidem*, p. 118.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 109.

⁴¹ Cfr. BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, pp. 19 y 20. Afirma que *para Hegel una institución del derecho privado como lo es el contrato de ningún modo puede ser el fundamento legítimo del Estado, debido*

la cual el individuo se disuelve sacrificado en aras de un patriotismo exacerbado. Hegel considera que el fundamento del Estado es el espíritu colectivo que por razones históricas se legitima, es decir, porque los hechos en la historia del hombre ponen de manifiesto esta organización en la que unos mandan y otros obedecen.

Ahora nos referiremos al Estado retomando el debate entre los contractualistas y Hegel en relación a la forma en la que los primeros plantearon una identificación entre sociedad civil y Estado, y como Hegel ve más allá de esta, incluso fuera de ella, al Estado, como una organización que contiene a la corporación, que es en la cual la seguridad (la conservación y defensa de los bienes tiene lugar) exige muchas veces el sacrificio de la vida de sus ciudadanos, cuando los tiempos de guerra lo impongan: porque el sacrificio por la individualidad del Estado consiste en la relación sustancial de todos y es, por lo tanto, un deber general, al mismo tiempo, como un aspecto de la idealidad, frente a la realidad de la existencia particular, llega a ser referencia particular y le es consagrada una clase propia, la clase del valor militar. Podemos ver ciertos rasgos de una noción de seguridad exterior, pues es entendida de manera diferente a la seguridad interior, antes referida. Enseguida desarrollamos un poco más esta idea.

Por otra parte, Hegel consideraba que la monarquía constitucional era la forma de gobierno de los Estados modernos por excelencia y que en ella debía haber el fraccionamiento de tres funciones, las cuales eran: poder legislativo, poder gubernativo y poder soberano, dentro de este último debían de reunirse los otros dos poderes. El poder y gubernativo es más cercanos a la sociedad civil, porque se ocupa de cuestiones que no tienen que ver con la soberanía externa, de la cual, el monarca es el individuo depositario de dicha autoridad.

Considera el autor en comentario que el fundamento del Estado es la innegable historicidad del mismo, es decir el Estado se legitima porque la historia lo dice:

Se ha discutido mucho en un tiempo la oposición de moral y de política y la pretensión de que la segunda sea adecuada a la primera. En este momento sólo corresponde destacar, en general, que el bienestar de un Estado tiene un derecho completamente distinto al bienestar del individuo, y que la sustancia ética, el Estado, tiene su existir, esto es, su derecho, directamente en una existencia no abstracta sino concreta y que sólo esta existencia concreta y no una de las muchas proposiciones generales sostenidas como preceptos morales puede ser para él un principio de acción y de conducta⁴².

a que la voluntad de las partes en un contrato es contingente, mientras que la relación entre el Estado y los ciudadanos es indisoluble, además en ciertas circunstancias el Estado le puede pedir al individuo el sacrificio de su vida por el bien común y la vida es un bien indisponible contractualmente.

⁴² HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *op. cit.* nota 33, p. 277.

Esto es lo que Bobbio llama la razón de Estado, toda vez que llega a la siguiente reflexión: *significa que el principio de acción del Estado debe ser buscado en su propia necesidad de existencia, que es la condición misma de existencia (no sólo de la existencia sino también de la libertad y el bienestar) de los individuos.*⁴³

Ahora bien, la seguridad entonces, es vista por Hegel como una tarea de la sociedad civil en la que el Estado como tal no interviene, sino que órganos inferiores a éste realizan la tarea de conservar o defender los intereses sociales, ya que en ella se llevan a cabo las tareas policiales. En base a este razonamiento se puede afirmar que Hegel se refiere en esta parte sólo a la seguridad pública o la seguridad personal.

De ahí que la idea de soberanía se funda en la unidad del Estado, de la cual el sujeto contribuye como un miembro, que no se diferencia del resto, no hay individuos, sólo voluntades que conforman lo absoluto⁴⁴. En realidad se trata de una negación de la voluntad individual, la aniquilación de la persona en defensa del Estado es para Hegel la mayor dignidad a la que puede aspirar el sujeto porque se entrega a altos valores, y lo expresa de la siguiente forma:

*La previsión policial realiza y sostiene, ante todo, lo universal, que está contenido en la particularidad de la Sociedad Civil, como orden externo y organización para la defensa y la garantía de los complejos de fines e intereses particulares que son los que tienen su existir en este universal; así como él, como dirección suprema, cuida de los intereses que van más allá de la sociedad. Puesto que, de acuerdo a la Idea, la misma particularidad en sus intereses inmanentes toma a lo universal como fin y objeto de su querer y actividad, retorna a la Sociedad Civil, lo Ético, en cuanto inmanente, constituyendo la determinación de la Corporación.*⁴⁵

Así, el valor del sujeto se determina en cuanto al Estado al que pertenece, pues fuera de él no podría la persona considerarse libre, pues su voluntad no estaría dirigida a una corporación, ni mucho menos al espíritu colectivo.⁴⁶

⁴³ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 116.

⁴⁴ HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *op. cit.* nota 33, pp. 269 y 270. *El idealismo que instituye la soberanía es la misma determinación por la cual, en el organismo animal sus partes no son partes, sino más bien miembros, momentos orgánicos, cuyo aislamiento y existencia por sí, es enfermedad.*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 207.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 212. *Si se confunde al Estado con la Sociedad Civil y su determinación se pone en la seguridad y la protección de la propiedad y libertad personal, se hace del interés de los individuos como tales, el fin último en el cual se unifican; y en ese caso, ser miembro del Estado cae dentro del capricho individual. Pero, el Estado tiene una relación muy distinta con el individuo; el individuo mismo tiene objetividad, verdad y ética sólo como miembro del Estado, pues el Estado es Espíritu objetivo.*

Hegel tiene el mérito de apartarse del camino del contractualismo, pero en él prima el afán de convertir al Estado como un ser, que existe mucho más allá de los intereses del individuo, lleva a los extremos a la persona jurídica como una voluntad incuestionable por el individuo, justifica esta necesidad de que el Estado sea *espíritu objetivizado* en la intención de apartarlo de los caprichos de los sujetos, razón por la cual éstos son menos importantes que él.

2. Reflexiones sobre la seguridad en los modernos

Hobbes no consideró que el Estado, o al menos los hombres en los cuales recaería su actuación, podrían llegar a corromperse o equivocarse, quizá consideró infalible al Leviatán en su tarea de alcanzar tales fines. Y en efecto menciona que todo cuanto hace está garantizado. Únicamente se refiere a que cuando hay hombres que son oprimidos por sus gobernantes el nombre del gobierno cambia por la percepción que tiene el súbdito, más no que sea posible que éste último esté legitimado o autorizado para rebelarse en contra del Estado.

En todo caso, el Estado acarrea ciertos inconvenientes que resultan preferibles de soportar a que se tenga que sufrir la ausencia del Estado, la cual perpetuaría la guerra entre los hombres con todas las calamidades que esto implica. Fundamenta Hobbes esta consideración en diversos pasajes de las escrituras, en los cuales se expresa que los mandatos de quien tiene derecho a mandar no pueden ser discutidos. Se trata pues de una obediencia ciega a los designios del Estado. El poder del soberano es por tanto absoluto e ilimitado. El fundamento de esta característica consiste en que el Estado no puede estar sometido a las leyes que él mismo ha creado, pues esto equivaldría a declarar que hay un poder superior al Estado, con la capacidad de juzgarlo y castigarlo, lo que es igual a afirmar que hay otra soberanía. Es así que el soberano sólo está obligado a rendir cuentas a Dios. Aun bajo estas consideraciones, cree necesario que el poder esté legitimado.

En relación a Hobbes, Rousseau tiene el mérito de discutir el supuesto en el que el soberano abusa de sus súbditos, sin embargo, Hobbes considera que cualquier cosa que haga el soberano goza de inmunidad, es decir, ya que los individuos renuncian a todos sus derechos en beneficio del Estado, éste no puede ser acusado por los súbditos, su voluntad es incuestionable. Al menos en Rousseau se revisa la posibilidad de que la asamblea delibere de forma perjudicial, y aunque no hay una respuesta a de qué modo convendría obrar en este caso, no hay infalibilidades declaradas. Sin embargo me parece importante afirmar que el pensamiento de Rousseau se instala en el deber ser, él pensó una forma de asociación que legitimara el paso de un estado natural a un estado civil que elevara al hombre por encima de sus pasiones.

Ese pensamiento moderno impone límites al poder soberano, los cuales son los de la voluntad general⁴⁷, y así los hombres deben ver protegidos sus bienes y su libertad, si las circunstancias exigieran la defensa de la soberanía los hombres deben protegerla, ya que lo que está en riesgo es el bien de todos y por ello la exigencia evidente de que ese actuar sería necesario para la conservación propia y colectiva. Otra virtud del hombre rousseauiano es que se convierte en un *citoyen* (ciudadano) al entrar en la sociedad civil, esta afirmación deviene de lo enunciado por Rousseau, en el sentido de que cada hombre se entrega a la sociedad a la cual pertenece, dándose por completo a los demás y a la vez recibiendo de los demás lo mismo que él entrega, no hay otro nombre que se le pueda dar a esta situación sino el de ciudadano, en el sentido republicano de la palabra. En cambio, el hombre hobbesiano es un vasallo, pues únicamente se somete a cambio de la protección del Estado.

Kant, mientras tanto, busca en su filosofía, responder a la pregunta: ¿Qué es el Derecho?, no a través de una respuesta empírica o descriptiva de lo que ha sido, sino más bien, a través de una respuesta puramente racional, en donde se contemple la sustancia del derecho y no el accidente. De esta suerte, Kant define lo que el derecho debe ser: *es justa toda acción que por sí, o por su máxima, no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad de cada uno según sus leyes universales*⁴⁸.

Para Kant, es preciso que en el deber moral, el sujeto considere que sus acciones tendrán que ajustarse al Derecho, de esta manera formula una ley universal de derecho, la cual enuncia: obra exteriormente de modo que el libre uso de tu arbitrio pueda conciliarse con la libertad de todos. Con este enunciado no se pretende que el individuo constriña su libertad al otro, sino que se formula un postulado de la razón que señala el contenido de la libertad misma. En este aspecto, el pensamiento de Rousseau y Kant son complementarios, pues, pareciera que Kant afina el concepto y las implicaciones de la libertad, a la que también Rousseau consagra su pensamiento, aunque él no lo hace desde una perspectiva puramente racional, ambos consideran a la libertad como la base de todas las clases de derechos.

La propiedad la considera Locke como un derecho natural⁴⁹, de cuya evolución da cuenta de manera minuciosa, en cómo es posible que sea comunal y privada, en este sentido podemos encontrar coincidencias con el pensamiento rousseauiano, el cual también

⁴⁷ Cfr. CAPELLA, Juan Ramón (2008), *op. cit.* nota 2, p. 140. También un aspecto muy importante en Rousseau es el concepto que tiene de la propiedad, pues al referirse al estado de naturaleza escribe: *el primero que, habiendo cercado un terreno, descubrió la manera de decir: Esto me pertenece, y halló gentes bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil.* En este sentido podemos encontrar una crítica muy dura de Capella, pues afirma que este pensamiento sentó del actual sistema económico.

⁴⁸ KANT, Emmanuel (1876), *op. cit.* nota 26, p. 42.

⁴⁹ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 27. *A través de Locke, la inviolabilidad de la propiedad, que comprende todos los demás derechos individuales naturales, como la libertad y la vida, y que indica que existe una esfera del individuo que es autónoma a la esfera del poder público, se vuelve uno de los bastiones de la concepción liberal del Estado [...] la más consciente, coherente, e históricamente importante, teoría de la primacía de lo privado sobre lo público.*

establece una idea muy importante de la propiedad privada, misma que es objeto de la seguridad, aunque no el único, uno muy importante.

Una diferencia sustancial en el pensamiento de Locke y Kant, es que el primero procura basar sus disertaciones sobre el estado natural del hombre en casos históricos de los que incluso toma como fuente a las Sagradas Escrituras, mientras que Kant abstrae esas ideas sobre el estado de naturaleza, ya que con independencia a que hayan ocurrido en el mundo en un lugar o época determinada, es una condición inherente al hombre. Esta diferencia no es menor, pues tal como Locke afirma, hay quienes pueden oponerse a sus ideas bajo el argumento de que no ha existido una sociedad que no se encuentre bajo un gobierno, como si el gobierno fuera anterior a la sociedad, naturalmente esto no puede ser así, pero aun cuando realiza estas referencias a la historia, sigue el método racional para defender la idea de un punto de partida en la naturaleza humana. Así, por otra parte, Locke analiza la posibilidad, de que suponiendo que ese gobierno fuera anterior a la sociedad, si la sociedad tiene derecho a rebelarse contra su gobierno cuando este es injusto con ella, y para responder a este planteamiento, vuelve a fundamentos casuísticos y lógicos.

Por otra parte, Locke, considera que para formar parte de una sociedad no basta con estar en un territorio y respetar las normas del mismo, pues eso no es suficiente para reconocer a ese hombre como súbdito del Estado, lo que hace falta además es que ese hombre, de forma expresa declare o prometa su entrega a la comunidad. Esto es algo muy parecido a lo que se afirmó al abordar a Rousseau, con respecto al ciudadano. Puede hablarse de que en este sentido se encuentra ya la base de conceptos tales como ciudadano y habitante, pues se debe dar un nombre u otro, según el grado de compromiso hacia el Estado. Así los autores asignan roles a los individuos, incluso en el sentido de defensores de la soberanía.

Hasta aquí es evidente que los autores antes aludidos se decantan por un Estado con ciertos rasgos, por un lado Hobbes no realiza una separación entre éste y la Iglesia, además considera que cualquier medio que decida emplearse para conservar la seguridad es preferible a vivir fuera de él. Sin embargo Rousseau, Locke y Kant son partidarios de un Estado secular y en el que existen límites al poder soberano, y llegado el caso, éste debe disolverse si no actúa para favorecer a los súbditos, es así que no se admite cualquier medio para garantizar los derechos, pues éstos se ven más amenazados cuanto más radicales son las medidas para conservarlos.

Podría decirse que Hegel es punto y aparte pues se ha dicho antes que el sistema filosófico de Hegel pone fin al iusnaturalismo y defiende el historicismo, pues asegura que la historia es el acaecimiento del espíritu, y que los hechos constituyen principio de su desenvolvimiento.

El autor asegura que el concepto en su realidad, es decir, en la forma en la que se nos representa, está comprendido en él mismo por esa afirmación fáctica de su

desenvolvimiento, entonces es posible ver en este momento la idea y su naturaleza, por ello considera al Derecho como acción y no como una formulación teórica ajena a la realidad.

El Derecho tiene vigencia, tanto en la forma en la que el Estado existe, luego en el contenido particular de las determinaciones, y en la forma en la que es aplicado, y aclara que no es parte del tema filosófico las contingencias que pueda presentar el ejercicio del Derecho, pues eso es mero accidente y no la sustancia de la cual pretende nutrirse la filosofía del Derecho, pues no es relevante si en un determinado momento histórico y en un lugar determinado se implantan ciertas instituciones, como las del derecho romano o germánico, dichas instituciones no son esenciales, porque lo que Hegel pretende en su filosofía, es hacer coincidir el pensamiento con la realidad, el ser con el deber ser.

Continúa Hegel al exponer que el campo del Derecho es la espiritualidad y su punto de partida y llegada es la voluntad. Entonces el campo del derecho son los hombres, primero de manera individual (subjetivamente), para pasar a un segundo momento en el que la colectividad moviliza toda una serie de relaciones de derechos y obligaciones (objetivamente), mediante la sociedad civil, es decir, llevan a cabo el objeto del Derecho a través de todas las voluntades e instituciones, que van a desembocar en el Estado (absoluto), que es la autoconsciencia, una forma de voluntad colectiva que se convertirá en la eticidad.

Se deriva que el hombre es un instrumento del Estado y no el sujeto a proteger, pues este tiene un fin utilitario: ser elemento constitutivo del espíritu colectivo, pero como una pieza y no como esencia.

De estas ideologías se derivarán consecuencias acerca del modo de definir a la sociedad, al Estado, al Derecho, la legitimación del poder y al hombre, así como las relaciones de todos estos elementos entre sí, que han marcado el rumbo de cada sociedad al grado de determinar la vida política y jurídica, al menos en el mundo occidental. Bobbio reflexiona acerca de la prevalencia entre una sociedad caracterizada por el dominio de lo privado sobre lo público y viceversa, al señalar ... *la contraposición entre sociedades militares del pasado y sociedades industriales del presente, entendida precisamente como contraposición entre sociedades en las que la esfera pública prevalece sobre la privada y sociedades en las que efectúa el proceso inverso*⁵⁰. En este sentido la reflexión afirma que cuando la prevalencia de lo público es tal, se expresa a través de la potencia más agresiva del Estado, y por otro lado, cuando los intereses privados priman, entonces el capital se hace presente, es posible que en la sociedad actual exista una mezcla de estos intereses que no llegue a representar un equilibrio sino una nueva forma de excesos: la utilización de los recursos del Estado para salvaguardar solamente ciertos intereses privados, ya sean lícitos o no, de esta reflexión se ocupará el capítulo V de este trabajo.

⁵⁰ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 27.

Lo que se afirma, es que a lo largo de esta exposición del pensamiento de los modernos se ha señalado su inclinación a considerar la prevalencia de ciertos valores por encima de otros, lo cual representa adelgazar al Estado, ensanchando la esfera del sujeto, pero no de todos, sino de aquellos que sí cuentan⁵¹, o subsumir al sujeto en el Estado, ensanchando a este último. Estos elementos como polos opuestos, verán cada vez más su contraposición con Hegel, ya que a partir de él no es posible confundir a la sociedad civil con el Estado.

Así, según el énfasis que se otorgue a los valores del Estado o los valores del individuo, repercute en la solución que se le da al conflicto entre ellos, por parte de los autores: *Hobbes considera que el peor de los males es la anarquía... en cambio como Locke, considera que el peor de los males es el despotismo.*⁵²

Es por eso que se analizaron los supuestos en los que los autores dan respuesta al problema de la obediencia o resistencia al poder, pues esto señala de qué parte se ponen los teóricos cuando se plantea un conflicto entre los intereses del pueblo y los del soberano, lo cual es un signo de cómo se ejerce el poder, es decir, el Estado hobbesiano reaccionaría de cierta forma ante la idea de brindar seguridad y de manera muy opuesta, lo haría el Estado bajo la concepción de Locke, o cualquier otro autor moderno cuya ideología se decante por la preponderancia de un valor por sobre otro, caso en el cual parece reducirse al interés público y al interés privado.

3. Las ideas de Beccaria entorno a la seguridad de acuerdo al tratado *De los delitos y las penas*

César Bonesana marqués de Beccaria es un pensador ilustrado que se considera el padre del Derecho Penal moderno, ya que con su tratado *De los delitos y las penas* se puede decir que inaugura una nueva etapa en la forma de concebir al delincuente, a las penas y a las medidas que el Estado debe considerar para la prevención y combate del delito, todo ello tiene como base la dignidad humana.

Su obra está impregnada de las ideas del contractualismo pues recibió la influencia de estos filósofos políticos de manera muy directa y en especial de Rousseau y en ella se plantea las siguientes preguntas, de las cuales se derivan nociones sobre la seguridad:

¿Pero cuál es el origen de las penas, y sobre qué está fundado el derecho de castigar?, ¿Cuáles pueden ser los castigos que convengan a los diferentes

⁵¹ Cfr. CAPELLA, Juan Ramón (2008), *op. cit.* nota 2, p. 130. Los que detentan la propiedad o que cuentan la historia. Ese “no contar” significa que no eran vistos por quienes sí contaban –la aristocracia, la autoridad– ni como oponentes o adversarios ni tampoco como semejantes, sino como algo parecido a sirvientes: como inferiores.

⁵² BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo (1986), *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, trad. José Florencio Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 118 y 119

*crímenes? ¿Es la pena de muerte, verdaderamente útil, necesaria e indispensable para la seguridad, y el buen orden de la sociedad? ¿Son justos los tormentos y las torturas? ¿Conducen al objeto que las leyes se proponen? ¿Cuáles son los mejores medios de impedir los delitos? ¿Son las mismas penas igualmente útiles en todos tiempos? ¿Cuál es su influencia sobre las costumbres?*⁵³

En estas ideas se pone de manifiesto un pensamiento humanista al establecer enunciados que han servido de dogmas en el Derecho Penal, sin embargo, en lo que se centra este análisis es en las ideas entorno a la seguridad. La esencia de estas consideraciones es la afirmación de Beccaria de que el Estado debe garantizar la libertad y seguridad de sus miembros a través de las leyes⁵⁴, sin embargo el cómo deber hacerlo o cómo deben ser esas leyes es lo que resulta de mayor interés para seguir el hilo conductor de la influencia que tuvieron los teóricos del Estado moderno en la obra de Beccaria.

Beccaria considera que deben existir medidas de prevención en la aplicación misma de las penas, es decir, la finalidad de la pena no es la de simplemente causar un daño al delincuente, sino evitar que éste cause otros daños y servir de advertencia a la población, es decir, tiende a evitar que la población delinca. Sin embargo también considera que la pena no debe ser atroz pues sería contraria a sus fines⁵⁵, ya que en lugar de servir de medida preventiva causaría descontento y miedo entre la población y esta se vería tentada a ir en contra del Estado por los excesos de los que es capaz éste.

Así mismo considera que se debe evitar la impunidad y el castigo de inocentes⁵⁶, pues esto también contradice la finalidad de la pena, si ha de aplicarse una pena a un delincuente y éste burla a la autoridad, entonces ésta pierde credibilidad ante la sociedad, pero por otra parte, tampoco es bueno que se castigue a inocentes puesto que eso también genera disgusto a la población, y la autoridad que se ejerce para castigar no se percibe como legítima.

Considera que el peso de la pena debe ser la menos dura y la más beneficiosa para la víctima, es decir, es necesario buscar un equilibrio para los sujetos implicados en el delito, pero éste debe ser buscado tratando de causar la menor afectación al delincuente y la mayor reparación a la víctima.

Respecto a la pena de muerte, afirma que esta es la guerra de la Nación contra un ciudadano, porque juzga útil o necesaria la destrucción de su ser y sólo dos son los motivos por los que se podría considerar útil o necesaria: la amenaza de la seguridad nacional y que la muerte de uno impida que otros cometan delitos. Sin embargo considera que hay una

⁵³ BONESANA, César (1993), *Tratado de los delitos y las penas*, Editorial Heliasta S. R. L., Argentina, p. 57.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 52.

⁵⁵ *Ibidem*, p.p. 59-64.

⁵⁶ *Ibidem*, p.p. 80 y 81.

relación directamente proporcional entre la justa aplicación de las penas y la seguridad y libertad de los súbditos⁵⁷.

También manifiesta que la fuerza interior que defiende las leyes es distinta a la exterior que defiende al soberano y a la nación, es decir, hay en Beccaria una distinción entre la seguridad interior y la exterior, incluso considera a la esclavitud como una opción para sustituir a la pena de muerte, ya que impide que se cometan delitos y es más ejemplar para la sociedad, toda vez que como se ha expuesto líneas arriba, la guerra de una Nación contra un sujeto sólo la justifica Beccaria por razones de seguridad nacional, es decir, considera que los esclavos equivalen a prisioneros de guerra a los que es más conveniente dejar como esclavos.

Por otra parte, afirma que existen delitos que se cometen debido a una situación de vulnerabilidad que las leyes no han podido evitar y en esos casos es preciso reconsiderar si penalizar esos casos sería justo⁵⁸, Beccaria considera que debe haber una aplicación igualitaria de la ley entre ricos y pobres, pero también reconoce que muchas veces la desigualdad económica es generada por el Estado y que ésta genera un envilecimiento del hombre al que no se le puede culpar por su mal comportamiento, es por eso que sostiene que es mejor evitar los delitos que castigarlos y que para evitarlos es necesario que impere la ley (no la tiranía) y que se erradique la desigualdad; es necesario reconocer las buenas obras; el modo más seguro y complejo de evitar el delito es la educación.

Es evidente que Beccaria retoma las ideas de los contractualistas y las aplica al Derecho Penal, y yendo un poco más allá establece algunos principios de política criminal que se decantan por la prevención, antes que por la persecución y el castigo a los delincuentes, considera como base de los males a la desigualdad social y cree necesario que el Estado ejerza de manera justa sus funciones, con apego a leyes que recojan la dignidad humana, tiene fe en el hombre, pues cree que la educación es el camino para evitar el delito.

Beccaria es un claro defensor de la división de funciones pues lo considera necesario para evitar que el soberano abuse del poder, y si bien justifica que éste tenga la facultad para castigar, considera que los límites a esa facultad deben ser tales que sólo se cumpla con los fines de la pena:

Todo acto de autoridad de hombre a hombre, que no se derive de la absoluta necesidad, es tiránico. Veis aquí la base sobre que el Soberano tiene fundado su derecho para castigar los delitos: sobre la necesidad de defender el depósito de la salud pública de las particulares usurpaciones; y tanto más justas son las

⁵⁷ *Ibidem*, p. 60. [...] y tanto más justas son las penas, cuanto es más sagrada e inviolable la seguridad, y mayor la libertad que el Soberano conserva a sus súbditos.

⁵⁸ *Ibidem*, p.p. 96 a 98.

*penas, cuanto es más sagrada e inviolable la seguridad, y mayor la libertad que el Soberano conserva a sus súbditos*⁵⁹.

Como se observa, el pensamiento de Beccaria se asienta sobre bases de libertad, con estricto apego a la necesidad de conservar la seguridad, sin que el poder se exceda y desborde al gobernado, pues esto es contrario a la finalidad que se persigue: el bienestar de los súbditos.

4. La influencia de los teóricos del Estado moderno en el constitucionalismo mexicano.

Los teóricos del Estado moderno aparecen con Hobbes⁶⁰ en el siglo XVII y culminan con Kant⁶¹ y Hegel, en el siglo XIX, tal como ya se señaló en el primer apartado de este capítulo. La ideología de estos filósofos del Derecho influyó en las grandes revoluciones europeas y se desarrolló durante el “Siglo de las luces”⁶², cuyo impacto en México, aunque de forma más tardía resulta innegable. Es así que desde la primera Constitución se reconoce su influencia, la cual se hace cada vez más presente en el desarrollo del Estado mexicano, al consolidarse en las distintas normas fundamentales, una serie de conceptos, principios y valores que evidencian el impacto de los contractualistas en la construcción de las instituciones de México. Para ello se recorrerán las Constituciones que conforman la historia de las instituciones mexicanas que habrán de ejercer influencia en el tema que es materia de este trabajo: la seguridad y la militarización. En este apartado se busca descubrir los matices de la seguridad, los órganos encargados de garantizarla, las facultades y diferencias entre los conceptos forjados por los primeros textos en relación a lo que hoy se establece sobre seguridad.

La Constitución española de 1812 fue promulgada por la Cortes Generales de España el 19 de marzo, se le conoció como Constitución de Cádiz, es jurada por Fernando VII, Esta Constitución es producto de las ideas de la Ilustración y la Revolución Francesa, pues admite la idea de monarquía limitada, ya que el ideario Francés (el derecho natural, la soberanía nacional y la división de poderes) estaba influyendo fuertemente a España.

⁵⁹ *Ibidem*, p.p. 61 y 62.

⁶⁰ Con su obra *Leviatán* escrita en inglés en 1651.

⁶¹ En el mismo año de la muerte de Kant, 1804, aparece el Código de Napoleón, con el cual comienza la codificación y por lo tanto el Positivismo Jurídico.

⁶² *Cfr.* FASSO, Guido (1996), *op. cit.* nota 1, pp.165 y 166 *Se trató de un movimiento que no es configurable, como sistema de ideas, y menos aún como escuela: es una actitud espiritual y cultural difusa, que se manifiesta de forma y en campos diferentes, sin circunscribirse al campo de lo estrictamente filosófico, extendiéndose, por el contrario, a toda la sociedad de la época, entre aristócratas y burgueses, en los ámbitos intelectuales y mundanos; convicción profunda junto a moda, como expresión de una mentalidad, de un modo de pensar y sentir, común a toda la época y a la mayor parte de Europa.*

En su espíritu y en muchos de sus preceptos resumió la Carta de 1812 las ideas filantrópicas del siglo XVIII y la influencia heredada de la Revolución Francesa, aún fresca. En las Cortes de Cádiz que le dieron vida estuvo parlamentariamente representada por primera vez, después de aquella Revolución, la clase media, incorporada recientemente a la política, y factor determinante, a partir de ese momento, en la vida nacional.⁶³

Es así que aunque la vigencia de esta Constitución no fue tal en México, debido al movimiento de Independencia, su influencia consiste en que nuestro país conoció lo que era una Constitución debido a las Cortes Generales⁶⁴ y retoma de ella varios conceptos.

Según Di Giorgi⁶⁵, las Cortes de Cádiz delinearon el nuevo orden de España y fijaron elementos fundamentales del primer constitucionalismo español como Estado moderno. La Constitución establece la obligación a cargo del Estado de crear leyes para conservar el orden, es decir, preservar la certeza de los ciudadanos de que el Estado, mediante la aplicación de la ley, resguardará sus derechos.

Es posible considerar que de manera implícita este artículo se refiere a la seguridad pública, pues expresa que la *Nación*, tiene la obligación de brindar a los individuos la certeza de que sus bienes estarán a salvo, concede de forma detallada, facultades a los ayuntamientos para que sean los responsables de llevar a cabo esta labor en distintas áreas.

Así mismo, hace referencia a la fuerza militar nacional para hacerse cargo de la defensa exterior del Estado, y de la conservación del orden interior. De esta forma, deja en manos del Rey el uso de la fuerza de las milicias para el interior de la provincia; limitándole dicha facultad a la autorización de las Cortes para su uso en el exterior. Se debe recordar que para entonces, tanto el clero como la milicia conservaban una serie de privilegios o fueros que los convertía en dos bastiones que por muchos años serán obstáculos para la igualdad y la paz social.

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán fue sancionada el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América

⁶³ HERNÁNDEZ, Octavio A. (2014), “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Fondo editorial de la Cámara de Diputados, p. 1.

⁶⁴ DE LA CUEVA, Mario (2011), *Curso de Derecho Constitucional*, México, Poder Judicial de la Federación, p. 42. Así, el autor Mario de la Cueva y de la Rosa lo refiere en los Apuntes de su curso de Derecho Constitucional, argumentando: “...se pueden señalar tres grandes influencias legislativas y una cuarta de carácter general, respecto a la formación de nuestro derecho constitucional: 1. España. México aprendió de las Cortes de Cádiz españolas lo que era una Constitución...”.

⁶⁵ Cfr. DE GIORGI, Raffaele (2013), “El Estado Constitucional de Derecho (representaciones tlaxcaltecas en Cádiz)”, *Criterio y Conducta*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, semestral, núm. 13, enero-junio, p. 67.

Mexicana. Se conformó por 22 capítulos, integrados por 242 artículos, careció de vigencia práctica debido a que el 24 de febrero de 1821 nace el Plan de Iguala estableciendo nuevas formas de organización para México y posteriormente con los Tratados de Córdoba queda consumada la Independencia de México. A pesar de la falta de vigencia, es de tomar en cuenta las disposiciones que en materia de seguridad pública recogió este instrumento, pues se trata de la primera norma fundamental que proclaman los habitantes de Nueva España levantados en armas, derivada de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón.

En el artículo cuarto se reconoce que el gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos. Considera que el fin del Estado es brindar seguridad a los gobernados, y que cuando el gobierno de este Estado ya no cumple con sus fines, la sociedad tiene derecho a sustituirlo. Es así que en los artículos 24 y 27 se delinea un poco más el concepto de seguridad, aunque desde luego, su contenido es tan profundo que ha sido considerado el primer antecedente en México del individualismo democrático liberal.

Estas ideas se robustecen con las consideraciones hechas por Alfonso Noriega:

En el preámbulo a la Constitución francesa de 1793, encontramos las siguientes declaraciones:

Artículo 23. La garantía social consiste en la acción de todos, para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía reposa en la soberanía nacional.

Artículo 24. La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada.

Basta comparar el texto de los artículos transcritos de la Constitución de 1814 y los relativos de la Declaración de la Convención Nacional de Francia y la Constitución de 1793, para corroborar nuestro punto de vista: la Constitución mexicana se inspiró, y más aún, copió en el título o rótulo del capítulo de Derechos del Hombre, y en sus artículos 24 y 27, las disposiciones contenidas en la Declaración de la Convención Nacional de Francia, inspirada en la Declaración de 1789 y reiterada en la Constitución de 1793⁶⁶.

Este texto constitucional hace una distinción entre la seguridad o *tranquilidad* interior y la exterior; dotando de facultades al supremo gobierno, es decir, lo que hoy conocemos como Poder Ejecutivo, que en aquella Constitución está compuesto por tres individuos, para que organice la fuerza armada y haga cumplir los reglamentos de policía, así como todos aquellos recursos que le provean las leyes para proteger los derechos de los gobernados.

⁶⁶ NORIEGA, Alfonso (2012), “La Constitución de Apatzingán”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Fondo editorial de la Cámara de Diputados, pp. 48 y 49.

Aun cuando pareciera que el texto constitucional autoriza al supremo gobierno para emplear la milicia en la seguridad, creemos que esto no es así, pues de la lectura de estos mismos artículos hay una separación entre la tarea de los ejércitos y milicias nacionales y la de la policía, ya que de los artículos 24 y 27⁶⁷ se desprende que habrá límites a los poderes y atribución de responsabilidades a los funcionarios públicos, además es dable reconocer que es la primera Constitución en establecer derechos del hombre, o ciudadano, así lo menciona su capítulo III. Por otra parte, instaura un régimen republicano, así lo expresa Salvador Azuela: *vale la pena subrayar el esfuerzo que hizo Morelos para darle a su país un régimen constitucional. Se trata de un caudillo que pudiendo haberse colocado del lado del caudillaje, establece un régimen constitucional*⁶⁸. Basados en estas ideas es lógico concluir que la separación de poderes fue una idea básica dentro de esta Norma Suprema, que seguramente José María Morelos y Pavón retoma de los iusnaturalistas, pues a ello hace referencia el artículo 11 del Decreto en comento.

Esto es de enorme importancia a la hora de dilucidar si desde nuestros primeros textos constitucionales se separa a la seguridad en sus diferentes vertientes y en esta Constitución es clara la notable influencia de las ideas de los teóricos del Estado moderno, sin embargo también es muy claro cómo se perfila la seguridad al atribuirse distintas funciones a órganos determinados para cada tarea.

Posteriormente, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano estuvo vigente a partir de febrero de 1823, su vigencia fue muy breve, ya que el 19 de marzo de ese mismo año, Iturbide abdicó acosado por las tropas de Santa Anna, que se levantaron en armas con el Plan de Casa Mata. A pesar de esta circunstancia, las disposiciones de este Reglamento contienen normas en materia de seguridad que reflejan de forma importante la ideología de sus creadores.

En el preámbulo del Proyecto del Reglamento Provisional, se establece la seguridad como una de las prioridades y razón de ser del Estado, así como garantía social. El artículo 20 faculta al emperador para organizar la fuerza “política”, que consideramos que se trata de la fuerza que dispone el Estado para la salvaguarda de la soberanía, pues en el artículo 22 se refiere a la fuerza pública como “esencialmente obediente”. Luego en la sección cuarta, del

⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016), *Constitución de Apatzingán*, México, artículo 24. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf. *La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf. Consultado el 15 de febrero de 2016.

⁶⁸ AZUELA, Salvador (2009), *Curso de derecho constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, p. 60. Disponible en: <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/77163/77163.pdf>. Consultada el 20 de febrero de 2016.

Poder Ejecutivo se establece que al Emperador le corresponde conservar el orden interior y la seguridad exterior.

Sin duda, cuando en esta sección se refiere a las facultades del emperador sobre seguridad, se puede entender que se trata de la seguridad del territorio y del nuevo gobierno, no así a la seguridad pública, pues en el numeral cuatro se hace evidente la referencia a la soberanía como razón para justificar y mantener las seguridades interior y exterior a fin de mantener al gobierno. En el capítulo sexto, del Gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del Imperio; se observan las diferencias con la seguridad pública, como una facultad delegada a los jefes políticos de cada provincia, que a su vez se auxiliarán de los ayuntamientos.

Estas normas prácticamente establecen una serie de medidas de política criminal, a fin de que los gobernados respeten la ley y vivan en armonía, para ello se prevé que las autoridades trabajen de manera coordinada, pero son las autoridades civiles las encargadas de esta misión. El papel que correspondía a las autoridades civiles y militares está bien delimitado, aunque si bien, en la primera parte de este análisis, el artículo 20 del Reglamento hace referencia a *fuerza política* y en el 22 a *fuerza pública*, es evidente que se trata de las fuerzas armadas o militares, pues el destino de las mismas es repeler a los enemigos del Estado, lo que en esa época era de gran importancia.

De 1824 a 1835 tuvimos una Constitución que realmente no contuvo mención sobre la seguridad pública, aun siendo la primer Constitución en México que imitó el régimen federalista de los Estados Unidos de América, realmente esa Norma Suprema sólo se establecieron como facultades a favor del Presidente de la República en materia de seguridad interior y defensa exterior de la Federación, sin más contenido, ni punto de comparación entre ellas, más tarde será una buena influencia de la Constitución de 1857, por esta razón se continúa con Las Siete Leyes de 1836.

La Cuarta Ley, que se refería a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, establecía en el artículo 17 las atribuciones del Ejecutivo para disponer de las fuerzas armadas para la defensa de la seguridad interior y exterior.

La Sexta Ley, relativa a la división y organización territorial de la República y gobierno interior de sus pueblos, en el artículo 7o señalaba las obligaciones de los Gobernadores, prefectos, ayuntamientos, jueces y demás funcionarios en materia de seguridad. Se consigna pues, la designación a ciertos funcionarios públicos a hacerse cargo del orden y la tranquilidad pública; aunque ya no se hace referencia a la obligación del Estado de garantizar ésta como un derecho social.

Fue a Anastasio Bustamante, como Presidente de México a quien le tocó aplicar la Constitución de Las Siete Leyes. Su gobierno se enfrentó a muchos problemas. Se trata de

una época de gran descontrol social debido al agitado ambiente político de México y por esa razón el caudillaje tuvo una gran presencia. Menciona F. Jorge Gaxiola:

El caudillo, en la época a que nos referimos, ejercía el mando al margen o en contradicción de la ley de leyes, que se violaba sin cesar. Los jefes insurrectos, convertidos en caudillos, recibieron como premio de su hazaña, el mando sobre los pueblos libertados, considerándolos como genios superiores a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, que habían consumado su empresa arrollando obstáculos insuperables. En una palabra, el poder, casi sin límites, fue la recompensa para ellos. Todo anunciaba, por nuestros antecedentes históricos, que el poder del caudillo lo convertiría en autócrata y que, posteriormente, no podría tolerarse ni la independencia del Congreso, ni su hegemonía.
[...]

Durante los años transcurridos de 1821 a 1846, es decir, cerca de 25 años, se efectuaron, cuando menos, cuarenta cambios de poder, alternándose jefes de Estado de casi todos los matices políticos⁶⁹.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de 1843 fueron el resultado del afán centralista de Santa Anna por imponer dicha forma de organización política, ignorando todas las voces que se manifestaban en contra. Es así que en el Congreso Constituyente de 1842, se presentó un proyecto que establecía en el artículo 153 una especie de separación entre las funciones de seguridad nacional y seguridad pública, conviene aquí transcribir lo expresado por Gaxiola, al referirse a la exposición de motivos de este documento, ya que consideramos es de gran aporte para el tema que ocupa a este trabajo:

Hace un estudio de nuestras luchas intestinas, considera al ejército como “una potencia social”, lamenta que “la Nación sea para el ejército y no el ejército para la Nación”, y afirma que las revoluciones son generalmente consecuencia de lo anterior.

Propone, en su artículo 153 que “a la milicia permanente corresponde de preferencia, defender la independencia de la nación haciendo la guerra a sus enemigos exteriores, auxiliada por la milicia activa”, cuya función principal, conforme al precepto siguiente, “es la conservación del orden interior de la República, cuando se turbe extraordinariamente”.

Impropia manera de resolver el problema, que se ahonda más, creando dos fuerzas, una frente a la otra, con funciones constitucionales distintas, pero con

⁶⁹ GAXIOLA, F. Jorge (2012), “Los tres proyectos de Constitución en 1842”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, p. 19.

Esto sin duda vendrá a determinar el papel que debe otorgarse a las fuerzas armadas, ya que éste es el origen o fuente del poder, pues sin la fuerza del mismo no se lograba llegar a la cúspide arrebatando al anterior mandatario, lo que le correspondía, ya no por derecho sino por la misma razón de la fuerza que había ejercido: No existía tradición, ni cultura cívica, pero aspirábamos, de todas suertes, a un régimen de libertad. Así, se adoptó un sistema presidencial unitario.

*ambiciones reales idénticas, y que necesariamente tenderán a destruirse perturbando la paz pública. La solución propuesta fue oportunista, pero pésima. El único camino a seguir es la educación del espíritu militar; hacer saber a los componentes del ejército que ellos son los guardianes de las instituciones, no los amos del país; que la soberanía reside en el pueblo y no en “la punta de las bayonetas y en las bocas de los cañones”, como dijo Otero, y respaldadas así las instituciones, podemos tener paz y tranquilidad, mas no por medio de líricas frases escritas en nuestras incumplidas constituciones.*⁷⁰

Con estas consideraciones se ilustra sobre el papel que las fuerzas militares han tenido en la historia de México y de ahí la importancia de limitar su participación en la vida civil, prácticamente durante décadas el poder político se obtenía o se arrebataba gracias a las milicias, motivo por el que resulta razonable mantenerlo y utilizarlo de manera mesurada.

La Constitución de 1857. De 1829 a 1854 se gestó una lucha enorme en varios aspectos, en lo social, político y económico, las situaciones que vivió México en este cuarto de siglo fueron verdaderas pugnas ideológicas, entre liberales, conservadores y posturas intermedias entre esos extremos. El 5 de febrero de 1857, tras casi dos años de debates es jurada la Constitución por Ignacio Comonfort y el 11 de marzo de ese mismo año es promulgada. Prácticamente iniciada la vigencia de esta Constitución se inicia la Guerra de Tres años en los que Benito Juárez, siendo Presidente, regresaría hasta 1860 a la capital.

Esta Constitución sólo estableció algunas prevenciones generales para la seguridad pública. En el artículo primero se hace el reconocimiento tanto de derechos individuales, como sociales y conmina a todas las autoridades del país a respetar y hacer valer esos derechos. Podemos afirmar que las garantías sociales se reconocen por primera vez en esta Constitución, aunque de manera muy limitada, ya que luego, en el artículo 10 se habla de la seguridad, realmente no hay precisión en cuanto a la seguridad pública, toda vez que se señala el derecho de poseer y portar armas para la seguridad del gobernado y su defensa.

En el artículo 85 habla de las facultades del presidente para disponer de la fuerza armada de mar y tierra a fin de garantizar la seguridad interior y exterior y como una expresión del federalismo, el artículo 117 otorga las facultades residuales a las entidades federativas, es decir, ya que no hay una facultad expresa de la federación sobre seguridad pública, es de suponerse que ésta corresponde a los estados.

Existió también una ley para castigar los delitos, contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales, dicha ley es del 25 de enero de 1867 decretada por Benito Juárez, que prevé delitos contra la soberanía, las instituciones del Estado y sus funcionarios, la seguridad nacional, curiosamente, también prevé delitos contra las garantías individuales,

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 47 y 48.

como el contenido en la fracción II del artículo cuarto: *Entre los delitos contra las garantías individuales se comprende la violencia ejercida en las personas con objeto de apoderarse de sus bienes y derechos que constituyan legítimamente su propiedad*⁷¹.

A todas luces parece tratarse de un delito de orden común en esencia, sin embargo son las autoridades militares quienes están facultadas para conocer de los hechos y llevar a cabo la averiguación, así mismo ventilar la causa en consejo de guerra ordinario, de manera eventual los gobernadores serán competentes para estas tareas, cuando no hubiere autoridades militares en el lugar del delito. Esto quizá se explique en el contexto tan álgido que vivía el país.

Esta Constitución estará condenada a verse interrumpida por el imperio de Maximiliano de Habsburgo. En 1865 expediría el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que en materia de seguridad pública y militarismo realmente no fue muy explícito, pero contuvo la obligación del Estado de hacerse cargo de la seguridad de los habitantes. Este Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica.

Constitución de 1917. Esta es producto de la Revolución de 1910 que desemboca con el Congreso Constituyente de Querétaro convocado por el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, el 14 de septiembre de 1916. En palabras de Mario de la Cueva: *La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico, cuyos orígenes se remontan a la Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social*⁷².

La Revolución Mexicana es el gran movimiento social, político y jurídico que acarrea múltiples consecuencias para el futuro de los mexicanos. La Constitución no era un objetivo de la Revolución, al menos no originalmente. Sólo es con el Plan de Guadalupe que se inicia la Revolución Constitucionalista.

No hay que creer, sin embargo, que el Congreso y la ley Suprema dictada por éste estuvieron en el espíritu original de la Revolución; fue el resultado de un laborioso proceso que se desarrolla gradualmente y cuyas principales fases nos proponemos describir para que resalte la grandiosa y feliz solución que tuvieron las perplejidades naturales en que se vio la Revolución para convertir

⁷¹ Ley para Castigar los Delitos contra la Nación, el Orden, la Paz Pública y las Garantías Individuales, del 25 de enero de 1867.

⁷² DE LA CUEVA, Mario (2012), “La Constitución Política”, Derechos del pueblo mexicano. *México a través de sus Constituciones*. México, Fondo Editorial de la Cámara de Diputados, p. 1.

*en leyes escritas y en instituciones firmes los principios por los que se venía luchando.*⁷³

Los ideales que se pretendían alcanzar eran básicamente la libertad municipal teniendo como base la división política de los Estados, dar solución al problema agrario mediante el reparto de tierras, plasmar los derechos de la clase obrera, igualdad de los mexicanos entre sí, régimen fiscal equitativo, bases para un nuevo sistema de organización del ejército, reformas a los sistemas electorales, independencia del poder judicial, vigencia de las Leyes de Reforma, revisión de los principios en materia de los recursos naturales y la prohibición de monopolios, los derechos establecidos como Garantías Individuales, que conforman un sistema mixto en que se conjugan los derechos individuales y los sociales.

En numerosas discusiones del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, se muestra una gran influencia de los movimientos revolucionarios europeos y de la ideas de los teóricos de esas latitudes.

Luis Manuel Rojas, constituyente por el Estado de Jalisco⁷⁴, expresa que:

Los pueblos hispanos, que sólo tenían en la conciencia la idea de que su papel era el de una absoluta abstención en los asuntos políticos, haya sido de la mayor importancia la novedad de que la Constitución diga: las leyes no son para beneficio del monarca español, de sus ministros, o de la patria española... el Gobierno es precisamente para beneficio común y todas las leyes que dicte no tienen más objeto que garantizar las manifestaciones principales de la vida humana y evitar que se violen los derechos naturales o civiles del hombre; pues el verdadero papel del Gobierno es mantener el equilibrio entre todos los asociados.

Este fue un concepto nuevo, como lo fue también el concepto de la soberanía nacional; antes se pensaba que la soberanía nacional estaba únicamente en el soberano, quien la recibía por derecho divino. Tales conceptos no pueden estar de momento en la conciencia de un pueblo, porque las sociedades no andan a saltos; se necesita que pase mucho tiempo para que el hecho se realice; pero entretanto, al tener cabida en las instituciones, cumplen un papel eminentemente educativo, y vienen siendo como un ideal que aviva el

⁷³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 (1960), Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuenta aniversario de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, p.9. Disponible en: http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Diario_de_los_Debates_del_Congreso_Constituyente_1916-1917_t_I_. Consultado el 20 de diciembre de 2015.

⁷⁴ MARVÁN LABORDE, Ignacio (2013), *Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Ilustre Nacional Colegio de Abogados de México, México, p.9. Disponibles en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3535/14.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2016. Luis Manuel Rojas, junto con José Natividad Macías, fue encargado de formular el Proyecto de Reformas a la Constitución que sería presentado al Constituyente.

*sentimiento de nuestros derechos y excita nuestra voluntad para hacer uso de ellos tarde que temprano, como en los pueblos sajones*⁷⁵ [...]

El constituyente Fernando Castaños manifestaba en el Diario de los Debates lo siguiente:

*Debemos dejar que subsista el nombre de Estados Unidos Mexicanos para la nación mexicana, porque Estados Unidos Mexicanos claramente está diciendo que estamos reunidos en una federación, que nuestra República está compuesta de Estados libres y soberanos; pero unidos todos por un pacto federal. Las teorías que exponen diferentes autores de derecho constitucional privado sobre lo que es federación, son conocidas por casi todos ustedes; por lo tanto, nada hay más propio que el nombre "Estados Unidos Mexicanos" para México, como el nombre de Estados Unidos de América para Estados Unidos. No es que nosotros hayamos imitado a los Estados Unidos, absolutamente; y si los imitáramos, ¿qué mal habría en ello? No imitamos algo malo; santo y muy bueno que imitemos todas las cosas buenas de los demás.*⁷⁶

El diputado Rafael Martínez de Escobar reconoce una enorme influencia de los movimientos revolucionarios tanto de América del Norte como de Francia e incluso del desarrollo constitucional inglés⁷⁷.

⁷⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 (1960), op. cit. nota 73, p.595.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 597 y 598.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 602 y 603. *Bien sabemos nosotros que la Constitución, que el ser constitucional mexicano, tiene por antecedentes profundamente vigorosos que lo encauzan, el desarrollo constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, el desarrollo constitucional de España y el desarrollo constitucional de Francia, y es indudable que, si fuéramos más allá, señores diputados, diría que también el desarrollo constitucional de Inglaterra.*

Bien sabemos que después esas libertades de allí, de Estados Unidos de Norteamérica, que habían sido importadas de la Inglaterra, se trasplantaron hasta la Francia; no voy a decir entonces que la revolución de independencia produjera aquellos espectáculos de sangre y fuego, de crímenes y glorias, que se llaman la Revolución Francesa; bien sabemos que la Revolución Francesa fue producida por la parte pensadora del siglo XVIII, por la psicología de aquellos hombres, por Voltaire, por Rousseau, por el ejemplo de Norteamérica y por la propaganda de las libertades inglesas, no obstante que, después, aquel conjunto de libertades inglesas que ya habían existido desde otro tiempo allí, en Francia, a virtud de un proceso intenso de propaganda, se difundieron y se hicieron mundiales; después vemos esa revolución francesa, a la que debemos una influencia decisiva, porque a virtud de ese movimiento vino también la Constitución de 1812, que tiene también una gran influencia, dado el desarrollo de México, porque ya sabemos que en nuestra Constitución de 1812 empiezan a florecer las libertades; se empieza por abolir el tributo de Indias; se habla de errores políticos, en fin, ya empiezan a florecer las libertades y tienen una inmensa significación, y tienen una inmensa importancia en el desarrollo de nuestra independencia. Indudablemente que el grito de independencia entre nosotros, si lo analizamos de una manera fría diremos que quedó aislado en el tiempo y en el espacio; pero seguramente que toda afinidad de carácter político-social está ligado en el tiempo y en el espacio a aquellos movimientos, y que si han prosperado en otras partes, indudablemente tuvieron una gran importancia y significación en la independencia mexicana y pronto vemos que se dio una Constitución, después de algún tiempo de guerra, que fue la de 1814, si mal no recuerdo, la Constitución de Apatzingán, y fue una república, porque fue una república entre nosotros; y se dirá: ¿cómo es posible que en este país que durante la época de las colonias monárquicas, en que la mayoría de todas las tribus estaba también conquistada bajo la forma monárquica, cómo es posible que surgiera la república? Porque México nació a la vida y nació en un momento en que

Todos estos diputados constituyentes a los que hemos hecho alusión son abogados que formaban parte del veintiocho por ciento del total de los constituyentes y cuya formación tuvo una influencia muy importante en las decisiones que ahí se tomaron. Sólo cercano a este porcentaje estaba el de los militares, que representaba un veinticuatro por ciento de los constituyentes, pero a diferencia de los abogados, eran en su mayoría, ciudadanos armados.⁷⁸

Es evidente la enorme influencia que tuvo el pensamiento de los teóricos del Estado moderno en la conformación de la Constitución de 1917, y por ende en el papel de la seguridad. El propio Jefe del Ejército Constitucionalista aporta una visión en cuestión de seguridad y derechos humanos que imprime en el Proyecto de Reformas. Para darle un tratamiento adecuado a estas ideas se agrupan de la siguiente forma:

- a) Ideas acerca del modo en que se deben asegurar los derechos

Afirma Carranza en su Informe al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada que:

La Constitución de un pueblo no debe procurar, -si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración-, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es imposible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el Gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones, sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.⁷⁹

Con esto se puede afirmar que existen muchas coincidencias entre el contractualismo y las ideas carrancistas. Por enumerar algunas, la soberanía, la representación de la sociedad, la voluntad general, etc.

- b) Ideas acerca del fin del Estado y la necesidad de limitar el ejercicio abusivo del poder.

En el Informe antes mencionado también se encuentra plasmado el ideario de lo que la Constitución debe establecer a fin de evitar el uso excesivo del poder so pretexto de la seguridad:

tenían lugar aquellos grandes acontecimientos de la independencia de Norteamérica, de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas que se extendían en casi todo el mundo.

⁷⁸ MARVÁN LABORDE, Ignacio (2013), *op. cit.* nota 74, p. 3.

⁷⁹ Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917 (1960), *op. cit.* nota 73, p. 387.

Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el Gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente⁸⁰.

[...]

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha creado en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.⁸¹

[...]

La imaginación no puede figurarse el sinnúmero de amparos por consignación al servicio de las armas, ni contra las arbitrariedades de los jefes políticos, que fueron, más que los encargados de mantener el orden, los verdugos del individuo y de la sociedad; y de seguro que causaría, ya no sorpresa, sino asombro, aún a los espíritus más despreocupados y más insensibles a las desdichas humanas, si en estos momentos pudieran contarse todos los atentados que la autoridad judicial federal no quiso o no pudo reprimir⁸².

[...]

Así, pues, dispéese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no saben hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin ésta aquélla es imposible. Constrúyase sobre esa base el Gobierno de las naciones latinoamericanas, y se habrá resuelto el problema⁸³.

Se puede observar un contraste con las ideas hobbesianas y una afinidad con los postulados lockianos y rousseauianos. Carranza considera la libertad como un elemento irrenunciable, al igual que los teóricos del contractualismo. En el segundo párrafo se refiere a que el ejercicio abusivo del poder provoca lesiones muy graves a la dignidad humana y esa circunstancia es contraria a los fines del Estado. A su vez, en el último texto citado, parece referirse a una condición especial para que subsista el Estado, la cual es el orden. La idea se

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Ibidem*, p.395.

⁸² *Ibidem*, pp. 388 y 389.

⁸³ *Ibidem*, p.396.

asemeja a la entrega al cuerpo social de la que hablan Locke y Rousseau, que es lo que permite que todos se sometan unos a otros en la misma medida. Además de todas esas semejanzas, las palabras de Carranza fácilmente podrían ser un discurso para la situación actual de México aunque hayan sido escritas hace más de cien años.

- c) Ideas acerca de la influencia que ha ejercido la Ilustración en el pensamiento de Carranza.

En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sino pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.⁸⁴

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella⁸⁵.

Es innegable la influencia que tuvieron los teóricos del Estado moderno y las ideas ilustradas en la configuración del actual Estado mexicano, toda vez que la Constitución que hoy nos rige fue producto de la ideología de hombres que a su vez habían recibido dicha influencia, no sólo por su formación, sino por el impacto de los cambios sucedidos principalmente en Francia, Inglaterra y España, lo cual, en materia de seguridad permite ver una clara tendencia en la separación de las funciones de la milicia y las autoridades civiles, para evitar abusos y garantizar el goce de los derechos y libertades que se pretendían alcanzar. Esta separación se afirma en base al espíritu de liberalismo que impera en la época, como se dejó demostrado al hablar del pensamiento de Carranza en líneas arriba, consideraba que la clase militar había ocasionado mucho daño a la sociedad civil con todos los abusos que las condiciones de guerra traían para toda la población y por representar el ejército un poder prácticamente ilimitado.

Esta influencia no sólo es exclusiva de la Constitución 1917, en todo el desarrollo constitucional de nuestro país estuvo presente el espíritu al que se ha hecho referencia, desde la Constitución de Cádiz, que como ya se mencionó trae consigo el pensamiento europeo, que deja una impronta muy importante en las posteriores constituciones.

El espíritu de la Ilustración –“el espíritu del siglo”– está presente no sólo en la Constitución de 1814, sino en todo el periodo de nuestra vida independiente, y más aún, se adentra en el seno mismo de la sociedad colonial y va influyendo en la mente de políticos y legisladores, al igual que en la de nuestros escritores y artistas. Al hacer la historia del liberalismo mexicano, al escudriñar en su

⁸⁴ *Ibidem*, p.395.

⁸⁵ *Ídem*.

*entraña misma el origen y desenvolvimiento de la secularización de la sociedad, de las libertades civiles y políticas, de la democracia y de la división de poderes, así como del concepto de propiedad y libertad económica, se encuentra siempre el influjo de las fuerzas constructivas y destructivas del “espíritu del siglo”.*⁸⁶

La Constitución de Apatzingán es un gran reflejo del constitucionalismo francés, es el primer texto constitucional ya redactado en México, por mexicanos y pensando en un México republicano. Noriega asegura que hubo varios autores cuyas obras eran muy leídas en México, Felipe Puglia, Nicolás Spedalieri, entre otros; que constaban de ideas contra el despotismo, ideas de corte rousseauiano y otras que contradictoriamente defendían a la religión católica como el arma para defender esos derechos de los cuales el hombre era merecedor⁸⁷. Afirma el autor que no por nada, tanto Hidalgo como Morelos eran curas con pensamiento liberal y enarbolaban sus luchas con ideas religiosas.

Por su parte, Azuela deja ver una idea muy clara entre el contractualismo y el constitucionalismo al aseverar:

Todas estas ideas sobre el contractualismo van a tener influencia concreta en materia constitucional. Esta influencia es la tendencia a establecer una equivalencia entre contrato y Constitución.

*Dice Wilson en su libro El Gobierno de los Estados Unidos, que una Constitución es un contrato entre gobernantes y gobernados. Si son los gobernantes los que violan la Constitución, los gobernados tienen el derecho de resistirse a la opresión; en cambio, si los gobernados son los violadores, entonces es la misma ley la que se les aplica*⁸⁸.

Azuela al decir que Carl Schmit no concuerda con esta identificación entre el contractualismo y constitucionalismo, salvo en el caso de las constituciones cuyo pacto federal confiere a los Estados la fuerza para obligarse a dicho contrato y afirma que la fuerza y el consentimiento son una especie de mancuerna que está presente en las relaciones entre los individuos y el Estado: *El ideal es someter la fuerza al consentimiento; el problema básico es organizar el consentimiento. Ahí donde el consentimiento no está organizado, surge la arbitrariedad. Se dice que la organización sólo puede lograrse haciendo que la cooperación ciudadana sea no coactiva, sino persuasiva. El gobierno de la persuasión viene a ser la organización del consentimiento*⁸⁹.

En la actualidad se pretende hacer creer que existe un concepto de seguridad interior que autoriza al ejecutivo federal a disponer de las fuerzas armadas para su defensa, sin embargo,

⁸⁶ NORIEGA, Alfonso (2012), *op. cit* nota 66, p. 17

⁸⁷ *Ibidem*, pp.19-21. Spedalieri, siguiendo en gran parte las huellas de los contractualistas ingleses y franceses, expone y reivindica los derechos naturales del hombre.

⁸⁸ AZUELA, Salvador (2009), *op. cit.* nota 68, pp. 20 y 21.

⁸⁹ *Ídem*.

como se abordó en este análisis sobre las constituciones que se gestaron en la historia de México, la seguridad interior es un concepto constante en casi todas las normas supremas que tuvo el país, incluso en la actual, pero no se refería a la noción que se propone como fundamento de la Ley de Seguridad Interior.

Un breve recorrido por el origen y la evolución del concepto de seguridad interior, permiten concluir que ésta tenía como finalidad la preservación del orden y la forma de gobierno apenas establecida en contra de los ataques de disidentes o insurrectos, e incluso de los propios jefes militares que consideraban suyo el poder por sus méritos de guerra, sin embargo la creación de las milicias cívicas fue enfrentar a dos fuerzas con ambición de conservar o adquirir el poder, lo que generó lo mismo que se quería evitar. Es así que el concepto de seguridad interior se mantuvo como una obligación residual a cargo del poder ejecutivo con los fines que se han señalado.

En la Constitución de 1917, todavía se contempló a la Guardia Nacional, la cual, según Carlos Espinosa, tiene como antecedente a la milicia nacional, es una institución que conforme a la Constitución y el marco jurídico militar tiene como objetivo mantener el orden y paz social al interior del país, *se conceptualiza como la Fuerza Armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes para defender y conservar la soberanía del país, así como de la paz y el orden internos*⁹⁰.

Este es el instituto encargado de la seguridad interior en cada entidad federativa en la defensa del federalismo y su falta de regulación o de vigencia es muestra de una centralización del poder exacerbada⁹¹.

Se puede afirmar que la seguridad interior fue la expresión de la defensa del gobierno en contra de fuerzas políticas y militares que lo amenazaban desde dentro del Estado debido al contexto de esa época. En la actualidad sin duda hay amenazas a la estabilidad política y social pero son distintas, sin embargo cabe plantearse si la respuesta a dichas amenazas deba ser un modelo de seguridad interior que se ha trazado a través de una ley lobo disfrazada con piel de oveja, ya que es evidente que se trata de una nueva norma para fortalecer la seguridad nacional que se ampara bajo el concepto de seguridad interior que intenta justificarse en un residuo histórico.

⁹⁰ CARLOS ESPINOSA, Alejandro (2011), *Derecho militar mexicano*, 4ª. ed., México, Porrúa, p. 117.

⁹¹ Cfr. SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, (2012) “La Guardia Nacional” *Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, p. 233. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/12/art/art8.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2017. *La Guardia Nacional no solamente ha sido olvidada, sino también desfigurada en nuestro sistema jurídico, lo cual es lamentable por los importantes beneficios que esta institución podría aportar a la conciencia cívica del mexicano y a su sentido de solidaridad social. No es este el lugar apropiado para analizar las causas que han producido esta situación, baste con señalar que son de naturaleza política, pues claramente la Guardia Nacional es incompatible con el Estado centralista que de hecho padecemos.*

Como conclusión de este apartado se pueden señalar algunas ideas básicas:

- a) Los teóricos del Estado moderno sentaron la bases del pensamiento filosófico-político para los Estados que se configuraron bajo el amparo de su influencia.
- b) En el derecho penal, César Bonesanna Marqués de Beccaria aportó ideas sumamente influyentes, no sólo a la dogmática penal, sino también a la prevención de los delitos, de la cual se ha dicho forma parte de una institución diversa, quizá aledaña al derecho penal: la seguridad.
- c) El constitucionalismo mexicano recibió la influencia de estas ideas a través de los hombres que intervinieron en los procesos sociales y jurídicos que dieron origen a la norma suprema.
- d) La seguridad es un tema presente en todas las constituciones de México y en la actual, se ha delineado entre la seguridad interior y exterior como tareas que corresponden a distintos órganos del Estado.
- e) La forma en la que se concibe la seguridad y el modo en que se pretende lograr depende de la visión de Estado que la norma suprema contemple como proyecto de nación.
- f) La seguridad militarizada no es compatible con un Estado que pretenda garantizar libertades, ya que en la historia de México, las fuerzas armadas han representado una potencia peligrosa por las tentaciones del poder.

CAPÍTULO II

DERECHOS HUMANOS Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO COMO EL MARCO DE LA SEGURIDAD

Introducción

En el presente capítulo se pretende recorrer de forma descriptiva-explicativa la evolución del Estado de Derecho al Neoconstitucionalismo para extraer los rasgos más representativos a partir de los modelos teóricos y de ahí inferir el que actualmente identifica a México con la intención de evidenciar la manera en que trasciende al tema de seguridad.

Para ello se partirá del surgimiento de dichos conceptos en la doctrina y en la experiencia de los estados en los que cobran vida tales modelos, para aterrizarlo en el contexto de México. La guía para este análisis son los modelos que elaboran Hans Kelsen, Jürgen Habermas, Eusebio Fernández y Luigi Ferrajoli como exponentes cada uno de una forma características de Estado.

2.1. Modelos de Estado según algunos autores destacados

a) Modelo restringido de Hans Kelsen

Las ideas kelsenianas entorno al Estado, en la *Teoría Pura del Derecho*, hacen coincidir a la idea de Estado con el orden jurídico⁹² y se pone de manifiesto que la legitimidad del primero se basa en la creación del segundo⁹³. Sin embargo, aclara el autor, que no todo orden jurídico

⁹² KELSEN, Hans (2009), *Teoría pura del derecho*, 4a ed., Buenos Aires, Edueba, p. 148. *El análisis revela que este orden organiza la coacción social y que debe ser idéntico al orden jurídico, ya que está caracterizado por los mismos actos coactivos y una sola y misma comunidad social no puede estar constituida por dos órdenes diferentes.*

⁹³ *Ídem.* *El Estado deja así de ser una simple manifestación de la fuerza para convertirse en un Estado de derecho, que se legitima creando el derecho.*

es un Estado, pues es necesario que cuente con ciertos órganos a través de los cuales se produzca y se haga valer el derecho⁹⁴.

Destaca que en las comunidades primitivas, existen normas creadas a través de la costumbre y que es la comunidad la que juzga, castiga y hace valer sus normas, aunque en este caso no hay concentración del poder, como facultad de crear y aplicar las normas, considera que esencialmente se puede hablar de Estado⁹⁵. De aquí que se pueda afirmar que Kelsen es partidario o fundador del Estado de Derecho, es decir, de un orden social que considera a las normas como su fuente de legitimación, sin más consideraciones de fondo. Esto es algo determinante para la configuración de los estados y la forma en la que estos ejercen el poder.

Es necesario tratar de explicar cómo estas ideas tuvieron un impacto en la configuración del Estado mexicano y para ello cabe mencionar que Kelsen fue el redactor de la Constitución Austriaca de 1920, en los momentos en los que Kelsen escribe su *Teoría Pura del Derecho*, Viena, la capital del imperio austro-húngaro, se considera algo así como la Atenas del siglo XX⁹⁶, el faro iluminador de muchas ideologías de ese siglo.

Cabe destacar que en esa época, principios del siglo XX, en México se está gestando la Revolución encabezada por Madero, de la cual, como se ha dejado asentado líneas arriba, el pensamiento de la Ilustración fue su ideario.

Ferrajoli afirma que *con la expresión “Estado de Derecho” se entienden, habitualmente, en el uso corriente, dos cosas diferentes que es oportuno distinguir con rigor. En sentido lato, débil o formal, “Estado de Derecho” designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas con los procedimientos legalmente establecidos*⁹⁷.

Esto quiere decir que el Estado de Derecho es aquél en el que la organización social se identifica con el ordenamiento jurídico sin tomar en cuenta la naturaleza del mismo, si es justo o injusto, democrático o autoritario. Para legitimar al Estado sólo basta con que éste apege sus actos a la ley para que se considere Estado de Derecho. Kelsen es el máximo

⁹⁴ *Ídem*. *El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. Es preciso, por consiguiente, que haya alcanzado cierto grado de centralización.*

⁹⁵ *Ibidem*, p. 149.

⁹⁶ SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises (2010), *Hans Kelsen. “Aportaciones Teóricas de la Teoría Pura del Derecho”, Cuadernos de filosofía del derecho, DOXA*, núm., 33, p. 19. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/descargaPdf/hans-kelsen-aporaciones-teoricas-de-la-teoria-pura-del-derecho/>, consultado el 25 de marzo de 2017.

⁹⁷ FERRAJOLI, Luigi (2009), “Pasado y Futuro del Estado de Derecho”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, edición de Miguel Carbonell, 4ª ed., Trotta, Madrid, p. 13.

representante del positivismo jurídico normativo⁹⁸, dicha postura reduce el Estado a un orden normativo:

Su validez no resulta de su contenido. El derecho puede tener no importa qué contenido, pues ninguna conducta humana es por sí misma inepta para convertirse en el objeto de una norma jurídica. La validez de dicha norma no se encuentra afectada por el hecho de que su contenido se halle en oposición con un valor moral u otro cualquiera. Una norma jurídica es válida si ha sido creada de una manera particular, es decir, según reglas determinadas y de acuerdo con un método específico. El único derecho válido es el derecho positivo, el que ha sido “puesto”. Su positividad reside en el hecho de que proviene necesariamente de un acto creador y es así independiente de la moral y de todo otro sistema normativo análogo. Las normas del derecho natural y las de la moral son, por el contrario, deducidas de una norma fundamental que, en razón de su contenido, está considerada como si apareciera inmediatamente evidente, como una emanación de la voluntad divina, de la naturaleza o de la razón pura⁹⁹.

Existe en esta afirmación una clara disociación entre el derecho positivo y el derecho natural, además de que para Kelsen no es relevante el contenido de la norma en cuanto su legitimidad, sólo el procedimiento para su creación es lo que le otorga validez. En este orden de ideas Garzón Valdez señala que *la teoría pura del derecho, sobre todo, fue condenada como la gran culpable. Las declaraciones de Kelsen en 1963: “Desde el punto de vista de la ciencia del derecho, el derecho durante la dominación nazi fue derecho. Podemos lamentarlo, pero no negar que fue derecho”* significaron para no pocos juristas la confirmación de sus peores sospechas sobre la complicidad positivista en la implantación de la barbarie nazi¹⁰⁰.

Sin embargo, Bobbio afirma que el positivismo jurídico se entendió como una descripción histórica de lo que en ese momento aparecía como una relación entre el derecho y el Estado:

Cuando los juristas al fin del siglo XVII se alejaron poco a poco del derecho natural y fueron atraídos por el estudio del derecho positivo hasta disolver la teoría del derecho natural en la filosofía del derecho positivo, el derecho positivo que se les presentaba como objeto de estudio era el derecho unificado por el poder estatal de las monarquías absolutas. Históricamente me parece que se puede decir que positivismo jurídico en el primer sentido y positivismo jurídico en el segundo, surgen a un mismo tiempo. Pero este nexo histórico no

⁹⁸ AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique (2011), *Teoría política del estado constitucional*, Porrúa, México, p. 43. *Kelsen pretende elaborar una teoría del Derecho libre de cualquier elemento extraño o ajeno a la construcción de una “auténtica ciencia”, elementos éticos, políticos, sociológicos e ideológicos. La ciencia del Derecho, por tanto, debe ser una ciencia normativa cuyo objeto de estudio exclusivo sean las normas jurídicas.*

⁹⁹ KELSEN, Hans (2009), *op. cit.* nota 92, p. 150.

¹⁰⁰ GARZÓN VALDÉS, Ernesto (1988), *Derecho y filosofía*, México, Fontamara, p. 8.

puede ser modificado sin una grave tergiversación, en un nexo lógico: el estudio del derecho como hecho conducía a la concepción estatal del derecho porque de hecho todas las reglas que los juristas elaboraban como derecho vigente eran puestas directa o indirectamente por órganos del Estado.¹⁰¹

Lo que Bobbio afirma es que el iuspositivismo nace de una concepción descriptiva de lo que en ese momento sucedía, sobre todo en Europa, y que era la creación del Derecho por parte del Estado monárquico, que reflejaba su propia visión de lo que éste convendría que fuera.

Por su parte, Jellinek, al hacer referencia a la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 afirma:

La Declaración de Derechos pretende trazar la línea de separación eterna entre el Estado y el individuo, línea que debe tener siempre el legislador ante su vista, como el límite que se le impone, de una vez para todas por “los Derechos del Hombre, naturales, inalienables y sagrado.

Los principios del contrat social son por tanto absolutamente contrarios a una Declaración de Derechos. Porque de ellos proviene, no el derecho del individuo, sino la omnipotencia de la voluntad general jurídicamente sin límites. Mejor que Janet, ha recogido Taine las consecuencias del contrat social.

La Declaración del 26 de agosto de 1789 está hecha en contradicción con el contrat social. Sin duda las ideas de esta obra han ejercido un cierto influjo sobre algunas fórmulas de esa Declaración. Pero el pensamiento mismo de la Declaración debe venir necesariamente de otra fuente¹⁰².

Nuestro sistema jurídico no escapó al influjo de estas posturas, toda vez que la Constitución de 1917 fue diseñada bajo un esquema, derivado del contexto imperante de la época, en el que la noción del Estado Moderno se construyó bajo el esquema del principio de legalidad, pero también bajo las ideas ilustradas.

Ya se ha analizado cómo influyeron los teóricos del Estado Moderno en el constitucionalismo mexicano desde Cádiz hasta Querétaro, sin embargo la Constitución de 1917 ha sufrido muchos cambios desde su creación a la fecha, por lo que es necesario indagar si la actual norma suprema es de corte iuspositivista o ha transitado a otro modelo de Estado que los autores abordados aquí caracterizan a través de sus aportaciones.

¹⁰¹ BOBBIO, Norberto (1997), *El problema del positivismo jurídico*, trad. Ernesto Garzón Valdez, 5ª ed., Buenos Aires, Argentina, Fontamara, p. 44.

¹⁰² JELLINEK, Georg (2000), *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, trad. Adolfo Posada, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 87.

Bobbio señala algunos indicadores característicos del positivismo jurídico¹⁰³ y bajo este esquema pretende lograr una aproximación a los rasgos que pueden ser indicadores de una concepción legalista del Estado.

- 1) La teoría de la coactividad, según la cual se entiende por derecho un sistema de normas que se aplican por la fuerza, o bien, de normas cuyo contenido es la reglamentación del uso de la fuerza.
- 2) Con respecto a la definición de norma jurídica.
- 3) Las fuentes del derecho, en cuyo caso la ley tiene la supremacía sobre las otras fuentes.
- 4) El orden jurídico en su conjunto
- 5) El método de la ciencia jurídica como mera hermenéutica.

Estos rasgos característicos señalados por Bobbio sobre el iuspositivismo nos llevan a afirmar que en México, de acuerdo a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos se ha transitado a un Estado distinto, para ello será necesario remitirnos al apartado correspondiente.

2.2. Modelo democrático de Jürgen Habermas

En su obra *Facticidad y validez*, Habermas considera que el derecho constituye un destacado «mecanismo de coordinación funcional de las acciones», sin embargo cree que no solamente es el derecho lo que constituye la institución decisiva de la sociedad. Según Velasco Arroyo, Habermas *desconfía, sobre todo, de que la fuerza civilizatoria del derecho sea capaz por sí misma de penetrar y prestar articulación a las diversas formas de vida y de transformar la sociedad en una cultura de discusión y crítica. En contra de lo que proclama el nuevo conservadurismo, que antepone el Estado de derecho a la democracia, no concibe que tal forma de Estado pueda darse sin instituciones ni controles democráticos*¹⁰⁴.

Habermas pone de manifiesto la relación entre derecho y democracia, al cuestionar el modelo iuspositivista¹⁰⁵ y afirmar el papel destacado que juega la democracia para incidir en la forma de Estado: *la manera de operar de un sistema político articulado en términos de*

¹⁰³ BOBBIO, Norberto (1997), *op. cit.* nota 22, p. 45.

¹⁰⁴ VELASCO ARROYO, Juan Carlos (1999), “De la Fascinación Jurídica a la Obsesión Democrática”, *Revista de Libros*, segunda época. Disponible en: <http://www.revistadelibros.com/articulos/facticidad-y-validez-de-jurgen-habermas>. Consultado el 15 de febrero de 2017.

¹⁰⁵ HABERMAS, JURGEN (2005), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Manuel Jiménez Redondo, 4ª ed., Madrid, Trotta, p. 357. *El derecho políticamente establecido de una comunidad jurídica concreta, para ser legítimo, tiene que estar al menos en consonancia con principios morales los cuales pretenden también validez general allende la comunidad jurídica concreta.*

*Estado de derecho, no puede describirse de modo adecuado, tampoco empíricamente, sin referencia a la dimensión de validez del derecho y a la fuerza legitimadora que tiene la génesis democrática del mismo*¹⁰⁶.

Al mismo tiempo esto es lo que hace legítimo (válido) el orden jurídico y permite que tenga facticidad (efectividad) de manera empírica, esto al interior del derecho mismo, pero también al exterior se revela la tensión entre facticidad y validez en la “autocomprensión normativa del Estado de derecho” y la “facticidad social de los procesos políticos”. Es así que el autor alemán sostiene que el derecho por sí sólo no justifica su imposición, pues él mismo requiere de algo más que lo legitime y ese algo es el elemento democrático, por lo tanto, se puede afirmar que Habermas es defensor de un modelo de Estado democrático de derecho, el cual no es una construcción acabada, sino que se encuentra en constante transformación y que establece un ordenamiento jurídico legitimado por la participación de la sociedad que se da en términos de comunicación, de lenguaje que expresa los intereses y posturas de grupos sociales que quieren cosas diversas¹⁰⁷.

Para Habermas los derechos fundamentales de los miembros de una comunidad son presupuestos que les permiten gozar de libertad e igualdad entre ellos y para que pueda quedar establecido este reconocimiento es necesario recurrir a un poder estatal. A esto le llama el reconocimiento de autonomía privada, que debe extenderse a una autonomía pública¹⁰⁸.

Afirma que el Estado es un presupuesto del Derecho y que cumple una función: *El derecho, mientras lo miremos bajo el aspecto de la función que le es propia, a saber, la de estabilizar expectativas, se presenta como un sistema de derechos. Pero estos derechos subjetivos sólo pueden ser hechos cumplir por organizaciones que tomen decisiones colectivamente vinculantes. Y a su vez, estas decisiones deben su carácter colectivamente vinculante a la forma jurídica de que están revestidas*¹⁰⁹.

El Estado es necesario como un poder de sanción, organización y ejecución para que los derechos de los miembros de la comunidad política se impongan, pero considera que para que el ejercicio del poder político sea legítimo se debe recurrir al derecho legítimamente establecido y para que esto suceda es necesario que el derecho sea racionalmente aceptado por todos los miembros de la comunidad en forma comunicativa¹¹⁰, así lo hace el legislador y así lo hacen también los tribunales.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 364.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 203.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 198.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 204.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 203.

Esto implica la existencia de un poder comunicativo de los ciudadanos, es decir, el principio de soberanía popular, a través del cual los ciudadanos eligen darse a sí mismos una organización, a través de un procedimiento democrático, ya que se puede hablar de un *pluralismo político*¹¹¹ pues es de suponerse que habrá diferentes opiniones entre los sujetos, y que es necesario garantizar que se aborden todos los temas y las posturas de manera racional, sin embargo, esto sólo puede lograrse por medio de órganos de representación, pues sería imposible que de manera directa los ciudadanos intervengan en este diálogo.

Habermas se aparta de toda filosofía de la historia, ya que parte de la premisa de que un sistema político articulado, que sea digno de llamarse Estado de derecho, debe tener como referencia la validez del derecho en relación a su formación democrática de corte discursivo.

Como puede observarse, Habermas no considera que exista un contrato social que constituye de una vez y para siempre al Estado, sino que afirma la existencia de múltiples voluntades, opiniones, posturas que deben ser discutidas por los miembros de la comunidad en la que se toman decisiones a través de los órganos de representación. Para que esas opiniones puedan ser escuchadas, es necesario que existan condiciones para comunicarse entre los miembros y sus representantes a fin de forjar el Estado que la sociedad desea, de ceder lugares a posturas distintas, incluir a las minorías.

Estos es lo que da validez al derecho, el procedimiento democrático a través del cual es creado, la democracia es un procedimiento discursivo legitimador de la creación de normas, que toma en cuenta la facticidad social de los procesos de producción de poder. Según una lectura, el poder social, se expresa en la capacidad que tienen de imponerse intereses superiores que pueden ser perseguidos de forma más o menos racional; el poder político puede concebirse entonces como una forma más o menos racional; una forma abstraída de poder social, articulada de forma estable, que permite intervenciones sobre el poder administrativo.

Habermas cita a Becker para expresar que la legitimidad se considera medida de la estabilidad: *la legitimidad del Estado se mide por el reconocimiento fáctico de que es objeto por parte de los sometidos a la dominación*¹¹², lo cual viene a reforzar la idea de que no es suficiente el orden jurídico para *someter*, se requiere que la sociedad legitime el poder al cual dobllega su actuación para entonces gobernar de forma válida, la democracia se vuelve un cause por el cual debe transitar el orden jurídico instituido por el Estado y al mismo tiempo la institución del Estado es un proceso democrático constituido por la acción comunicativa.

En este sentido, la gran diferencia entre el Estado de Derecho y el Estado Democrático de Derecho consiste en que para el primero, es suficiente que el orden jurídico esté dado sin

¹¹¹ *Ibidem*, p. 239.

¹¹² *Ibidem*, p. 366.

importar las condiciones de su existencia, el modo en que fue creado, la fuente de donde surge, si está dotado del consenso social o no; para el segundo, es un elemento indispensable para la validez del orden jurídico el proceso democrático de su creación, que consiste en un proceso de intercambio de ideas, posturas, doctrinas que se discuten y son aceptadas por la acción comunicativa, la cual es capaz de convencer o de disuadir sobre la conveniencia de una norma, a fin de que ésta sea factible en su aplicación.

2.3. Modelo de Estado de bienestar social de Eusebio Fernández

Eusebio Fernández afirma la crisis del Estado de bienestar social, pero considera que este modelo debe sobrevivir con una matización: la participación activa de la sociedad civil, es decir, lograr un equilibrio entre la intervención estatal y la participación activa de la sociedad para lograr la satisfacción de necesidades básicas.

Expresa que una definición de Estado de bienestar es *la forma de gobierno en la que el Estado, mediante la legislación, asume la responsabilidad de proteger y promover el bienestar básico de todos sus miembros*¹¹³ y considera que hay una crisis del Estado de bienestar debido a que las condiciones actuales de la economía, de la política y de la sociedad han provocado que sea muy difícil la subsistencia de este tipo de organización política.

A fin de establecer los rasgos del Estado de bienestar y entender las razones de su crisis y el replanteamiento del modelo, es necesario retomar los orígenes, los cuales tienen lugar con el alemán Herman Heller, cuya obra *Teoría del Estado* determina la función social del Estado en la visión marxista del mismo.

Las ideas de Heller surgen como oposición a las corrientes económicas del *dejar hacer, dejar pasar* del sistema político liberal para el cual, el Estado y sociedad son dos sistemas separados y hasta opuestos: *es característico del economismo apolítico del siglo XX haya llegado a vaciar a la denominación “Ciencia del Estado” de su verdadero sentido, limitándola casi exclusivamente al círculo de las ciencias económicas*¹¹⁴.

Cabe señalar que la forma en la que el Estado Social operaba, generó tanto las críticas como su crisis, ya que una excesiva presencia del Estado en las actividades económicas, debilita la libertad e iniciativa de los ciudadanos, provocando una enorme dependencia de los gobernados hacia su proveedor como una figura demasiado paternalista que redundaba en el riesgo de que el Estado se pervierta al grado de que el sujeto pierda su libertad.

¹¹³ FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio (1996), “Estado, sociedad civil y democracia” en *Valores, derecho y Estado*, España, Dykinson, pp. 81-160. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Documents/Estado_sociedad_civil_y_democracia.pdf. Consultado el 18 de junio de 2016.

¹¹⁴ HELLER, Herman (1942), *Teoría del Estado*, trad. Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, p. 20.

Fernández apunta algunas consideraciones en relación al Estado Social que son la causa de su crisis:

- a) El Estado Social es incompatible con el Estado de Derecho, toda vez que considera las ideas expuestas por E. Forsthoff al expresar que el Estado Social se refiere más bien a una forma de administración que aniquila al individuo, ya que lo hace depender de lo que el Estado le provea, mientras que el Estado de Derecho es un régimen de libertades que permiten que el individuo interactúe libremente en el juego económico sin la intervención del Estado.
- b) El Estado social es insuficientemente democrático, toda vez que, según Elías Díaz, *el bienestar general es más aparente que real*, puesto que se trata de una adaptación del Estado a los sistemas democráticos occidentales a fin de evitar los desastrosos efectos del capitalismo y hacerlo compatible con el bienestar general. Estas ideas abren paso al Estado Democrático de Derecho, toda vez que el Estado Social del neocapitalismo no garantiza resolver la desigualdad.
- c) El ciudadano se reduce a consumidor dado que en el Estado Social se otorga un destacado y sobrevalorado papel a la Administración, como si fuera la única tarea que le corresponde y en la que el ciudadano es solamente mero receptor pasivo de los beneficios que le reporta el Estado de bienestar, sin embargo, el bienestar no logra extenderse a todos ni de manera alta, pues un alto nivel de vida que logre abarcar a todos los ciudadanos, sólo es posible en súper economías¹¹⁵.

Se puede afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las primeras en considerar las garantías sociales, gracias a que las luchas revolucionarias tenían ideales de justicia social, así se introdujeron garantías sociales que implican que el Estado mexicano tiene la obligación de proteger a clases sociales vulnerables, tales como la obrera¹¹⁶ y la campesina¹¹⁷.

2.4. Modelo garantista de Ferrajoli

El tránsito del Estado de derecho al Estado constitucional es caracterizado por Ferrajoli como una mezcla entre el modelo de derecho jurisprudencial de la época premoderna y el modelo legislativo o paleo-positivista¹¹⁸, lo cual trae como resultado que puedan existir normas

¹¹⁵ FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio (1996), *op. cit.* nota 113, pp. 107 a 109.

¹¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, artículo 123.

¹¹⁷ *Ibidem*, artículo 27.

¹¹⁸ FERRAJOLI, Luigi (2014), *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Italia, Trotta, p. 19. *Según este modelo, mientras la existencia o vigencia de las normas continúa dependiendo de su forma de producción, cuya norma de reconocimiento sigue siendo el viejo principio de legalidad formal, su validez depende también de su sustancia o contenido, cuya norma de reconocimiento consiste en el principio de legalidad sustancial que la vincula a la coherencia con los principios y los derechos constitucionalmente establecidos.*

inválidas por encontrarse éstas en contradicción con los principios y valores que sustenta el ordenamiento constitucional.

Cabe aclarar que ambos modelos son estados de derecho, sin embargo en el primer caso se hace referencia al Estado legislativo de Derecho, en el que el ordenamiento jurídico es válido sólo por el hecho de haber sido producido por quien tiene la facultad para crearlo, sin importar si su contenido es justo o injusto.

En el segundo modelo, también se requiere que las normas sean creadas por los órganos facultados para su creación, sin embargo, su validez tiene además un ingrediente esencial puesto que depende de su contenido, el cual deberá ser acorde con los principios constitucionales¹¹⁹.

Para ello señala tres aspectos que configuran este segundo modelo de subordinación de la legalidad misma a la Constituciones rígidas:

1. Cambio en las condiciones de validez de las leyes¹²⁰.
2. Cambio en el estatuto epistemológico de la ciencia jurídica, paralelamente se altera el papel de la jurisdicción¹²¹.
3. Cambia la naturaleza de la democracia¹²².

Estos tres rasgos son, los que a mi parecer constituyen la teoría del garantismo del autor italiano. Se puede afirmar que Ferrajoli es defensor de un tipo de neoconstitucionalismo, en el que se añade el elemento de la democracia sustancial y no sólo formal.

El autor, más que formular críticas al positivismo jurídico, lo retoma como base de su teoría sin quedarse solamente en él, por el contrario, va mucho más allá sin negar la necesidad de que existan rasgos formales en la configuración del Estado¹²³, esta idea es

¹¹⁹ FERRAJOLI, Luigi (2009), *op. cit.* nota 97, p. 14.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 14, *La validez de las normas depende de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales.*

¹²¹ *Ídem.* *La posible divergencia entre Constitución y legislación confiere un papel ya no sólo exclusivamente explicativo, sino crítico y proyectivo en relación con su propio objeto. [...] el juez tiene el deber de censurar como inválida mediante la denuncia de su inconstitucionalidad, cuando no sea posible interpretarla en sentido constitucional.*

¹²² *Ibidem*, p. 19, [...] *a los derechos constitucionalmente establecidos corresponden prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos.*

¹²³ ROMERO, MARTÍNEZ, Juan Manuel (2015), *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista*, México, UNAM, pp. 31 y 32. Algunos autores como este, afirman que: *parecería arbitrario ubicar a Ferrajoli como partidario del neoconstitucionalismo, ya que este autor formula su propia teoría del garantismo; no obstante, se observa que algunos puntos del garantismo se identifican con el nuevo constitucionalismo, por lo que bien se podría decir que Ferrajoli al presentar una crítica del positivismo y al centrar su interés en los sistemas de garantías de los derechos fundamentales, se convierte en un partidario, si se quiere moderado, del neoconstitucionalismo.*

reafirmada con lo aseverado por el propio Ferrajoli respecto innovación en la propia estructura de la legalidad¹²⁴.

Así mismo, al autor afirma que ambos modelos se encuentran en crisis frente a diversos factores que surgen como respuesta a una sociedad cada vez más compleja, en un contexto de integración económica supranacional en la que los poderes fácticos restan espacio a los poderes públicos. A este respecto se hará referencia en el capítulo V de este trabajo.

Ferrajoli afirma la existencia de un nuevo paradigma llamado *Neoconstitucionalismo*, explica que de manera errónea, a su entender, otros autores lo han opuesto al constitucionalismo clásico y al positivismo jurídico¹²⁵, de manera que añade una distinción entre constitucionalismo positivista y constitucionalismo iusnaturalista: *constitucionalismo principalista*¹²⁶, o simplemente principalismo, y lo que llama *constitucionalismo garantista*¹²⁷, o solamente garantismo.

Ambas son orientaciones opuestas, esta última es una normatividad constitucional fuerte: *aparte de algunos principios puramente directivos, todos los demás constitucionales, y en particular los derechos fundamentales, se comportan como reglas, dado que implican la existencia o imponen la introducción de las reglas consistentes en las prohibiciones de lesión o en las obligaciones de prestación que son sus correspondientes garantías*¹²⁸.

De esta forma, Ferrajoli plantea el garantismo como sinónimo de Estado Constitucional de Derecho¹²⁹, pero añade un ingrediente que le permite ampliar la forma de tutelar aquello sobre lo cual la mayoría no puede decidir, o bien, no puede no decidir. La ampliación se dirige a dos dimensiones: al poder (público o privado) y a todos los derechos, no solamente los de libertad y los políticos, sino también los sociales.

Esto tiene lugar cuando afirma que *las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son también garantías de la democracia*¹³⁰ y articula una noción de

¹²⁴ FERRAJOLI, Luigi (2004), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, p. 19. *En suma son los mismos modelos axiológicos del derecho positivo, y ya no sólo sus contenidos contingentes- su “deber ser” y no sólo su “ser”- los que se encuentran incorporados al ordenamiento del Estado constitucional de derecho, como derecho sobre el derecho, en forma de vínculos y límites jurídicos a la producción jurídica.*

¹²⁵ Cfr. POZZOLO, Susana (2009), “Un Constitucionalismo Ambiguo”, *Neoconstitucionalismo (s)*, Edición de Miguell Carbonell, 4ª ed., Madrid, Trotta, p. 189. Afirma la autora que aun cuando el término no posee un significado unívoco y de él se pueden hacer diversas lecturas... *el neoconstitucionalismo me parece que se presta sobre todo a una lectura estrictamente anti-iuspositivista (o iusnaturalista).*

¹²⁶ FERRAJOLI, Luigi (2014), *op. cit.* nota 118, p. 28

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ *Ídem.*

¹²⁹ *Ibidem*, p. 29.

¹³⁰ FERRAJOLI, Luigi, et al (2010), *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, México-Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo y Fontamara, p. 90.

democracia a partir de la relación de esta con cuatro clases de derechos fundamentales de donde resultan cuatro dimensiones de la democracia como modelo normativo:

- Democracia política, que corresponde a la garantía de los derechos políticos.
- Democracia civil, que corresponde a la garantía de los derechos civiles.
- Democracia liberal, que corresponde a la garantía de los derechos de libertad.
- Democracia social, que corresponde a la garantía de los derechos sociales.

Asegura el autor que las dos primeras dimensiones son formales, pues se identifican con el sujeto y la forma de decisión; así como con los derechos de autonomía política y civil que los aseguran¹³¹. Sin embargo las otras dos dimensiones son sustanciales, pues se relacionan con lo que no está permitido decidir o dejar de decidir, así como con los derechos que garantizan esto¹³².

Aquí vuelve a asegurar del garantismo una identidad con el constitucionalismo, como *la otra cara que constituye el presupuesto jurídico de la democracia*¹³³. De esta forma explica que las garantías constitucionales consisten en primer lugar en la rigidez de ésta, la cual, más que una garantía es un rasgo estructural que consiste en el rango de superioridad que guarda respecto de otras normas.

Cuando se habla de derechos fundamentales establecidos en la Constitución, que representan límites a la autoridad en tanto que son prohibiciones para que esta actúe respetándolos o absteniéndose de violarlos, así como obligaciones del desarrollo de esos derechos. Es decir, que gracias a la rigidez constitucional, estos derechos no deberán ser modificados, o bien, sólo podrán modificarse mediante procedimientos complejos. Este rasgo de rigidez juega un papel importante en la teoría de la democracia y suscita dos tesis:

1. La garantista, defiende la no modificabilidad de algunos principios fundamentales que estableció el constituyente, el cual se agota al crear la constitución.
2. La democrática, sostiene que el constituyente puede modificar, en cualquier momento, cualquier principio constitucional.

Por un lado, frente a la tesis garantista, de la que por supuesto, Ferrajoli toma partido se realiza una crítica por parte de la tesis democrática, la cual considera que esta excesiva rigidez coartaría los poderes constituyentes de las generaciones futuras, para ello Ferrajoli

¹³¹ *Ídem.*

¹³² *Ídem.*

¹³³ *Ibidem*, p. 91.

propone *darle la vuelta* al afirmar que: *la rigidez, ata las manos de las generaciones presentes para impedir que éstas amputen las manos de las generaciones futuras*¹³⁴.

De esta forma, sostiene que la rigidez de las normas constitucionales impone al legislador ordinario dos tipos de garantías constitucionales:

- Garantías negativas: prohibición de derogar ciertas normas esenciales e impedir la creación de normas contrarias a dicha esencia. Para ello se establecen normas sobre la reforma (garantía primaria) y normas sobre el control jurisdiccional de constitucionalidad (garantía secundaria).
- Garantías positivas: obligación de aplicar las normas constitucionales. Consisten en colmar las lagunas debido a la obligación que tiene el legislador de desarrollar una legislación de aplicación para la efectividad de los derechos fundamentales (introducir garantías primarias y secundarias correlativas a los derechos).

Ferrajoli afirma que la ausencia de normas que garanticen los derechos fundamentales, así como aquellos factores que anulen los derechos de libertad y los derechos políticos son elementos de ineficacia que deben entenderse como ilegitimidad, es decir, que el grado de legitimidad del ordenamiento de una democracia constitucional es directamente proporcional con el grado de eficacia de las garantías de los derechos constitucionales que se reconocen en ella¹³⁵.

Respecto al tema que nos ocupa, si es México un Estado Constitucional de Derecho y si en él deben existir condiciones para que no se coarten los derechos fundamentales, la respuesta es muy compleja, sin embargo se intentará responder a medida que se analice el impacto que tuvo la reforma del 10 de junio de 2011 a la Constitución, lo que se considera es un sí al Estado Constitucional, al menos en las aspiraciones de la Carta Magna.

2.2. Los derechos fundamentales

El objetivo de este apartado es presentar una noción general de las posturas de algunos juristas entorno al tema de los derechos fundamentales y procurar trazar un camino que permita clarificar si en México se sigue una postura de pensamiento respecto a las normas que los consagran.

Como se ha visto, los derechos humanos representan un importante referente en el análisis acerca de si un Estado se aleja o se acerca a una forma de gobierno democrática, si los ideales que plasma en su Norma Suprema son coherentes con sus acciones que en la vida real y social viven sus gobernados, además que el objetivo de este trabajo es mostrar si la

¹³⁴ *Ibidem*, p. 96.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 115.

militarización de la seguridad pública contradice el Estado constitucional de derecho, en el cual los derechos humanos son la base.

2.1.1. Conceptualización y principios

De entrada, se puede afirmar que no hay un acuerdo en la terminología que debe ser utilizada para denominarlos. Por ejemplo, Peces-Barba les llama *derechos subjetivos fundamentales* como una conjunción de la filosofía de los derechos humanos plasmados en un derecho positivo vigente. Los define de la siguiente manera:

*Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social o a cualquier otro aspecto fundamental, que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción*¹³⁶.

Ferrajoli se refiere a derechos fundamentales y de ellos sostiene que la definición más fecunda es la que *los identifica con los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables*¹³⁷. De esta manera la definición contiene elementos que nos llevan a considerar que para que un derecho se considere fundamental debe contener rasgos de universalidad, indisponibilidad e inalienabilidad.

Sin embargo aclara que esta es una primera respuesta que ofrece la teoría del derecho, una segunda respuesta la ofrece el derecho positivo, al afirmar, que en el ámbito nacional son derechos fundamentales los que reconoce como tal la normatividad interna de cada Estado, y lo son también, a nivel internacional, los que recojan los instrumentos de ese nivel y cuyo contenido sean derechos fundamentales.

Una tercera respuesta es la que ofrece la filosofía política a través de la pregunta: *¿qué derechos deben ser garantizados como fundamentales?*¹³⁸ Para ofrecer una respuesta a esta pregunta se vale de tres criterios axiológicos: a) el nexo de los derechos humanos y la paz; b) el nexo entre derechos y la igualdad; y c) el papel de los derechos fundamentales como *leyes del más débil*.

Cabe señalar que estas otras dos respuestas o definiciones no implican que Ferrajoli considere que la positivización de los derechos fundamentales sea necesaria para su

¹³⁶ SANTAGATI, Claudio Jesús (2006), *Manual de derechos humanos*, Argentina, Ediciones jurídica Buenos Aires, p. 89.

¹³⁷ FERRAJOLI, Luigi (2010), *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, 2ª ed., Trotta, p. 42.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 43.

existencia, sino que sólo implican una garantía para su efectividad¹³⁹. Lleva a cabo una tipología de *derechos fundamentales* de cuatro clases:

*Los derechos humanos, que son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos; los derechos públicos, que son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos; los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar; los derechos políticos, que son, en fin, los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar*¹⁴⁰.

Bajo esta concepción de derechos fundamentales, Ferrajoli formula cuatro tesis al respecto:

- 1ª Tesis. La radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales. Se refiere a que por una parte, los éstos se construyeron tanto con la filosofía iusnaturalista y contractualista, y por la otra, los derechos patrimoniales se nutren de la tradición civilista y romanista¹⁴¹.
- 2ª Tesis. Los derechos fundamentales corresponden a intereses y expectativas de todos, lo cual conduce a formar el fundamento y parámetro de la igualdad jurídica y con esto, la dimensión «sustancial» de la democracia, no es otra cosa que el conjunto de las garantías aseguradas por el paradigma del Estado de derecho¹⁴².
- 3ª Tesis. *La actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales*¹⁴³. Es verdad que aquí se ha afirmado por el autor, que muchos de esos derechos corresponden a la ciudadanía de un Estado, sin embargo, también es cierto que numerosos países han recogido en sus constituciones y en instrumentos internacionales, derechos que en un principio corresponderían a la categoría de

¹³⁹ *Ibíd.*, 136. *La previsión de tales derechos por parte del derecho positivo de un determinado ordenamiento es, en suma, condición de su existencia o vigencia en aquel ordenamiento, pero no incide en el significado del concepto de derechos fundamentales. Incide todavía menos sobre tal significado la previsión en un texto constitucional, que es sólo una garantía de su observancia por parte del legislador ordinario: son fundamentales, por ejemplo, también los derechos adscritos al imputado por el conjunto de las garantías procesales dictadas por el código procesal penal, que es una ley ordinaria.*

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 40.

¹⁴¹ CAPELLA, Juan Ramón (2008), *op. cit.* nota 2. Aporta una visión muy interesante al respecto al afirmar por una parte que: *en la mitología política de la modernidad el estado de naturaleza sirve para presentar como naturales, por tanto, la propiedad privada, el trabajo asalariado, la acumulación privada de propiedades y los pactos entre desiguales.* Así mismo, también asevera que *la ciencia y la técnica, aplicadas a la producción de bienes materiales, han permitido un crecimiento económico acelerado sin precedentes en la historia —ciertamente, sólo en el centro del sistema, para una décima parte de la humanidad.*

¹⁴² FERRAJOLI, Luigi (2010), *op. cit.* nota 137, ...*que, modelado en los orígenes del Estado moderno sobre la exclusiva tutela de los derechos de libertad y propiedad, puede muy bien ser ampliado —luego del reconocimiento constitucional como «derechos» de expectativas vitales como la salud, la educación y la subsistencia—también al «Estado social», que se ha desarrollado de hecho en este siglo sin las formas y sin las garantías del Estado de derecho y sólo en las de la mediación política, y hoy, también por esto, en crisis.*

¹⁴³ *Ídem.*

ciudadanos, pero que ahora también se reconocen a todas las personas, sin embargo señala que eso se ha hecho sin que en muchos casos haya una real práctica de estos derechos.

4ª Tesis. *Relaciones entre los derechos y sus garantías*. Para Ferrajoli, los derechos fundamentales, son expectativas que se deben atender, ya sea positiva o negativamente a través de obligaciones impuestas al Estado y además con la respectiva sanción en caso de violación o incumplimiento, sin embargo, aun cuando del establecimiento de estos derechos se suponga que deberán prestarse garantías para su efectividad, no sólo son a menudo violadas, sino que a veces no se encuentran ni siquiera normativamente establecidas¹⁴⁴.

Frente a esta última tesis, afirma que los derechos y garantías deben ser distinguidos apropiadamente, ya que de lo contrario esto corresponde a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que se trata de una laguna¹⁴⁵ que debe ser colmada por la legislación a fin de poner en manos de los gobernados los instrumentos necesarios para hacer justiciables sus derechos fundamentales.

Por su parte, Laporta afirma que es preciso distinguir los derechos de las técnicas de protección normativa. Los derechos son algo que se encuentra antes de cualquier técnica de protección y es el justificante de tales técnicas, estamos hablando de algo que es el contenido de la norma, razón por la cual está antes de ella, para que ésta opere como vehículo de protección.

Se puede observar la semejanza entre la idea de este autor, y Ferrajoli cuando afirma que una técnica de protección normativa es un vehículo para hacer efectivos los derechos fundamentales, es decir, las garantías de las que habla Ferrajoli son esas técnicas de protección que más adelante coinciden en las obligaciones especiales negativas y positivas, aunque Laporta no expresa que deberán existir sanciones por no cumplir con dichas obligaciones.

Laporta considera que los derechos humanos son derechos-núcleo, los cuales presentan el rasgo de universalidad, para lo cual el autor considera que dicha universalidad se refiere al ámbito ético, y por tal razón cree que es más conveniente llamarles derechos morales. Estos derechos fundamentarían los siguientes tipos de obligaciones:

- a) Generales negativas. Todos estamos obligados de abstenernos de lesionar los bienes constitutivos del derecho humano en cuestión.
- b) Especiales negativas. Los miembros de las instituciones políticas y jurídicas deben abstenerse de realizar ciertas conductas.

¹⁴⁴ Ya se ha hecho referencia a esta preocupación por parte del autor, al describir el garantismo.

¹⁴⁵ *Ídem*.

- c) Especiales positivas. Los miembros de tales instituciones deben llevar a cabo acciones positivas de protección de ciertos bienes constitutivos de derechos humanos¹⁴⁶.

Otro rasgo en el que existe una parcial coincidencia es la universalidad de los derechos, aunque se debe aclarar que Laporta prefiere usar el término *derechos humanos*, el cual para Ferrajoli, es una especie de lo que él llama *derechos fundamentales*. El rasgo de universalidad es parcialmente coincidente debido a que Laporta lo refiere al ámbito ético e incluso por esa razón conviene en llamar derechos morales a lo que antes llamó derechos humanos, y en este tema, Ferrajoli asevera que los derechos fundamentales son universales pero *en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son sus titulares*¹⁴⁷, sin embargo considera que debe prevalecer una separación axiológica entre derecho y moral¹⁴⁸, pues afirma un orden de falacias de tipo *meta-jurídico*:

Desde luego la teoría y la convención jurídica de la universalidad de los derechos fundamentales son un producto histórico de la correspondiente doctrina moral. Pero no implican su aceptación: no la suponen de hecho, y ni siquiera imponen que se compartan los valores morales que sostienen los derechos y el principio de igualdad.

*Que las normas sobre los derechos fundamentales supongan de hecho su participación moral es una tesis empíricamente falsa... Más en general, es del todo ilusoria la idea de que los derechos humanos expresen una ética compartida, dentro de nuestra cultura, no digamos por todos sino ni siquiera por la mayoría*¹⁴⁹.

Para Eusebio Fernández, la expresión más adecuada y que mejor delimita la situación actual del tema es “derechos fundamentales del hombre”, con ella se expresa que toda persona posee unos derechos morales por el hecho de serlo y que deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. A la vez se subraya que

¹⁴⁶ LAPORTA, Francisco J. (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Núm. 4, Alicante Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc83440>, consultada el 10 de febrero de 2017.

¹⁴⁷ FERRAJOLI, Luigi (2010), *op. cit.* nota 137, p. 46.

¹⁴⁸ *Ibidem*, 108, p. 154. *Según ella, el derecho y el Estado no encarnan valores morales ni tienen el cometido de afirmar, sostener o reforzar la (o una determinada) moral o cultura, sino sólo el de tutelar a los ciudadanos. Por eso, el Estado no debe inmiscuirse en la vida moral de las personas, defendiendo o prohibiendo estilos morales de vida, creencias ideológicas o religiosas, opciones o actitudes culturales. Su único deber es garantizar la igualdad, la seguridad y los mínimos vitales. Y puede hacerlo mediante la estipulación y garantía de los derechos fundamentales de todos en el pacto constitucional.*

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.p. 53 y 54.

son fundamentales pues se hallan conectados con la idea de dignidad humana y son las condiciones del desarrollo de esa idea de dignidad¹⁵⁰.

A esta definición de Eusebio Fernández, se añaden, lo que él llama matizaciones: se trata de los derechos más esenciales en relación con el pleno desarrollo de la dignidad humana; están aparejados a la posesión de derechos fundamentales, existen también deberes y obligaciones fundamentales en relación con ellos, y el ejercicio de los derechos fundamentales ya reconocidos no es ilimitado.

Fernández aborda una justificación racional y para ello expone que han existido básicamente tres posturas esenciales: la iusnaturalista, la historicista y la ética, de la cual, el autor considera como la más adecuada a la tercera: la fundamentación ética, porque responde de manera más satisfactoria a la pregunta: ¿en nombre de qué hablamos y defendemos esa realidad que delimitamos con el nombre de derechos humanos fundamentales?

Se parte de la tesis de que el origen y fundamento de estos derechos no es jurídico sino previo a lo jurídico, ya que toda norma presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual, social y política, como condiciones indispensables para una vida digna, entonces aparecen como exigencias éticas o derechos morales, lo cual es una síntesis entre derechos humanos entendidos paralelamente como derechos, el calificativo “morales” representa la idea de su fundamentación ética, el sustantivo derechos insiste en su especial importancia y propugna la exigencia de reconocimiento y protección.

Considera que otro problema relevante para la fundamentación ética de los derechos humanos es el alcance, jerarquía y límites de estos derechos. Es necesario establecer una graduación jerárquica entre los distintos derechos según su importancia, ordenada en relación con la idea de dignidad humana. Reconoce también, en esta parte, que resultaría casi imposible encontrar una única fundamentación ética válida para todos los derechos humanos (excepto la dignidad humana), en todo caso sería necesario referirse a *fundamentaciones*. Y en este punto se pregunta por la razón de ser de estos derechos: ¿a qué tipos de valores nos referimos cuando hablamos de derechos humanos fundamentales?, ¿de qué tipo de exigencias se trata? y, ¿existen buenas razones para su defensa y justificación?

Contesta de la siguiente forma: se refiere a valores de seguridad, libertad e igualdad, que son exigencias no absolutas (excepto la vida) históricas y también son exigencias racionales. Las razones para defenderlos y justificarlos son de tres tipos: los derechos humanos son algo que se considera deseable, importante y bueno para el desarrollo de la vida humana, su negación pone en tela de juicio la idea de dignidad humana y la misma posibilidad de la vida; son la justificación de valores últimos que deseamos como objetivos o ideales y que

¹⁵⁰ FERNÁNDEZ, Eusebio (1982), “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en Anuario de Derechos Humanos, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 1. Disponible en: www.cervantesvirtual.com/descargaPdf/eusebio-fernandez-madrid, consultado el 11 de febrero de 2017.

elegimos frente a su negación; y, las razones que se alegan pueden ser objeto de diálogo y contrastación con las razones que otros argumenten y que obtuvieran un reconocimiento general.

El valor seguridad fundamenta los derechos personales y de seguridad individual y jurídica; el valor libertad fundamenta los derechos cívico-políticos y el valor igualdad fundamenta los derechos económico-sociales y culturales. Entre ellos hay una estrecha conexión y complementariedad.

Cabe recordar que Ferrajoli, al dar una tercera definición de derechos fundamentales desde la filosofía política, lo hace con una pregunta: *qué derechos deben ser garantizados como fundamentales*, en esencia se puede hablar de la misma pregunta, pero de diversas respuestas, pues Ferrajoli señala que a partir de tres criterios axiológicos sugeridos por el constitucionalismo se reconocen los nexos señalados en la primera parte de este capítulo, cuando se abordó el garantismo, y que aquí desarrollaremos más ampliamente para comparar con las ideas de Fernández.

- 1) Nexo entre derechos y paz, según el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, según la cual la garantía de los derechos es condición para la paz, la libertad y la justicia. Es por ello que Ferrajoli considera que los derechos fundamentales son la vida, la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad y los derechos sociales.
- 2) Nexo entre derechos e igualdad. Como la condición de las personas frente a los demás, es decir, la paridad en los derechos de libertad, que garantizan que las diferencias personales son de la misma forma valiosas y también esto opera en los derechos sociales, para reducir la brecha entre las condiciones económicas y sociales que generan marginalidad.
- 3) El papel de todos los derechos como *leyes del más débil*, como una alternativa a la ley del más fuerte, la cual regirá en ausencia de la primera.

Eusebio Fernández considera valores: seguridad, libertad e igualdad, que dan fundamento a derechos derivados de estos valores. De manera semejante a Ferrajoli, y conforme a este tercer criterio axiológico, Fernández cree que la negación de estos derechos pone en tela de juicio la dignidad humana y pone en peligro la vida misma. Las coincidencias entre Eusebio Fernández y Laporta son más que las diferencias, pues ambos afirman que el fundamento de los derechos humanos es algo previo a lo jurídico, lo cual es la eticidad, así mismo, ambos consideran que sólo debe hablarse de algunos principios y no de una larga lista de derechos.

Velasco Arroyo aborda a los derechos humanos en busca de un saber práctico que permita el ejercicio de éstos como una forma de legitimarlos, para ello considera indispensable encontrar un común denominador a las tres instancias de lo valorativo y normativo: la ética, la política y el derecho a través de un entrecruzamiento complementario, pues es necesario

reconocer a la esfera ética como la más amplia que orienta la ideología y puesta en práctica tanto del derecho, como de la política¹⁵¹.

Las normas morales son siempre fines en sí mismos, empero, el derecho no sólo se dedica a la solución procedimental de conflictos, sino que tiene un papel instrumental con respecto a la política, lo cual podría, como de hecho sucede, derivar en un abuso del derecho, es por ello que considera que este es un tema de relevancia actual, toda vez que las aspiraciones morales comunes a la humanidad entera vendrían a conformar un único código mínimo de ética universalmente aceptada. La garantía de los derechos humanos se llegaría a convertir en una instancia legitimadora del poder político bajo una tendencia interna de codificación jurídica estable y configurarse como derechos reconocibles socialmente.

El autor realiza una crítica a la desmesurada literatura existente que aborda con ligereza y ambigüedad la materia, con tendencia a incluir nuevos derechos en las largas listas existentes, pues en su postura, el autor plantea que una consideración seria de los derechos humanos incluye sólo unos cuantos principios restringidos, lo cual no impide que se protejan adecuadamente otras pretensiones legítimas.

En este orden de ideas, considera que la dignidad humana es el valor que les da fundamento y en torno a éste, la libertad e igualdad. Al ir más allá, se pregunta cómo se determina ese principio en la práctica política y jurídica, y para ello se reconoce que temas como la justicia, la democracia, el estado de bienestar y derechos humanos son los conceptos fundamentales de la filosofía práctica que han sido los grandes objetivos de los movimientos sociales de los dos últimos siglos.

Enseguida aborda los planteamientos de algunos autores para aproximarse a una conceptualización de los derechos humanos. Uno de los cuales es Hare, que afirma que el lenguaje moral es un medio para guiar la conducta, es decir, un instrumento para hacer prescripciones, destaca aquélla concepción acerca del carácter generalizable de los enunciados morales, o principio de universalidad, por lo que la universalidad es una de las reglas lógicas de la argumentación moral.

La tesis se relaciona con el imperativo categórico kantiano, como una consecuencia del principio de universalidad, que se traslada a la esfera jurídica, aunque puede restringirse por el derecho positivo a sólo los nacionales, pero los derechos humanos no admiten tales restricciones, por esta razón se distinguen los derechos humanos de los derechos fundamentales, éstos últimos son los derechos individuales positivizados en las constituciones.

¹⁵¹ VELASCO ARROYO, Juan Carlos (1990), "Aproximación al conceptos de los derechos humanos", Anuario de Derechos Humanos, Madrid, vol. 7. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/819107.pdf>, consultado el día 11 de febrero de 2017.

En estas ideas se retoman las críticas formuladas por Ferrajoli en cuanto a que a los derechos fundamentales se les debe reconocer carácter supra-estatal y se debe romper con el estatus de ciudadanía a fin de que este no sea un impedimento para lograr el goce efectivo de los derechos.

Los derechos humanos son una clase especial de derechos con una gran fuerza prescriptiva y rasgos distintivos: universales, absolutos e inalienables. Los enunciados normativos que describen y atribuyen derechos son requerimientos más fuertes que el resto de las normas y en caso de conflicto las desplazan y estas notas que los definen difícilmente pueden predicarse de todos los derechos recogidos en las partes dogmáticas de las constituciones, esto plantea un problema: la necesidad de hacerlos compatibles unos con otros en su aplicación práctica, es por ello que el autor considera que es más adecuado llamarlos *prima facie*; por otra parte, los derechos humanos no dejan de ser derechos aun cuando el derecho positivo los ignore o los viole, por eso quizá sea mejor denominarlos derechos morales.

En estas afirmaciones de Velasco encontramos algunas grandes coincidencias con el pensamiento de Ferrajoli, pues es a este último autor también le interesa una verdadera efectividad de los derechos fundamentales¹⁵² sin embargo, en cuanto la cuestión moral, considera que ésta es una esfera más amplia que la del derecho en cuanto a lo normativo, pero eso no implica que éste último deba ser el brazo armado de la primera¹⁵³.

Otro aspecto importante en cuanto ambos autores es la legitimación, Velasco Arroyo considera que el saber práctico que se debe formular entorno a los derechos humanos es

¹⁵² FERRAJOLI, Luigi (2004), *op. cit.* nota 124, p. p. 31 y 32. *Hacer verdadera la democracia, tomar en serio los derechos fundamentales del hombre tal como vienen solemnemente proclamados en nuestras constituciones y en las declaraciones internacionales quiere decir hoy poner fin a ese gran apartheid que excluye de su disfrute a las cuatro quintas partes del género humano. Y esto significa, a su vez, dos cosas. Ante todo, reconocer el carácter supra-estatal de los derechos fundamentales y, como consecuencia, prever en sede internacional garantías idóneas para tutelarlos y darles satisfacción incluso contra o sin sus Estados. En concreto, un código penal internacional que castigue los crímenes contra la humanidad; una reforma de la actual jurisdicción internacional que establezca su carácter no voluntario sino obligatorio y su competencia para decidir sobre la responsabilidad de los Estados y de sus gobernantes por las violaciones de los derechos fundamentales de sus ciudadanos; un sistema de obligaciones internacionales impuesto para la tutela de los derechos sociales también en los países más pobres; el desarme progresivo de los Estados miembros de la ONU, acompañado de la atribución del monopolio de la fuerza legal a organismos internacionales democráticamente representativos* En segundo lugar, *tomar en serio los derechos fundamentales quiere decir tener el coraje de disociarlos de la ciudadanía: tomar conciencia de que la ciudadanía de nuestros países ricos representa el último privilegio de status, el último residuo pre moderno de las diferenciaciones personales, el último factor de exclusión y de discriminación...*

¹⁵³ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.* nota 118, p. 154. *Según esta tesis, el derecho no es –no deber ser, pues no lo consiente la razón jurídica ni lo permite la razón moral- un instrumento de reforzamiento de la moral. Su fin no es ofrecer un brazo armado a la moral, o mejor, debido a las diversas concepciones morales presentes en la sociedad, a una determinada moral... Según una imagen sugerida por Hobbes, derecho y moral pueden representarse como dos círculos que tienen el mismo centro pero diversa circunferencia, más amplia el de la moral, más restringida la del derecho.*

necesario para su legitimación, es decir, los derechos humanos deben ser una realidad para que el discurso de estos no sólo sea demagogia, es así que en este sentido Ferrajoli ha expuesto que la falta de garantías para la realización de los derechos fundamentales son factores de ilegitimidad de la democracia en la que se prediquen, pero no sean efectivos¹⁵⁴.

De la contrastación del pensamiento de estos autores se tomarán algunos elementos para formular una estructura con la cual realizar un análisis para entender posteriormente dos importantes reformas constitucionales que han tenido lugar en México y de esta manera lograr aterrizar estos conceptos a la realidad de violencia, inseguridad y militarización de la seguridad pública.

Primer idea:

El concepto de derechos humanos y derechos fundamentales.

Aunque los autores han aclarado las razones de utilizar uno y otro término, o incluso ambos, es importante aclarar que la expresión derechos fundamentales es la que parece más oportuno retomar, toda vez que, aun cuando la mayor parte de los instrumentos internacionales hacen referencia a “derechos humanos”, es más propia la expresión “fundamentales”, pues todos los derechos son humanos, es decir, se atribuyen a esa única categoría, sin embargo lo fundamental se refiere a aspectos muy básicos para el ser humano que se deben tomar en cuenta al momento de protegerse frente a abusos de los más fuertes (no sólo en el sentido de la autoridad, sino también de particulares).

Segunda idea:

El fundamento de estos derechos es la dignidad humana, pero también una cuestión de convención jurídica, pues si se habla de un fundamento ético se debe contextualizar a qué ética de qué cultura de qué tiempo se remite dicha fundamentación, pues no es posible pensar en que nos remitamos a valores universalmente aceptados, bajo los cuales toda la sociedad conviene vivir, creo que se trata del papel del derecho como medio para asegurar fines vitales de los individuos, tanto en lo particular, como en su conjunto.

Tercera idea:

Para la efectividad de los derechos fundamentales es indispensable que existan garantías que aseguren su realización, dicha realización confirma la existencia de un Estado constitucional y democrático que se legitima así mismo por cumplir esta función de garante.

Cuarta idea:

La característica de universalidad de los derechos fundamentales debe evidenciarse como rasgo de supra-estatalidad, pues la idea de universal supone que en cualquier lugar y

¹⁵⁴ Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.* nota 113.

cualquier tiempo, por virtud de una convención jurídica, la persona deberá gozar de esos derechos. Sin embargo es bien sabido que la universalidad depende de un parámetro el cual refleja el estatus de la persona, es decir, a qué clase de sujeto se le atribuye la titularidad de un derecho.

Quinta idea:

Las tipologías de derechos fundamentales se pueden agrupar de acuerdo a Ferrajoli: civiles, políticos, de libertad y sociales.

México es miembro fundador de las Naciones Unidas, tiene firmados 210 instrumentos que contemplan derechos humanos¹⁵⁵, entre ellos la Carta de las Naciones Unidas y la de la Organización de Estados Americanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional en materia de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo a ese pacto.

Baste con esto para afirmar que México es un país muy activo en la firma de tratados internacionales en materia de derechos humanos, pues estos instrumentos contienen, por mencionar algunos derechos: de los niños, de las mujeres, de los trabajadores, de extradición, de genocidio, de desaparición forzada de personas, de medio ambiente, salud y muchas otras materias. A pesar de esta situación, no es suficiente el hecho de reconocer como obligatorios estos instrumentos, lo verdaderamente importante radica en garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y en este caso, entender si alguno de estos instrumentos contempla algún derecho a la seguridad.

2. 3. La seguridad en los tratados internacionales en materia de derechos humanos

La Carta de las Naciones Unidas, en su primer párrafo declara que:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad

¹⁵⁵ Sitio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>, consultado el 30 de marzo de 2017.

*internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común*¹⁵⁶ [...]

Como se observa, se trata de un compromiso de los estados a mantener la paz mediante la cooperación y la implementación de condiciones suficientemente eficaces para evitar inequidades que hagan sentir a los miembros sociales la necesidad de cambiar su situación mediante la utilización de la violencia y que por otra parte, el uso de la fuerza armada solamente se justifique para defender el interés común, es obvio que estas disposiciones se deben leer en términos del Derecho Internacional Público y no del Derecho Interno de un Estado, sin embargo, la primera parte de éstas sí expresan las obligaciones de Derecho Interno de cualquier Estado a generar las mejores condiciones para su población y en cuanto a la segunda, en correspondencia al tema que se desarrolla, y como se plantea en el capítulo V de este trabajo, las relaciones entre México y Estados Unidos para combatir al narcotráfico, bajo la excusa de que se trata de una amenaza no sólo a la seguridad nacional mexicana, sino también a la del vecino país del norte; es un factor indiscutible de la militarización pues el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública aumentó conforme la política antidrogas estadounidense demandaba una mayor intervención punitiva del Estado mexicano.

Sin duda existen dos lecturas de este fragmento de la Carta, la primera como una buena base para explicar el uso de la fuerza armada puesta al servicio del interés común, ya que fenómenos tales como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado han expandido sus fronteras como consecuencia de la globalización, por tanto, la tendencia de los países ha sido también a traspasar la soberanía de otros so pretexto de salvaguardar la propia y la ajena, sin embargo esto sólo podría ser así desde una interpretación absolutamente iuspositivista.

En una segunda lectura de la Carta, bajo el ánimo de una argumentación jurídica principalista, la intervención de la fuerza armada sólo traería calamidades, esto no implica que no se actúe, pero las alternativas tendrían que ser diferentes, a través de la construcción y el desarrollo de instituciones más democráticas como la policía altamente capacitada y especializada, leal a su labor y realmente puesta al servicio de la sociedad; el combate a la corrupción en todos los niveles, la participación de la sociedad en la prevención de este problema de salud pública que es el consumo de drogas, todo esto aunado a la consolidación de los derechos económicos, sociales y culturales como garantía de un nivel de vida digno.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su *Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*¹⁵⁷, en el mismo sentido la Convención Americana de Derechos Humanos instituye: *Artículo 7. 1. Toda*

¹⁵⁶ Carta de las Naciones Unidas, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y Acuerdos Provisionales concertados por los gobiernos participantes en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional del 05 de octubre de 1945. Carta, Estatuto y Acuerdo publicados en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 17 de octubre de 1945.

¹⁵⁷ Naciones Unidas (2015), *Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948*, UNRIC y OACDH. Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf. Consultada el 10 de junio de 2016.

*persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*¹⁵⁸. Así mismo el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresa: *1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta*¹⁵⁹.

Como se puede apreciar, todas estas expresiones son similares y no se refieren precisamente a la seguridad pública. A decir de Sepúlveda: *cuando en 1948 se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se incluyó el artículo 3. El derecho a la seguridad, así in genere, obviamente no se tenía la perspectiva actual en donde los retos para hacer valer este derecho se han multiplicado y vuelto cada vez más complejos*¹⁶⁰.

Este derecho a la seguridad ahora adquiere un contenido mucho más vasto y multidimensional, tal como se hará referencia en el siguiente capítulo al explorar los conceptos de las diferentes clases de seguridad y las posturas de algunos autores que sostienen que el problema de esta conceptualización radica en que se ha dicho que existe un derecho a la seguridad, y más bien debiera hablarse de una seguridad en los derechos. El primer planteamiento conduce a garantizar los derechos de unos cuantos, mientras que el segundo pretende hacer efectivos los de todos, más que un juego de palabras se trata de toda una concepción que permite observar desde otro ángulo el problema.

Si se piensa a fondo lo que implica el derecho a la seguridad es garantizar que todo lo que conforma la esfera jurídica de un sujeto esté protegido o libre de amenazas externas, ya sean del hombre o de la naturaleza, y esto es prácticamente imposible, nada ni nadie puede hacer eso, materialmente, lo que el Estado puede hacer y le es exigible es la creación de instituciones que desarrollen condiciones de vida digna al mayor número de miembros de la sociedad a fin de evitar que estos perturben el patrimonio, la vida, la libertad de sus congéneres, sin embargo, esto no evitará que algunos individuos de cualquier forma interfieran en el goce de los derechos de otros y para ello el Estado deberá responder eficazmente al perseguir y sancionar el delito.

En cuanto a las amenazas de la naturaleza hacia la seguridad del hombre, la ciencia ha avanzado en la predicción de fenómenos que pueden dañar al ser humano, sin embargo, el Estado también debe preocuparse porque los recursos naturales sean suficientes para garantizar a la sociedad sus demandas y en ese sentido sí es responsabilidad de la organización estatal la implementación de políticas públicas que permitan el abasto de alimentos y agua, la calidad del medio ambiente, la sustentabilidad, etcétera.

La seguridad a la que se limita el presente trabajo es a la que el Estado debe brindar a sus gobernados respecto del delito, es decir, la prevención, la investigación, persecución y

¹⁵⁸ Organización de Estados Americanos (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf. Consultada el 11 de junio de 2016.

¹⁵⁹ Naciones Unidas (1966), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf. Consultado el 11 de junio de 2016.

¹⁶⁰ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta (coords., 2014), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos III*, México, Fontamara-Universidad de Guanajuato Campus Guanajuato, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, p. 130.

sanción de las conductas antisociales, cómo el Estado clasifica las amenazas a la seguridad y el concepto de seguridad mismo para incidir en la cuestión de que hay herramientas políticas adecuadas para enfrentar una clase y otra y que esto responde a un modelo de seguridad basado en el respeto a los derechos humanos y acorde con el Estado Constitucional, o bien, un modelo represivo que justifica la violación a los derechos como medio para *garantizar* seguridad.

Así que hablar del derecho a la seguridad, realmente nos lleva a afirmar la seguridad en los derechos, en todos, contrario a lo que afirma Sepúlveda *la seguridad es un derecho humano y aunque entre los derechos no hay jerarquías posibles –sino interdependencia-, lo que está claro es que es un derecho que funge, además, como principio de otros derechos*¹⁶¹. Más bien se trata de la finalidad de todos los derechos, la seguridad debiera ser el objetivo, el fin último de cada derecho, esto generaría además una condición para su vigencia, actuaría como círculo virtuoso en el que la tendencia es que con la satisfacción de cada derecho se generen condiciones de certeza en su cumplimiento.

Ya sea que en los diferentes instrumentos, internacionales o regionales, se hable de derechos humanos o derechos fundamentales, se puede decir que esto compromete a México, en el plano internacional a la defensa y promoción de los derechos fundamentales, pero desde luego también lo compromete y lo obliga en el plano interno, con mayor razón a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 a la Constitución, toda vez que en estos fragmentos se reconoce la importancia de los derechos en el establecimiento de la paz, en el desarrollo, en la reafirmación de la dignidad humana; así como que su vigencia debe ser garantizada por el Estado.

El texto actual de la Constitución ha sufrido cambios que han transformado completamente el texto original y esa transformación redundante en una nueva visión de los objetivos nacionales, un nuevo modelo de Estado, para ello es pertinente que ahora que se han analizado a los tres modelos de Estado más representativos y se ha establecido un marco doctrinal y normativo de Derechos Humanos, se revise a través de los subtemas siguientes la configuración asumida por el Estado mexicano

2.4. Las reformas constitucionales

Hay dos grandes reformas constitucionales que impactan a la democracia y a los derechos humanos en México, condiciones indispensables para afirmar que el país transitó de un modelo de Estado de Derecho a uno Constitucional-Democrático, es por ello que en esta segunda parte del capítulo se abordarán estas reformas para analizar sus efectos en materia de seguridad, a fin de establecer si hay correspondencia entre un modelo de Estado y las consecuencias de asumirlo así.

A nivel internacional México había recibido recomendaciones respecto del estado de los derechos humanos desde el año 2003:

DE ALCANCE GENERAL

¹⁶¹ *Ídem.*

1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.

2. Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local –por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.

[...]

SISTEMA DE JUSTICIA

11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.

12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.

SEGURIDAD PÚBLICA

13. Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la profesionalización de las policías

*locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública*¹⁶².

Durante el sexenio de Vicente Fox estas reformas no pudieron prosperar a pesar de que se llevaron a cabo las iniciativas, que estaban contempladas desde el Plan Nacional de Desarrollo que elaboró el mandatario, pero fue una época determinante a partir de la administración del presidente Ernesto Zedillo, ya que se aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Presidente de la alternancia mantuvo una postura de política exterior mucho más abierta y a partir del año 2004 el Estado mexicano recibió algunas condenas dictadas por este tribunal internacional¹⁶³.

Es así que la necesidad de la reforma fue mucho más acuciosa debido a que el marco jurídico nacional debía adaptarse a los tratados firmados por México ya que ahora el Estado mexicano podía verse sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte y durante el sexenio de Felipe Calderón se consolidó la reforma en materia de seguridad y justicia, y tres años después la reforma en materia de derechos humanos.

2.4.1. La reforma de seguridad del 18 de junio de 2008 a la Constitución

Se ha dejado asentado que México es un país que ha suscrito normas de derecho internacional de los derechos humanos, al día de hoy ha firmado y ratificado la mayor parte de los tratados del sistema interamericano y del sistema universal en la materia, ya hace casi veinte años hace que México aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁴, en este contexto resultaba más que evidente la necesidad de contar con reformas estructurales de transformación no sólo al marco jurídico, sino al modelo de Estado, es por ello que me atrevo a asegurar que estas reformas son un reflejo de ese intento por transitar a un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, pero creo que sólo se quedaron en eso: el intento, al menos en lo tocante al tema de seguridad.

Esta afirmación cobra sentido si se tiene en cuenta que la reforma no consistió en una verdadera transformación a la política criminal del país, sino que alguna normas en materia penal se modificaron, esencialmente en materia adjetiva y con una visión reduccionista¹⁶⁵se

¹⁶² Naciones Unidas (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado, Washington, pp. 7 y 8. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf. Consultado el 10 de enero de 2017.

¹⁶³ Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México. Sentencia de 3 de septiembre de 2004. Serie C No. 113. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

¹⁶⁴ El decreto promulgatorio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999.

¹⁶⁵ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2013), "La policía en el sistema acusatorio", *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal*, El papel de las instituciones policiales en el nuevo modelo procesal acusatorio, núm. 4, agosto, pp. 8-28. Disponible en: http://poderjudicialcdmx.gob.mx/documentos/publicaciones_judiciales/Revista_Nova_Iustitia_Final_Agosto

demostrará en los subsecuentes capítulos, en este apartado se describe y explica la reforma, además de señalar apenas algunas inconsistencias que se desarrollarán más adelante.

En la exposición de motivos de la reforma se afirma:

Es innegable que en la percepción de la sociedad mexicana, la delincuencia en el país ha alcanzado niveles alarmantes, pues no dejan de ocurrir acontecimientos violentos a consecuencia del crimen organizado en el territorio nacional¹⁶⁶.

La seguridad pública es, sin duda, uno de los retos más importantes que tiene el Estado. La delincuencia ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia; ésta ha alcanzado un elevado grado de sofisticación, organización y equipamiento, que la fortalecen, haciendo más complejo su combate. Ante esta situación, las autoridades deben reaccionar firmemente, cuidando la implantación de figuras jurídicas modernas y eficaces de obvia legalidad. Este fenómeno delictivo emergente es consecuencia de la débil política social de prevención y de diversos factores que fomentan la realización de conductas delictivas.

Es incorrecto considerar que figuras como la expropiación sean herramientas jurídicas para llevar a cabo aseguramientos o cualquier otro tipo de medida cautelar, pues no se deben mezclar instrumentos jurídicos de distinta naturaleza; en este caso, la administrativa con la penal. Asimismo, es necesario admitir que figuras jurídicas como el decomiso y el aseguramiento de los medios comisivos ya vigentes, son insuficientes para combatir de manera eficaz a la delincuencia¹⁶⁷.

Se reconoce en estos párrafos que los fenómenos delincuenciales son resultado de una débil (se puede decir nula) política social de prevención y de factores diversos que fomentan la delincuencia, sin embargo no se encuentra por ningún lado dónde están esas medidas de prevención ni se señalan los factores de fomento a la delincuencia: quizá se puedan referir a las cifras de marginación y pobreza que hacen enormes las desigualdades en México, o tal

_2013.pdf. Consultad el 15 de junio de 2017. *Esto es lo que quizá haya provocado el fracaso de las reformas aplicadas desde hace varios años y se deba a lo que James SCOTT⁴ señala como medidas reduccionistas que se encuentran supeditadas a una o dos medidas importantes con las cuales se pretende producir el cambio, e indica que una reforma tendrá que ser ecléctica tanto en el enfoque como en los propósitos, teniendo que utilizar todos los mecanismos disponibles según sea el contexto en el cual se aplicará*

¹⁶⁶ Secretaría de Servicios Parlamentarios (2008), Cuaderno de apoyo para la Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, proceso legislativo del 18 de junio de 2008, p. 40. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>. Consultado el 15 de marzo de 2017. Cabe preguntarse si es sólo la percepción la que ha alcanzado niveles alarmantes o las cifras reales son en efecto alarmantes, no se sabe si esta es una mala elección de palabras o revela que el Estado quiere justificar a través de la percepción ciudadana las medidas que traería esta reforma.

¹⁶⁷ Cfr. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (2001), *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª edición, España, Civitas, p. 126. En la cual afirma la necesidad de una administrativización del derecho penal a fin de dar respuestas más adecuadas a los nuevos fenómenos de delincuencia.

vez se refieran a la impunidad que se genera con una inadecuada y obsoleta forma de concebir a la policía en este país.

Como ya es sabido la reforma tuvo por objeto modificar el sistema de justicia penal de corte inquisitivo a uno acusatorio-adversarial que resultara más garantista y por ende, acorde a los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales México es signatario, esto representó el nuevo paradigma en la impartición de justicia penal, aunque ha sido visto con desconfianza por algunos estudiosos del derecho en México, por mencionar a Humberto Enrique Ruiz Torres y Sergio García Ramírez, toda vez que la reforma introduce un régimen de excepción para la delincuencia organizada y la negociación de la justicia en el procedimiento abreviado.

Sería objeto de otro trabajo de investigación el señalar las inconsistencias de la reforma del 18 de junio de 2008, y del sistema de justicia penal que instaura, y que seguramente tiene gran relación con el tema de la seguridad, sin embargo, el análisis de la reforma se centrará en lo relativo a la seguridad pública, para ello se hará referencia al artículo 21 constitucional que fue transformado con esta reforma.

El artículo 21 constitucional contiene una de las instituciones más importantes de la política criminal mexicana: la función estatal de la seguridad pública, diseñada como un sistema nacional conformado por las policías de los tres niveles de gobierno con facultades, principios y rasgos que les permitan llevar a cabo tareas de prevención, de investigación y persecución del delito.

Cabe destacar que en la exposición de motivos de la reforma el diagnóstico que se hace de las policías es desalentador y por lo tanto es lo que da origen a la creación de un nuevo modelo de policía y de la seguridad pública. Aquí un resumen de las razones que determinan la reforma de seguridad en cuanto a las policías:

- a) El incremento en el gasto en seguridad pública sin ningún impacto en los índices de criminalidad y que ha mermado todavía más la confianza de la sociedad en la policía.
- b) El gasto público que se destina a la seguridad pública es para financiar una policía reactiva y no una auténticamente preventiva, y además una policía reactiva sin resultados.
- c) La policía debe investigar para detener y no a la inversa, para ello es necesario establecer de manera explícita la facultad que tiene la policía para investigar y recibir denuncias.
- d) Entregar a la policía la facultad de investigar implicará atender un reto logístico considerable, que parte de mejorar la calidad de la fuerza policial, para efectivamente

poder instrumentar y hacer efectiva esta nueva facultad, por lo cual el Congreso mantendrá un compromiso de supervisar su evolución¹⁶⁸.

Enseguida se presenta la comparación entre lo preceptuado por la Constitución antes y después de la reforma con la finalidad de apreciar los cambios sustanciales que sufrió el artículo 21 y la forma en la que ahora se define la seguridad, así como sus agentes y las características que estos deben poseer:

Tabla 1.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO DESPUÉS LA REFORMA
<p>Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	<p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p>

¹⁶⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2009), *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, 2ª ed., México, Porrúa, p. 565. *Otra semilla de mal pronóstico sembrada por la reforma –que recoge tentaciones anteriores- es la independencia de las policías con respecto al Ministerio Público. Dice la reforma que aquéllas actuarán bajo la conducción y el mando de éste en el desarrollo de las investigaciones, pero no estarán jerárquicamente subordinadas al M.P. Se ha desatado el débil lazo de juridicidad que retenía las manos de la policía... Y no se trata apenas de una nueva relación entre el Ministerio Público y las policías, sino de una nueva relación de éstas y los ciudadanos.*

	<p>NORMAS ADICIONADAS</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>
Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.	Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.	Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.
Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.	El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.
El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación , el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados 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.</p>
	<p>NORMAS ADICIONADAS</p> <p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación , el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p> <p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>

El primer gran cambio lo encontramos en el primer párrafo del artículo 21, al dotar de la facultad de investigar a la policía, el monopolio de la investigación de los delitos ya no corresponde al Ministerio Público, sino que ahora pasa también a manos de las policías.

El cambio es paradigmático pues con esta disposición las policías, todas, ya que no se especifica ningún nivel de gobierno ni grado de especialización, estarán facultadas para investigar los delitos, con todo lo que esto implica, por ello se puede afirmar que la policía ocupa un lugar protagónico en la procuración de justicia.

Barrón Cruz advierte esta imprecisión del texto constitucional al señalar:

Otro problema que se deriva del texto, es que se sigue sin definir el tipo de policía a la que se refiere. La razón es que conceptual y operativamente existen, en principio, dos tipos de policía: una administrativa y otra de investigación (judicial o ministerial). Es decir, la policía preventiva (municipal o metropolitana) y la policía judicial (ministerial) son instituciones que tienen funciones distintas, y dependen de autoridades también diferentes. La policía judicial depende del Ministerio Público y está subordinada a éste; pero hace una década se deformó el concepto y hoy sólo se enuncia, tal y como sucede en el artículo constitucional, a “las policías”¹⁶⁹.

Nos adherimos a la crítica que realiza el autor pues no se puede dejar de mencionar que el propio artículo 21 constitucional define en el noveno párrafo a la seguridad pública como una función que corresponde a los tres órdenes de gobierno en su respectivo nivel de competencia, es decir, dentro de la policía debe haber especialización de funciones, y ciertamente cualquier policía puede entrar en contacto con el delito por la naturaleza de su función, pero esto no implica necesariamente que deba estar facultado para investigar, pues es indispensable atender a criterios de capacidad, tanto formativa como de reacción:

Para el procesamiento adecuado de la escena del crimen, actividad de campo que desarrollará la policía de investigación criminal especializada, debe contarse con todas las garantías, lo cual supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de los policías que cumplen esta función, para superar los problemas que han sido una de las principales causas de una impunidad casi generalizada. El accionar policial ha de contar con buenos productos de inteligencia, tecnología adecuada y relaciones confiables con la comunidad para identificar los problemas.

[...]

Por todo lo anterior, es necesario separar la función de investigación criminal de la de prevención, con énfasis en la profesionalización de los investigadores policiales, mejorar los controles en las tareas de investigación y lograr la

¹⁶⁹ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2013), *op. cit.* nota 165, p. 17.

*coordinación y dirección de la investigación criminal con el ministerio público*¹⁷⁰.

Por todo ello la redacción del artículo es desafortunada y no corresponde a las recomendaciones hechas por la Organización de Naciones Unidas a las que ya se hizo referencia en páginas anteriores, por ejemplo en la consideración de separar las funciones de la policía preventiva con la investigadora, aunado a que la prevención de los delitos es una parte fundamental y actualmente descuidada, de la seguridad pública y con este texto no se contribuye a su fortalecimiento.

Otro cambio sustancial en este párrafo es también el mando que ejerce ahora el Ministerio Público sobre la policía, en el texto anterior se destaca que el mando y la autoridad serían inmediatos y en el nuevo texto ya sólo se hace referencia a la conducción y mando en la investigación, esto es así debido a que en efecto, no hay distinción respecto de qué policía deberá investigar y a cuál le corresponde la tarea preventiva, los expertos en seguridad señalan que la policía investigadora deber ser la policía ministerial y obviamente a esta se encuentra bajo el mando y autoridad inmediato del ministerio público, pero piénsese por ejemplo en la policía municipal, y desde luego esta obedece a una cadena de mando distinta.

Lo delicado del problema de mando es que el Ministerio Público mismo no se encuentra debidamente capacitado en las técnicas de la investigación científica, entonces cómo haría para dirigir la investigación si él mismo desconoce en principio cómo deberá realizarse. Actualmente algunos agentes optan por enviar a sus policías investigadores a recabar la información que necesitan para la carpeta de investigación, pero esto es diferente a lo que la Constitución mandata en esencia: *Dentro de la reforma subyace implícitamente la idea de contar con una policía científica. Lo cual desde hace años es un anhelo de las autoridades e incluso se habla de ella, pero solo como concepto sin definir su quehacer*¹⁷¹.

La necesidad de contar con Ministerios Públicos y policías especializados en la investigación parece obedecer a criterios de eficiencia y eficacia, toda vez que las tareas de la seguridad y las de procuración de justicia, aunque íntimamente relacionadas, son diversas, obedecen a escenarios distintos: el de la seguridad se refiere a la prevención, al de evitar que el gobernado sea vulnerado en su esfera jurídica en la medida de lo posible; el de la procuración de justicia interviene cuando ya se ha generado el delito y debe hallarse al responsable, recabar elementos que configuren la conducta provista de sanción para forjar un círculo virtuoso entre la investigación y la seguridad.

¹⁷⁰ ARIAS, Patricia, et al (2012), *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, con el auspicio de la Fundación Open Society Institute (Zug), p. 39. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>. Consultado el 14 de junio de 2018.

¹⁷¹ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2013), *op cit.* nota 165, p. 15.

En el noveno párrafo del artículo 21 se define de manera más amplia la seguridad pública y los órganos que la conforman, en el siguiente capítulo de este trabajo, al abordar el tema de las conceptualizaciones de la seguridad se analiza detalladamente el sistema nacional de seguridad pública, las policías y sus facultades, rasgos y principios para concluir si han satisfecho los objetivos de la reforma, pero sobre todo, si han podido revertir o modificar el problema de la inseguridad y la violencia en México.

2.4.2. Reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos

En ocasión de esta reforma se argumentó que los compromisos internacionales adquiridos por México frente al contexto de los derechos humanos, hacían necesaria la reforma a la Ley Suprema, a fin de que sus disposiciones estuvieran acordes a éstos y se velara por su reconocimiento y protección.¹⁷²

La vigencia de los derechos humanos son parte esencial de un Estado Constitucional de Derecho como el que pretende ser nuestro país, pues bajo la luz de esta reforma, no cabe la menor duda de que su instauración consolida el ideal de la democracia como forma de vida en México, sin embargo, una cosa son los postulados de la Constitución y otra es la realidad de este país.

Hay muchos temas que podrían ser objeto de análisis para tratar de entender la distancia entre el *ser* y el *deber ser*, el presente trabajo se refiere a uno, que se ha posicionado como el tema de mayor preocupación por los mexicanos, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017¹⁷³, que estima que a nivel nacional el 61.1% de la población de 18 años y más, considera la inseguridad y delincuencia

¹⁷² Diario de los Debates, 15 de diciembre de 2010. Discusión y votación, 15 de diciembre de 2010, p. 7. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf. Consultado el 15 de marzo de 2017. *En el proceso evolutivo de los derechos humanos, las naciones han ido creando la normatividad que en el ámbito internacional se requiere para fortalecerlos, como han sido: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.*

Los anteriores instrumentos jurídicos son los más representativos a escala internacional y han servido como base para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos. Estos documentos han sido una de las vías para insertar adecuaciones en el ámbito jurídico de los Estados.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos coinciden en el propósito de la minuta del Senado en cuanto a reconocer constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establecer las garantías para lograr la efectividad de su protección. Reitera la necesidad de adecuar la Constitución, a fin de incorporar disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país. Cámara de Diputados. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, p. 31. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf. Consultada el 20 de septiembre de 2018.

como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido del aumento de precios con 36.5% . Así se tiene entonces la necesidad de reflexionar si los postulados constitucionales en materia de seguridad pública, se han reformado para ser vigentes conforme a las exigencias de la sociedad actual y desde luego, a los tratados internacionales que México ha suscrito, o bien, dichos postulados son letra muerta, y la Norma Fundamental ya no responde a las demandas sociales que cada vez son más complejas y acuciantes debido a que la delincuencia, no sólo en México, sino en el mundo entero, ha encontrado nuevas formas de manifestarse y tanto los Derechos Humanos, como el Estado Constitucional de Derecho ven amenazada su vigencia.

La reforma constitucional de derechos humanos ha sido vista por diversos autores como una transformación del Estado mexicano:

La reforma al artículo 1º constitucional, del año 2011, introduce un nuevo paradigma a todo el Estado constitucional y, por extensión, al Estado de derecho. La reforma supera la tesis del otorgamiento de derechos y garantías al virar a una nueva visión filosófica y política en la cual se “reconocen” los derechos del hombre, tanto los reconocidos en nuestro derecho positivo, así como en los tratados internacionales, estableciendo así la obligación para todas las autoridades (ejecutivo, legislativo y judicial) y de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) de respetar dichos derechos y preferir el texto de la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento o acto de autoridad¹⁷⁴.

A pesar de que el artículo 133 constitucional no ha sufrido reforma desde 1934, se ha dicho por parte de la doctrina que esta norma cobra un nuevo sentido al amparo del artículo primero, pues introduce el control difuso, más allá de que sea de constitucionalidad, lo es de convencionalidad, pues es de tomarse en cuenta que la reforma abre la puerta a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para que se encuentren a la altura de los reconocidos dentro de la Constitución.

Es a través del expediente varios 912/2012¹⁷⁵ que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la aplicabilidad de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla, es así como se abre el camino al control difuso de

¹⁷⁴ RABELL GARCÍA, Enrique (2014), *Neoconstitucionalismo en Querétaro*, México, Universidad Autónoma de Querétaro. Cuerpo Académico de la Facultad de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, p. 9.

¹⁷⁵ VARIOS 912/2010. "Caso Rosendo Radilla Pacheco". Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>. Consultado el 20 de marzo de 2017. *En la sesión del 12 de julio, cuando se realizó la votación sobre el Considerando Octavo que se refiere al control de convencionalidad, se decidió por mayoría de 7 votos, que de conformidad con el párrafo 339 de la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco, “el Poder Judicial de la Federación debe ejercer el control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”. Además, el Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de 7 votos, que la obligación de realizar el control de convencionalidad es para todos los jueces del Estado Mexicano.*

constitucionalidad y convencionalidad, lo que permite una mayor tutela a los derechos humanos, toda vez que México sólo conocía el control concentrado de la constitucionalidad, pese a que no se cuenta con tribunales constitucionales, y también, pese a que el artículo 133 constitucional¹⁷⁶ parecía facultar a todos los jueces a aplicar la norma constitucional e inaplicar la que fuera contraria a ésta.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma es la inclusión del término *derechos humanos*, y se conserva el término *garantías*, las cuales funcionan como los vehículos de protección de los derechos humanos. Creo acertado subrayar que esto es algo que plantea en un grado de semejanza muy alto con el garantismo de Ferrajoli, al menos en lo que respecta al reconocimiento de los derechos y el establecimiento de garantías:

De los derechos humanos y sus garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece¹⁷⁷.

Por otra parte se puede observar un modelo basado en la persona, pues se introduce este principio en lo que respecta a la interpretación más amplia a su favor¹⁷⁸, tanto en las normas secundarias, en la propia norma constitucional y de los tratados internacionales en esta materia. Aunado a la introducción de esta figura se tiene que el bloque de constitucionalidad constituye un cambio fundamental en la forma de ver a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, es una obligación para todas las autoridades velar para que éstos sean una realidad.

¹⁷⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.*

¹⁷⁷ *Ibidem*, 1er párrafo del artículo 1.

¹⁷⁸ DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos (2015), *El parámetro de control de la regularidad constitucional en México. Análisis sobre la evolución del concepto de supremacía constitucional en México*, México, Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, p. 101. *Este cambio es tan profundo que se ha generado la edificación de un nuevo paradigma, el cual ha transformado sustancialmente al orden constitucional, haciéndolo más asequible y cercano a las personas... En la actualidad, la interpretación vertida a normas jurídicas, debe atender al principio pro persona, esto implica que la autoridad tiene el deber ineludible de aplicar la norma jurídica más amplia o el criterio interpretativo más extensivo que favorezca de mejor forma el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*¹⁷⁹.

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley*¹⁸⁰.

Esta disposición constitucional es clara al establecer distintas obligaciones para el Estado, las cuales se pueden entender en al menos estas dimensiones: promover, respetar, proteger y garantizar derechos humanos, para ello se previó en los artículos transitorios el plazo de un año para crear la ley de la materia.

Como consecuencia de estas obligaciones el Estado está obligado a prevenir violaciones a derechos fundamentales y en caso de que no sean evitables, deberá investigar, sancionar y reparar dichas violaciones, toda vez que al ser el garante asume una responsabilidad frente a los gobernados.

Algo que es importante destacar es que el artículo 3º constitucional también sufrió una modificación que contempla que los derechos humanos serán la base de una educación democrática: *La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia*¹⁸¹.

De esta forma las políticas públicas en materia de educación tendrán el reto de formar a los estudiantes del sistema educativo nacional en el respeto de los derechos humanos a través una conciencia cívica que les permita introducir aspectos relevantes que atañen a esta formación, tales como la justicia, la independencia y la solidaridad internacional.

Además de estas figuras que ya se destacaron, otros artículos fueron modificados para procurar coherencia con todo el discurso de los derechos humanos, así se introdujo el

¹⁷⁹Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, 2º párrafo del artículo 1º.

¹⁸⁰ *Ibidem*, 3er párrafo del artículo 1º.

¹⁸¹ *Ibidem*, 2º párrafo del artículo 3º.

concepto de persona en los artículos 11¹⁸² y 33¹⁸³ de la Constitución, con la finalidad de extender de manera expresa, el reconocimiento de derechos humanos a extranjeros, en el caso del artículo 33, en el cual, además se agregó un párrafo que contempla el derecho de audiencia, y en el caso del 11, se sustituyó el término *hombre*. En esta misma tónica, se modificó el artículo 15¹⁸⁴ para incluir los *derechos humanos* y el bloque de constitucionalidad.

Así mismo, el artículo 29 establece ya no sólo el concepto de *suspensión*, sino que ahora se introduce el término *restricción*, así como una declaratoria fundada y motivada, respetuosa de principios que el mismo artículo establece, también la especificación de que existen algunos derechos humanos que no podrán ser objeto de suspensión ni de restricción, de la misma forma se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a pronunciarse respecto del decreto de suspensión a fin de examinar su constitucionalidad y validez.

Es importante señalar que los supuestos previstos por el artículo 29 constitucional se refieren a casos de grave perturbación de la paz pública, invasión o cualquier otro hecho que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en relación a esto, el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Interior que pretende establecer un punto intermedio entre la seguridad pública y la seguridad nacional: es decir afectaciones a la seguridad interior¹⁸⁵, el objetivo de la Ley es justificar el uso de la

¹⁸² *Ibíd*em, artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

¹⁸³ *Ibíd*em, artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

¹⁸⁴ *Ibíd*em Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.,

¹⁸⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Ley de Seguridad Interior*, D.O.F., México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf. Fracción II del artículo 4. Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional

fuerza militar y las fuerzas federales para garantizar la inexistente seguridad interior¹⁸⁶, pero sin llegar a decretar alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 29, lo cual pone todavía en mayor riesgo la vigencia de los derechos humanos pues crea una especie de limbo de la seguridad para que sin declarar un estado de emergencia sea posible la intervención de las fuerzas armadas y tengan un margen de actuación lo bastante amplio para encontrar legalidad en una estrategia falaz.

Ciertamente no se ha desarrollado aun legislación reglamentaria del artículo 29 y por ende sería imposible llegar a decretar alguna suspensión o restricción de derechos y/o garantías en virtud de las hipótesis que él establece, pero lo que se pretende hacer con la Ley de Seguridad Interior es dotar de facultades a las instituciones armadas para que actúen fuera de un marco de responsabilidades¹⁸⁷ y con gran margen de maniobra¹⁸⁸

Afirmo que la deformación de los preceptos constitucionales constituye mucho más que una violación a los derechos fundamentales, es un ultraje a las garantías que el Estado debe prestar para tratar de establecer la paz y consolidar las instituciones a favor de los gobernados y no a favor del poder mismo, así que mientras el Estado da un paso adelante en su evolución al garantismo, retrocede dos al autoritarismo.

Frente a este escenario, al menos en la reforma constitucional se fortalece el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al otorgarle la facultad, que antes tenía la Suprema Corte, de investigar violaciones graves a derechos humanos, en este tenor se establece la obligación para los servidores públicos de responder a las recomendaciones de la Comisión, y en caso de no cumplirlas o aceptarlas deberán fundar y motivar su negativa, podrán ser llamados por el Senado o la autoridad legislativa que corresponda a comparecer para dar explicar el motivo de su negativa.

También se otorga competencia a la Comisión para conocer de violaciones de derechos humanos en el ámbito laboral y se reconoce la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos locales. Así mismo se reforma el artículo 105 constitucional para conceder

¹⁸⁶ El legislador creó una supuesta seguridad interior a partir de una facultad del Presidente de la República, misma que consiste en un residuo histórico generado por la evolución constitucional de México que obedecía la defensa del federalismo. La seguridad interior también ha sido usada en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para justificar la participación de los Secretarios de la Marina y de la Defensa Nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la intervención de las fuerzas armadas en estas tareas. *Cfr.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 350. Pleno, tesis P./J. 29/1996; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 350. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Facultades Exclusivas, Jurisprudencia, Sección I, Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, página 123, Pleno, tesis 146Época: Novena Época.

¹⁸⁷ *Ibidem*, artículo 10: *La materia de Seguridad Interior queda excluida de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

¹⁸⁸ *Ibidem*, artículo 11. *Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.*

legitimación activa a la Comisión para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales que vulneren derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, cabe señalar que este órgano ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Interior a la que ya se hizo mención.

En conclusión, las reformas constitucionales del 2008 y 2011 sentaron las bases para la construcción de un Estado más cercano al modelo constitucional y democrático, sin embargo la ambivalencia es abismal, mientras que por un lado se pretende avanzar a la consolidación de la vigencia de los derechos humanos, por otro se establecen normas y políticas públicas de retroceso, tanto la creciente militarización de la seguridad pública, como la Ley de Seguridad Interior que pretende la legalidad de ésta, son la evidencia más contundente, ya que ni las recomendaciones de la organismos internacionales, de los estudiosos en materia de seguridad y derechos humanos, la sociedad civil, pudieron evitar que caminara esta ley, la que actualmente tiene en contra varios medios de impugnación que están por resolverse.

CAPÍTULO III

LAS CONCEPTUALIZACIONES DE LA SEGURIDAD Y EL MODELO ADOPTADO EN MÉXICO

Introducción

El objetivo del presente capítulo es revisar los conceptos de seguridad y la tendencia que estos marcan en las políticas públicas, el modelo de Estado al que responden y el impacto que tienen en la vida social.

Esencialmente se puede hablar de dos modelos opuestos, el militarizado, ya sea porque la policía obedece a un modelo de organización militar o porque las fuerzas armadas intervienen en tareas de seguridad pública. Se caracteriza por hacer uso de la fuerza y recurre a prácticas que se alejan del respeto a los derechos humanos; mientras que el modelo de policía ciudadana y seguridad humana que sienta sus bases en la atención de aspectos preventivos y multidisciplinarios, se auxilia del estudio de los fenómenos económicos, sociales y políticos para tratar de enfrentar la violencia desde sus causas.

De este modo se puede afirmar que las concepciones de seguridad oscilan en dos polos: el más radical, violento y alineado con los intereses de un Estado gendarme es el de seguridad nacional, mientras que el más abierto a un enfoque multidisciplinario, que tiene como base los derechos humanos y se alinea al Estado constitucional de derecho es el de la seguridad humana, dentro de estos extremos se encuentran tanto la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad interior, que se aproximan a los polos con los que guarden mayor correspondencia.

3.1. Seguridad nacional

La seguridad nacional es un concepto constante en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra contemplada como una facultad del Presidente de la República en el artículo 89, fracción IV. Mejor sea dicho, la seguridad nacional es una encomienda de la Constitución para que el Presidente tome acciones para preservarla. Sin embargo el texto constitucional es omiso al delimitarla y es así que su conceptualización se dejó en manos del legislador federal.

La Ley de Seguridad Nacional¹⁸⁹ la define de la siguiente manera:

...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.

Los antecedentes del concepto de seguridad nacional aparecen por primera vez a partir de la Guerra Fría¹⁹⁰, momento en el que las naciones se enfocaron en demostrar y defender su poder político, su territorio y soberanía. La seguridad nacional es un concepto inmerso en el mundo de las relaciones del Estado con fuerzas de carácter político, ya sea externas o internas, y ha sufrido transformaciones importantes en la medida en la que se modifican las relaciones de los estados entre sí, al cobrar algunos mayor liderazgo, al dominar, someter o ver comprometida su soberanía por otros estados más fuertes; y desde entonces, conforme la historia avanza y las condiciones sociales, económicas y políticas se modifican, dicho concepto también ha adquirido diversos matices.

Los órganos de poder del Estado definen los conceptos más elementales que conforman el sistema jurídico y político nacional, con el objeto de que se emprendan acciones que los lleven a cumplir con sus fines. Esto puede traer como consecuencia que se dote de mayor libertad a la sociedad o estrechar esa libertad y ensanchar el control del Estado¹⁹¹, para ello el miedo¹⁹² es útil al generar en la sociedad la necesidad de un reclamo de seguridad más

¹⁸⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005), *Ley de Seguridad Nacional*, D.O.F., México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

¹⁹⁰ AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAGLEY, Michael (comps., 1990), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI editores, p. 11.

¹⁹¹ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 29. *De hecho la primacía de lo público significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infra estatales.*

¹⁹² BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2015), *Gobernar con el miedo. La lucha contra el narcotráfico (2006-2012)*, México, Novum, p.p. 79 y 80. *Por su lado, el estado de excepción, según Agamben, “tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea [...] [donde] el significado inmediatamente bio-político del estado de excepción como estructura original en la cual el derecho incluye en sí al viviente a través de su propia suspensión emerge con claridad en el military order [...] [pero] no es un derecho especial, sino que, en cuanto suspensión del propio orden jurídico, define el umbral o el concepto límite”.*

sentido y los medios de comunicación¹⁹³ juegan un papel muy importante en difundir ese contexto y por tanto se legitime la reacción estatal.

La seguridad nacional tiene como fundamento teórico el realismo, que es una teoría que busca la protección del Estado y sus intereses a través del poderío militar del que éste dispone, es decir, del uso de la fuerza, que se aplicará para repeler a cualquier agente que represente una amenaza contra él. Esta idea supone la coexistencia de las naciones en un mundo hostil, muy al estilo hobbesiano y en el cual es preciso reaccionar con la misma intensidad con la cual se percibe la amenaza, pero configura una situación reactiva-defensiva en la que es posible desarrollar una visión muy amplia de lo calificado como peligroso.

Surge como corriente política con Hans Morgenthau¹⁹⁴, su principal exponente, y en su obra, explica los principios de éste, configuran una agenda de seguridad centrada en el estudio del interés de las naciones expresado en términos de poder y que, por tanto, la explicación del objeto y el sujeto de seguridad, es decir lo que se asegura y la entidad que asegura, así como el grado de cesión de soberanía que supone este modelo, debe ser planteada en función de su noción de poder nacional¹⁹⁵.

En términos del realismo una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra¹⁹⁶. Estas concepciones de seguridad giran en torno a ideas como poder, guerra, uso de la fuerza, milicia, soberanía. Sólo se ven enemigos del Estado y no las causas de los problemas sociales.

Según la Ley de Seguridad Nacional son bases de la misma, los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales, transparencia y eficiencia, que bajo el enfoque de la seguridad nacional son simplemente irrealizables, pues corresponden a un modelo opuesto prácticamente a tales principios. A continuación se enlistan las restricciones que en nombre de la seguridad nacional la propia Constitución establece y que pugnan con los principios antes mencionados:

¹⁹³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús María (2001), *op. cit.* nota 167, pp. 32 y 33. *Así, tras la revolución de los transportes, la actual revolución de las comunicaciones da lugar a un vértigo derivado de la falta —sentida y probablemente asimismo real— de dominio del curso de los acontecimientos, que no puede sino traducirse en términos de inseguridad.*

¹⁹⁴ MORGENTHAU, Hans J. (1986) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, trad. Alfred A. Knopf, Argentina, sexta ed., Grupo editor Latinoamericano. La primera edición fue publicada en 1948.

¹⁹⁵ SÁNCHEZ David, Rubén y RODRÍGUEZ MORALES, Federmán Antonio (2006), “Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores” *Desafíos, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia*, Colombia, vol. 15, julio-diciembre, 2006, pp. 120-177. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633160005>. Consultada el 10 de abril de 2016.

¹⁹⁶ ROCWELL, Richard C. y MOSS, Richard H (1990), “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, p. 44.

- a) En cuanto al derecho de acceso a la información¹⁹⁷, se refiere a que los datos relativos a seguridad nacional serán reservados y a la existencia de recursos para evitar que se hagan públicos;
- b) En el derecho a la protección de datos personales¹⁹⁸, se contiene la posibilidad de que surjan excepciones a los principios en el tratamiento de éstos, por motivos de seguridad nacional;
- c) En materia de derechos de los ciudadanos¹⁹⁹, se establece que no es materia de consulta la seguridad nacional;
- d) En las facultades del Congreso para legislar²⁰⁰, se establece que éste tendrá únicamente atribuciones para establecer los límites y requisitos de las investigaciones en materia de seguridad nacional, sin embargo, el Congreso expidió la Ley de Seguridad Nacional que va mucho más allá y que de hecho no establece límites, sino que faculta ampliamente al Presidente de la República y crea instituciones decisivas, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional a las que también se dota de facultades para el mismo objeto.

Es decir, por un lado la Constitución otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de seguridad nacional, sólo que esas facultades son expresamente para limitar las investigaciones en la materia y por otro, restringe el derecho a la protección de datos personales si por razones de seguridad nacional, el Estado debe eliminar esa salvaguardia. Así mismo, se restringe el derecho de acceso a la información, pues en materia de seguridad nacional ésta puede ocultarse a los particulares, toda vez que los ciudadanos no tendrán derecho a que se sometan a consulta popular estos temas.

Es justificable que exista reserva en la información, sin embargo no están claras las condiciones bajo las cuales se debe considerar dicha reserva, sus alcances, o en qué casos los datos personales de particulares dejan de ser protegidos en virtud de la seguridad nacional. Para evitar abusos en este sentido existen los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información o Principios de Tshwane, que orientan a los encargados de redactar, revisar o aplicar leyes o disposiciones relativas a la autoridad del Estado en retener información de seguridad nacional, castigar su divulgación y se basan en el derecho internacional (incluyendo regional) y nacional, en normas, buenas prácticas, y en los escritos

¹⁹⁷ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, fracción I y VIII del apartado A del artículo 60.

¹⁹⁸ *Ibidem*, segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁹ *Ibidem*, párrafo tercero de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁰ *Ibidem*, fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de expertos²⁰¹, sin embargo estos principios han sido ignorados por la normatividad mexicana.

De acuerdo a la ley de la materia, las amenazas a la seguridad nacional consisten en una serie de situaciones que tienen que ver con la preservación del territorio y de la hegemonía del poder político, más que con la seguridad humana, pues el calentamiento global, la pobreza y la violencia no están incluidas como amenazas dentro de este catálogo²⁰², en cambio sí lo están los actos en contra de la seguridad de la aviación, los actos en contra de la navegación, actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, entre otros. Ciertamente la última fracción del artículo tercero de esta ley establece: *Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: [...]VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes*²⁰³. Sin embargo es sólo una mención, ya que en realidad esto no corresponde con las políticas que se analizan más adelante.

Por otra parte, la ley establece dependencias estratégicas para la conservación del poder político²⁰⁴, las cuales tendrán a su cargo el establecimiento y articulación de la política de seguridad nacional, para ello los temas se contemplarán en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa de Seguridad Nacional que derive del mismo y en la Agenda Nacional de Riesgos.

En este orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo, en su objetivo 1.2, contempla garantizar la seguridad nacional y al respecto señala:

*Una política integral de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, en su aspiración por tutelar e impulsar los intereses estratégicos nacionales, deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado. En este sentido, es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazos que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad.*²⁰⁵

Este objetivo, se desarrolla en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, el cual es el documento rector de la materia y contiene las políticas públicas que en la visión

²⁰¹ Open Society Foundations (2013), *Principios de Tshwane*, Nueva York. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-espanol-10302014%20%281%29.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2016.

²⁰² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005), *op. cit.* nota 189, artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.

²⁰³ *Ibidem*, artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

²⁰⁴ *Ibidem*, artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional.

²⁰⁵ Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013, p. 31. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>. Consultado del 25 de abril de 2016.

gubernamental son las adecuadas para garantizar la seguridad nacional. Este Programa dice reconocer un enfoque multidimensional:

El Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.²⁰⁶

Es necesario destacar que este enfoque es uno de los grandes objetivos del Programa, el segundo, es consolidar el Sistema de Seguridad Nacional a fin de garantizar que se atiendan todos los componentes de esta materia. El instrumento que se utilizará para alcanzar tal fin es el desarrollo de un Sistema Nacional de Inteligencia, el cual tiene como objetivo recabar información estratégica para la toma de decisiones.

En este último aspecto es preciso traer a colación que el Congreso tendría que ser garante de limitar las investigaciones²⁰⁷, sin embargo la redacción de la Ley de Seguridad Nacional no lo establece, sólo le concede facultades para estar al tanto de algunas de las acciones del Ejecutivo, pero en realidad no se prevén restricciones a ninguna investigación, tal como se lo encomienda la Norma Suprema.

Este Programa se articula en un modelo de tres ejes: el proyecto de nación definido en la Constitución y la visión del Ejecutivo en materia de seguridad que se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; los intereses y objetivos nacionales que se tutelan en la Ley de Seguridad Nacional y en la Agenda Nacional de Riesgos²⁰⁸; y la evaluación del entorno estratégico nacional en sus dimensiones externa e interna. Es cuestionable que la visión del Ejecutivo en materia de seguridad sea coincidente con el modelo de nación que la Constitución define pero lo más importante: qué mecanismos sería posible instrumentar para

²⁰⁶ Gobierno de la República (2014), *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014, p. 1. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/actas/PROGRAMASeguridadNacional2014-2018.pdf>. Consultado el 25 de abril de 2016.

²⁰⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, fracción XXIX-M del Artículo 73 constitucional prevé que: *El Congreso tiene facultad:[...]para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.* Mientras que el artículo 57 le otorga atribuciones meramente consultivas.

²⁰⁸ Gobierno de la República (2014), *op. cit.* nota 206, p. 9, *Documento estratégico y prospectivo que orienta las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional, a partir de la identificación de fenómenos que pueden vulnerar los intereses y objetivos nacionales, focalizando la atención que el Sistema de Seguridad Nacional preste a cada uno de ellos.*

que en caso de que no haya coincidencia, prevalezca el modelo de nación definido por la Constitución.

Es preciso señalar que un instrumento rector de la seguridad nacional es la Agenda Nacional de Riesgos, el cual es un documento que se encuentra clasificado y contiene información reservada que se genera cada año a fin de determinar los riesgos en los que se encuentra la seguridad nacional del país, así como el grado de los mismos. En este sentido parece contradictorio que en el penúltimo párrafo de la página nueve del Programa, se afirme que la preservación de la seguridad nacional exige contar con un diagnóstico integral, transparente y participativo, que considere las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación²⁰⁹, toda vez que como se ha expuesto, la transparencia no es un rasgo presente en la temática de la seguridad nacional.

En el siguiente apartado del Programa relativo a la Cultura de Seguridad Nacional, se refuerza esta idea de participación pues se sostiene que: en la medida en que la sociedad civil participe en el debate sobre el diseño y la ejecución de la política pública en materia de Seguridad Nacional, podrá ser corresponsable de ésta. Al participar en la definición de las prioridades de Seguridad Nacional, la sociedad tendrá mayor certeza de que el Gobierno de la República actúa para su beneficio con respeto absoluto a los derechos humanos²¹⁰.

Sin duda, se está frente a temas muy delicados que deben ser tratados con absoluta responsabilidad, sin embargo es necesario que exista un control para garantizar o vigilar que el Ejecutivo responde en su actuación al respeto de los derechos fundamentales y en beneficio de la sociedad, pues la seguridad es un tema de interés público, si bien la información debe ser manejada de manera cuidadosa, es indispensable que al menos de manera indirecta la sociedad o los otros poderes tengan injerencia en esta materia.

Por otro lado, es preciso reconocer que el Programa de Seguridad Nacional, en el enfoque multidimensional que afirma tener, considera temas de desarrollo, de medio ambiente, de retos globales, avance tecnológico, y se vale del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018²¹¹ a fin de establecer estrategias que permitan a la autoridad brindar una mayor atención a las necesidades sociales, es decir, ese enfoque multidimensional del cual se ha hecho mención antes sí se encuentra presente al menos en el Programa, sin embargo, así como se recurre al discurso de la transparencia y la participación ciudadana a sabiendas de que no es posible, cabe la duda de si esta preocupación por el enfoque multidimensional será también sólo un discurso.

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ *Ibidem*, p. 11.

²¹¹ Gobierno de la República (2013), *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/programa-gobierno-cercano-moderno-2013-2018.pdf>. Consultado el 30 de abril de 2016.

Si se tienen en cuenta estas consideraciones, se puede concluir que el modelo de seguridad nacional que sigue nuestro país tiene una mezcla de las teorías realista y liberal, sin embargo se advierte una clara tendencia al modelo realista, y un atisbo del modelo liberal únicamente en la retórica del Programa para la Seguridad Nacional, pues las políticas públicas reflejan elocuentemente el realismo. Desde luego esto tiene consecuencias de gran trascendencia, enseguida se señalan las que se consideran más importantes.

A) La militarización de la seguridad pública.

Aun cuando en el Programa se afirma que el enfoque del gobierno es:

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

Este enfoque trasciende el concepto clásico de Seguridad Nacional, que privilegia amenazas convencionales de tipo político - militar, por medio de una aproximación multidimensional que considera las diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana. Al hacerlo, da vigencia a la visión del Ejecutivo Federal expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 y le brinda a esta administración un referente claro para orientar sus esfuerzos en la materia²¹².

Lo cierto es que existen muchos elementos en el discurso que maneja este Programa que siguen una tendencia a privilegiar el uso de la fuerza militar, aun cuando la misma se oriente al interior, lo cual parece mucho más grave, pues este modelo realista se legitima al afirmar una realidad dentro del Estado que sólo se explica y se resuelve desde este punto de vista, así lo demuestra todo el punto Seguridad Interior y Defensa del Programa.

Algo que llama la atención, es que se considera necesario fortalecer la seguridad interior con la utilización de las Fuerzas Armadas, que según el Programa han desempeñado un papel destacado al contener al crimen y brindar seguridad interior²¹³, y es ahí donde encuentra su justificación el avocarlas en tareas que eran de seguridad pública, pero que al verse desbordada ésta, pasa a ser materia de seguridad interior, según el multicitado Programa: *la Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas y*

²¹² Gobierno de la República (2014), *op. cit.* nota 206 p. 17.

²¹³ HERRERA-LASSO M., Luis y GONZÁLEZ G., Guadalupe (1990), "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, p. 393. ... *en algunos países latinoamericanos, los gobiernos militares autoritarios han pasado por encima de la seguridad de la nación y del estado de derecho, en nombre de una supuesta seguridad nacional, confundiendo la seguridad interna, la del Estado y la del gobierno*

*exigen un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes*²¹⁴.

De acuerdo a estas ideas es posible apreciar cómo las políticas públicas disocian los objetos materia de su protección, como si el orden constitucional y sus instituciones no fueran parte del Estado de Derecho y los primeros no pretendieran la seguridad de los ciudadanos; sin embargo la aplicación de la fuerza en uno y otro caso es la misma, también cabe afirmar que no hay una clara diferenciación entre la seguridad del Estado, la del gobierno y la de la nación, lo que conduce a que la autoridad ensanche el contenido del concepto de seguridad nacional²¹⁵.

B) La consolidación del Sistema Nacional de Inteligencia como arma del Estado y no como herramienta.

Otras ideas que abonan a esta percepción de que la seguridad nacional en México sigue más el modelo realista que el liberal, es que se da un énfasis muy claro a la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional a través del Sistema Nacional de Inteligencia²¹⁶, y la existencia de normas que permiten que en nombre de la multicitada seguridad nacional el tratamiento confidencial de datos de las personas pase a manos de las instituciones encargadas de la seguridad, así el ciudadano no tiene derecho a participar en la consulta de temas de esta materia, tampoco es posible contar con una vigilancia o control sobre la Agenda Nacional de Riesgos, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional no cuenta con mecanismos o acciones de participación ciudadana²¹⁷, sin embargo cualquier persona puede ser sujeto de investigación por parte de estas instituciones, pues en realidad los límites a los que se refiere la fracción XXI-M del artículo 73 constitucional no son claros, se ignora dónde están expresados, pues la Ley de Seguridad Nacional no los contiene y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional²¹⁸ tampoco, no sólo no contienen límites, sino que facultan ampliamente a las autoridades a cargo de la materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se hizo alusión en páginas previas, contiene restricciones a los principios de tratamiento de datos personales y tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley

²¹⁴ Gobierno de la República (2014), *op. cit.* nota 206, p. 17.

²¹⁵ HERRERA-LASSO M., Luis y GONZÁLEZ G., Guadalupe (1990), *op. cit.* nota 213, p. 395.

²¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005), *op. cit.* nota 189. *Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.*

²¹⁷ <http://www.cisen.gob.mx/transpPartCiudadana.html>

²¹⁸ Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de seguridad nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006.

Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, también, en nombre de la seguridad nacional, confirman dichas restricciones, si se trata de preservar algo que aunque no está muy claro qué es, puede ser amenazado y las amenazas pueden tener cualquier apariencia, pues bajo esta óptica tan cerrada para la sociedad, pero tan abierta para la autoridad se tiene un mayor margen de maniobra para que esta última actúe.

C) El proceso de democratización se trunca

Me referiré en este punto a algunas consideraciones de Norberto Bobbio en relación a la forma en la que se ejerce el poder y cómo este ejercicio caracteriza los regímenes democráticos o dictatoriales. Afirma el autor italiano que el dictador ejerce poderes extraordinarios, pero únicamente en el ámbito de la función ejecutiva (no de la legislatura)²¹⁹, dichos poderes extraordinarios si se trata de la materia de seguridad nacional son amplios, pues como ya se ha dicho, las restricciones a derechos fundamentales abren esta posibilidad y los límites a las investigaciones sólo están expresados como una facultad del Congreso, más no se reflejan en la Ley de Seguridad Nacional, pues de su análisis se observa que está más dirigida a conceder facultades a las autoridades, que a limitar su actuación²²⁰ y ni qué decir acerca de la colaboración que establece la legislación secundaria para que las entidades federativas y municipios coadyuven a la materia, está muy enfatizada aun cuando la Constitución no lo autoriza expresamente.

Para continuar con Bobbio, respecto a la democracia afirma que:

Hoy quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de las personas que tienen derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto. Dicho de otra manera: quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: "¿quién vota?", sino "¿dónde vota?"²²¹.

Si los temas de seguridad nacional son clasificados y el Estado no puede ofrecer límites claros a las indagaciones de esta materia, no es posible la participación de la sociedad en la construcción de estos temas, pues hay un velo bajo el cual se cubre ampliamente todo lo que a discreción del Ejecutivo considere una amenaza, mientras que la sociedad debe tolerar una seguridad militarizada porque se justifica al aseverar que los cuerpos policíacos fueron rebasados por el crimen organizado, entonces la esperanzas de que el orden constitucional impere y la sociedad recobre sus espacios estará supeditado a una decisión unipersonal, pues

²¹⁹ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 227

²²⁰ Cfr Comentario legislativo de Elisur Arteaga Nava. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../file/Opinion_del_Dr_Elisur_Arteaga_reformas_LSN.pdf. Consultado el 12 de marzo de 2016.

²²¹ BOBBIO, Norberto (1989), *op. cit.* nota 22, p. 220.

es a partir de su mando y de sus políticas que se ha constituido este escenario de militarización.

Estas acciones claramente contradicen lo ya expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que las Fuerzas Armadas que asumen tareas de seguridad pública colocan a la población en una situación de vulnerabilidad²²², así mismo ignora los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información; los cuales reconocen que las violaciones más graves de derechos humanos son justificadas por los gobiernos en nombre de la seguridad nacional.

Entonces, a pesar de que el Programa para la Seguridad Nacional haga mención de un enfoque multidimensional sobre seguridad, la realidad es distinta, pues el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en México al 31 de diciembre de 2015 (en adelante Informe CIDH), afirma²²³ la existencia de una grave crisis de derechos humanos que tiene como base la inseguridad y la violencia.

El Informe CIDH investigó particularmente la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extra judiciales, la tortura, la impunidad, la falta de acceso a la justicia, inseguridad ciudadana, situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos afectados de manera especial por la violencia.

²²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 79 y Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220. Párr. 85.

²²³ Organización de Estados Americanos (2015), *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en México al 31 de diciembre de 2015*, página 32, punto 30. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. Consultado el 15 de abril de 2016. *Esta grave crisis de derechos humanos fue constatada en terreno y se caracteriza por una situación extrema de inseguridad y violencia; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. El efecto de la violencia y las violaciones a los derechos fundamentales es especialmente grave y desproporcionado sobre personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y pueblos indígenas, entre otros. La violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos, operadores de justicia y contra periodistas es ejercida con el objetivo de silenciar las denuncias y el reclamo de verdad y justicia, y perpetuar la impunidad para las graves violaciones a los derechos humanos. En este contexto, en todos los lugares que la CIDH visitó durante su visita se reunió con víctimas, familiares y defensores, quienes describieron los obstáculos que han encontrado en su búsqueda de justicia y su desconfianza en las autoridades. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia ha generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales.*

Considera que el contexto de lucha contra el narcotráfico y la militarización, son dos factores que han exacerbado la violencia y por ende, dado lugar a mayores violaciones a derechos humanos.

Lo que hoy se vive en México es una política de militarización de la seguridad pública, lo que conlleva una doble consecuencia: ni se proporciona seguridad a los habitantes y la estrategia misma es una amenaza a la existencia del Estado.

La seguridad humana, como concepto es conocida por el gobierno, como práctica, como política, como ideología, no. La realidad es que el concepto de seguridad nacional es claramente excluyente de la seguridad humana, pues las políticas públicas de la seguridad nacional amenazan el proceso de democratización del país y la vigencia de los derechos humanos.

Humans Rights Watch afirma en su Informe Mundial 2017 que:

México ha usado activamente a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la violencia vinculada al narcotráfico y la delincuencia organizada, y esto ha llevado a que militares perpetraran violaciones generalizadas de derechos humanos. Hasta julio, la CNDH había recibido casi 10.000 denuncias de abusos perpetrados por miembros del Ejército desde 2006, incluidas más de 2.000 durante el gobierno actual. Determinó que hubo más de 100 casos de graves violaciones de derechos humanos cometidas por militares²²⁴.

3.2. Seguridad Pública

En el capítulo anterior se abordó la reforma a la Constitución del 18 de junio de 2008 en lo que respecta al tema de seguridad, se realizaron críticas a la facultad de investigar que con esta modificación se otorga a las policías, ya que con ello se demuestra que la intención de la reforma es buena pero queda mucho por hacer para transformarla en una institución eficaz. Ahora se revisará el estado actual de la seguridad pública en cuanto a su conceptualización, objetivos, principios y rasgos para establecer su naturaleza, así como entender los motivos de la militarización.

La seguridad pública es definida por la Constitución como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de

²²⁴ Humans Rights Watch (2017), *Informe mundial 2017*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298379>. Consultado el 20 de septiembre de 2017.

las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.²²⁵

Antes se afirmó que la seguridad nacional se conforma por las acciones destinadas a mantener ciertos elementos del Estado, y ahora la seguridad pública se caracteriza como una función de los tres niveles de gobierno más específicamente enfocada a combatir las conductas sociales contrarias a las normas, ya sean penales o administrativas. La preservación de la seguridad nacional es una facultad del Presidente de la República, la seguridad pública es una función que no sólo el Presidente de la República detenta sino en la que más niveles de gobierno y poderes se ven involucrados.

En cualquier caso, el objetivo de este análisis es determinar a qué enfoque se aproxima más la seguridad pública: al de la seguridad nacional o al de la humana e identificar si la reforma del 18 de junio de 2008 a la Constitución, tuvo realmente el impacto que se esperaba en esta materia, ya que como se dijo en el segundo capítulo de este trabajo, fue una de las más importantes que ha experimentado la Constitución y cuya intención era construir un modelo más garantista que contribuyera con el Estado constitucional de derecho.

a) El artículo 21 constitucional y otras normas relativas a la policía

El artículo 21 constitucional dota de facultades no sólo al Ministerio Público, sino también a las policías de los tres niveles de gobierno, establece: la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función²²⁶.

Más adelante, este mismo precepto dispone:

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 Constitución²²⁷.

²²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, párrafo noveno. *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados 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.*

²²⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, primer párrafo del artículo 21.

²²⁷ *Ibidem*, párrafo 9.

Con estas dos normas en análisis es posible darse cuenta que la tarea de la policía de por sí exige herramientas muy específicas de un perfil de formación, pues la tarea tradicional pasa a ser una tarea enfocada a la prevención, la investigación y persecución. Es por eso que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública esta función adquiere una finalidad muy destacada:

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 Mexicanos²²⁸.

La policía es una institución con un papel preponderante en la consecución de los fines que se propone la seguridad pública porque le corresponden tareas que implican la adquisición y el manejo de conocimientos y habilidades que sólo a través de una formación de carrera se está en posibilidad de adquirir. Esto se debe trasladar a los tres niveles de gobierno²²⁹ en los que existen elementos policíacos, pues se trata de una facultad concurrente que se encuentra dentro de un sistema nacional, ya que cualquier elemento puede enfrentarse a escenarios de prevención, investigación y persecución del delito, incluso los militares que han asumido tareas de seguridad pública se ubican en este supuesto.

Según el Código Nacional de Procedimientos Penales las obligaciones de un policía son:

Artículo 132. Obligaciones del Policía

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

²²⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, D. O. F., artículo 2. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf. Consultada el 20 de junio de 2016.

²²⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, D.O.F., artículo 2. Según el artículo 3º, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales se entenderá por policía, los cuerpos de policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que dispone la Constitución, el Código y demás disposiciones aplicables.

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;*
- II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;*
- III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;*
- IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;*
- V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;*
- VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;*
- VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;*
- VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;*
- IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;*
- X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;*
- XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;*
- XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:*
 - a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;*

b) *Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;*

c) *Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y*

d) *Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;*

XIII. Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;

XIV. Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y

XV. Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables.²³⁰

Conforme al Protocolo Nacional de Actuación de Primer Respondiente existen al menos tres clases de policía que se ordenan según sus roles para intervenir en la investigación:

a) *Policía con Capacidades para Procesar: es la unidad o persona especializada dentro de una institución policial, que desarrolla la observación, fijación, procesamiento, traslado y entrega de los indicios a la autoridad competente.*

b) *Policía de Investigación: le corresponde acudir, recibir y hacerse cargo del lugar de intervención, para realizar las investigaciones conducentes.*

c) *Primer Respondiente: le compete corroborar la denuncia, localizar, descubrir o recibir aportaciones de indicios o elementos materiales probatorios y realizar la detención en caso de flagrancia²³¹.*

Como puede verse, en todo caso, la policía tiene tareas complejas, ya que si del análisis de estas tres figuras concluimos que en orden de complejidad, el primer respondiente tiene la labor más sencilla, esto no es tan evidente, pues por ejemplo, le corresponde corroborar la denuncia, el protocolo señala dos clases de denuncias: positiva y negativa. Positiva es cuando de ésta se desprenden hechos que probablemente configuran un delito y negativa cuando los hechos en apariencia (o a juicio del primer respondiente) no lo configuran, en cualquier caso, el policía debe contar al menos con nociones básicas de Derecho Penal a fin de determinar si prosigue con su labor, también deberá conocer y estar comprometido con el respeto a los derechos humanos, pues al detener a una persona tendrá que asegurarse de no violentarle

²³⁰ *Ibidem*, artículo 132.

²³¹ Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Primer Respondiente Protocolo Nacional de Actuación*, p 13, <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2016.

alguno, además deberá tener conocimiento en cuestiones relativas a criminalística, pues al menos le corresponde preservar el lugar del hecho, , en cuanto a la redacción del informe policial también es necesario que este sea preciso, pues se trata de futuras pruebas que en juicio oral podrán determinar el éxito o fracaso de la acusación del ministerio público, con todo esto es evidente que se requieren conocimientos técnicos lo que hace su labor científica y le exige formación.

b) Impacto de las labores de la policía en el sistema de justicia penal

Los agentes policíacos son operadores del sistema, en alguna de sus etapas, típicamente luego de que se comete el delito y las autoridades son llamadas a acudir a una escena del hecho, en caso de que la ciudadanía denuncie²³² o bien, cuando la policía realiza labores de patrullaje y reconoce que una conducta ha lesionado, está lesionando o se encuentra a punto de lesionar bienes jurídicamente tutelados y por ende está obligada a actuar en consecuencia, es la primera autoridad que entra en contacto con el delito, es por ello que se le ha llamado por la doctrina como el primer respondiente, ya que de manera normal son las primeras autoridades en hacer frente al delito.

De ahí la importancia de que la policía actúe de manera eficiente ante un hecho, pues esto la coloca como responsable de preservar la escena para rescatar indicios que seguramente serán importantes en la investigación, pero además es posible que tenga la oportunidad de detener al sujeto que presuntamente está cometiendo o cometió una conducta ilícita y deberá contar con técnicas que le permitan el manejo de cualquier escenario. Según el diagnóstico institucional realizado por la Procuraduría General de la República, titulado Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo, reconoce que de igual forma, las investigaciones que se realizan sin detenido no terminan por identificar a los presuntos responsables de los hechos que se persiguen, dejando las carpetas de investigación sin actuaciones que permitan resolverlas en algún sentido²³³.

Esto da pie a pensar que la adecuada respuesta de la policía podrá dotar de mayores elementos al Ministerio Público toda vez que tiene la carga de la prueba y que muchas veces el éxito de la investigación se encuentra en los primeros momentos después de acontecido el hecho, es decir, la labor de procuración de justicia depende en gran parte de la labor policíaca

²³² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *op. cit.* nota 173. Durante 2016 se inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.4% del total de los delitos. Lo anterior representa el 93.6% en donde no hubo denuncia o donde no se inició averiguación previa o carpeta de investigación.

²³³ Procuraduría General de la República (2017), *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo*, México, p. 14. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2017

oportuna y científica, pues deberá aplicar conocimientos técnicos, aunque sean básicos para brindar la máxima oportunidad de un eficiente desarrollo de la investigación.

Por ende, la posibilidad de encontrar y juzgar a los responsables de delitos y con ello, abatir los índices de impunidad²³⁴, es mayor en cuanto mejor capacitada se encuentra la policía, en cuanto más comprometida esté con su labor y en cuanto más reciba reconocimiento por su trabajo. No es el único eslabón de la cadena de procuración de justicia, pero sí el más débil, estas son las razones:

c) Capacitación policial y condiciones laborales

Es preciso recordar que si bien la reforma se publicó en el año 2008, se otorgó una *vacatio legis* de ocho años para la entrada en vigor de manera total en todo el territorio nacional, a fin de lograr una capacitación de todos los operadores, de adquirir los recursos y la infraestructura necesaria para que el sistema fuera viable, para realizar una adaptación de las instituciones y de las normas secundarias, etcétera, sin embargo en el Diagnóstico y Plan de Trabajo de la Procuraduría General de la República se lleva a cabo un análisis de las instituciones del nuevo sistema de justicia penal que arrojan los siguientes resultados:

Es posible inferir que la efectividad de la conducción de la investigación en la procuración de justicia en el ámbito federal se supedita principalmente a la detención en flagrancia y puesta a disposición por parte del primer respondiente ante el Ministerio Público de la Federación.

[...]

Esas deficiencias en el desarrollo de las habilidades de investigación resultan características en el sistema de justicia penal inquisitivo, donde la mayor parte de los asuntos que concluían con una sentencia, eran aquellos que iniciaban con detenido, sea en flagrancia o en flagrancia equiparada; donde quedaban, generalmente, pendientes de una decisión, los asuntos que iniciaban sin detenido²³⁵.

Aunque el documento se refiere a la esfera federal, lo mismo aplica en el ámbito local, pues el modelo de acción es el mismo, así que los resultados pueden ser todavía más desalentadores, ya que por citar un caso, los policías municipales no reciben prácticamente ninguna capacitación y su escolaridad es muy baja.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al primer trimestre de 2017 son aproximadamente 331 mil los ocupados como policías y agentes de tránsito en México.

²³⁴ Cabe recordar la finalidad del proceso penal, conforme a la Constitución es Artículo 20... I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen (...)

²³⁵ Procuraduría General de la República (2017), *op. cit.* nota 233, p. 11.

- a) Es una ocupación predominantemente masculina, pues 82 de cada 100 que la ejercen son hombres.
- b) Hay 231 policías y agentes de tránsito por cada 100 mil habitantes en la República Mexicana.
- c) Su edad promedio es de 37.7 años.
- d) Cuentan con 11 años de escolaridad en promedio (equivalente a tener dos años dentro del nivel medio superior de educación).
- e) En promedio, laboran 65.4 horas a la semana y ganan 31.3 pesos por hora trabajada.
- f) Suelen mantenerse en su trabajo relativamente estable, ya que 71 de cada 100 han durado en su empleo más de tres años²³⁶.

Si se toma en cuenta el promedio de horas trabajadas por el salario por hora, esto hace un total de \$2047.02 a la semana, por lo que se puede decir que en términos generales, el policía no tiene un empleo bien remunerado de acuerdo a la labor que realiza, eso sin tomar en cuenta que trabaja aproximadamente 11 horas diarias si se considera un día de descanso semanal y que se expone a prácticas de corrupción todos los días por la naturaleza de su actividad, dicho salario no es un dique económico para evitar esa tentación, en todo caso habría que apelar a su calidad moral.

Sin embargo, existen datos aún más duros respecto a la cuestión salarial del policía, según Escamilla Nava, el salario de un policía es drásticamente desproporcionado:

Desproporcionalidad absoluta, es quizá la palabra más adecuada para describir la situación salarial de los cuerpos de seguridad pública. Con sueldos que van desde los \$2,380 pesos brutos mensuales, hasta los \$49,964 pesos brutos mensuales, según los resultados del Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales del País. La estructura operativa de las corporaciones policiales está compuesta por una estructura básica: Policía, Policía Tercero, Policía Segundo y Policía Primero. El 96.5% de los policías se encuentran en la escala salarial más baja que es la que corresponde a la estructura jerárquica básica y sólo el 3.5% tiene acceso a los sueldos más altos asociados a la escala de mandos medios y superiores²³⁷.

²³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE*, Primer trimestre de 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2017.

²³⁷ ESCAMILLA NAVA, Pedro Eduardo (2016), "La policía en la implementación del sistema penal" *Multidisciplina. Revista electrónica de la facultad de Estudios Superiores de Acatlán*, Universidad Nacional Autónoma de México, no. 24, mayo-agosto, pp. 26-53, <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/viewFile/59334/52378>.

Sin duda, el tema de la retribución económica es algo que impacta en el desempeño, es precisamente por la cuestión de carácter moral que las bases para su formación deben ir más allá de la capacitación y además en congruencia con una digna remuneración, toda vez que el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución establece los principios que regirán la actuación de las instituciones de seguridad pública, y en este sentido la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que bajo este concepto de instituciones de seguridad pública se comprenden a las instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal²³⁸, los cuales son las autoridades que deberán sujetarse a pretensiones tales que no debe haber disparidad entre principios²³⁹ que se convierten en exigencias hacia estos servidores públicos y sus percepciones económicas.

Exigencia de legalidad. El policía no sólo debe conocer la ley, su aplicación y su interpretación para actuar en apego a ella, sino que también debe estar impregnado de la mística de servicio, es por ello que el proceso de selección es uno de los más importantes, sin embargo debe antes cambiarse la percepción social que se tiene de la carrera policial²⁴⁰.

Exigencia de objetividad. Es un modo de obrar, lo que involucra la movilización de recursos más allá de lo cognitivo, implica saberes actitudinales que se quedan tan sólo en la capacitación, sino formación en competencias propias de su perfil. A partir de este principio en adelante, todos consisten en cuestiones relativas a la formación, es decir a esculpir a un servidor público con compromiso y ética²⁴¹.

²³⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), *op. cit.* nota, 228, frac. VIII, artículo 5.

²³⁹ Secretaría de Gobernación (2017), *Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública*, p. 17, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20Municipios/wo81490.pdf>. El Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública define la noción general de principio y los que corresponden a la actuación de las instituciones encargadas de la seguridad.

²⁴⁰ *Ídem. Legalidad. Se debe entender toda aquella intervención o decisión que se encuentra fundada en el Derecho, entendido este último en su más amplio sentido, y que se basa además en la técnica de interpretación jurídica que mayor certeza genere en la solución de los conflictos.*

²⁴¹ *Ídem. Objetividad. Consiste en un actuar congruente oportuno y proporcional al hecho con las razones que el derecho le suministran, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir por lo tanto el servidor de la seguridad pública al actuar no busca reconocimiento alguno. Al tomar sus decisiones en forma individual, colectiva o recibir órdenes, buscará siempre cumplir con su función, frente a cualquier beneficio o ventaja personal y procurará actuar con serenidad de ánimo y equilibrio interno, a fin de que sus decisiones estén desprovistas de aprehensiones y prejuicios.*

Exigencia de eficiencia. Consiste en tener la capacidad de alcanzar los objetivos de propios de su función, si este principio no está provisto de una estrategia concreta de parte del Estado, es imposible sólo para el elemento lograr esto²⁴².

Exigencia de profesionalismo²⁴³. Deriva de la profesionalización homologada que es una necesidad apremiante, apenas en 2017 se publica el Programa Rector de Profesionalización que *es el conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública*²⁴⁴. Los contenidos del programa se dividen en formación inicial, actualización y especialización.

Exigencia de honradez. Este es uno de los más grandes retos que enfrenta la policía, toda vez que la sociedad la percibe como la institución más corrupta en el país, para ello baste revisar el punto 3.2.4 de este trabajo. Sin embargo, la necesidad de revertir esta percepción es urgente, ya que el factor de la confianza es indispensable para lograr la cooperación de la sociedad y así lograr los objetivos de la función policial.²⁴⁵

Exigencia de respeto a los derechos humanos²⁴⁶. Actualmente las corporaciones policiales enfrentan un gran número de quejas ante las Comisiones de Derechos Humanos, las cifras más recientes de la Comisión Nacional, ubican al sector seguridad como el segundo con más quejas, después del sector salud²⁴⁷. También se hace referencia a este aspecto en el

²⁴² *Ibidem*, p. 18. *Eficiencia. Es la virtud de lograr el objetivo de la función de la seguridad pública y de los procedimientos, que no es otro que el responsable del orden, la tranquilidad y seguridad de bienes y personas en una forma real, posible y legal, en condiciones que el propio Derecho determina.*

²⁴³ *Ídem. Profesionalismo. Es la respuesta de más alta excelencia y de conocimiento profundo de la teoría, técnica y práctica, que un servidor de la seguridad pública debe externar en su ejercicio laboral, para lo cual deberá siempre actualizarse y capacitarse con objeto de elevar la calidad de las actividades que le corresponde desempeñar.*

²⁴⁴ Secretaría de Gobernación (2017), *Programa Rector de Profesionalización*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP_2017.pdf. Consultado el 12 de diciembre de 2017.

²⁴⁵ *Ídem. Honradez. Entendida como la rectitud de ánimo, como la honorabilidad y la integridad en el actuar, sin esperar ni pedir nada que no sea cumplir con la función en los términos que el propio Derecho exige. El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.*

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

²⁴⁶ *Ídem. Respeto a los Derechos Humanos. La preservación del estado de derecho, la defensa y protección de la dignidad humana para garantizar los más amplios márgenes posibles para el bien común. Entre esos derechos destacan las garantías de audiencia y de legalidad, el debido proceso, la debida defensa la no retroactividad de la ley, la presunción de inocencia, la debida fundamentación y motivación, el juicio justo, las instancias del proceso y la prohibición de la tortura entre otros. Aunque todos los derechos humanos tienen una importancia especial, el derecho a la vida es básico y fundamental.*

²⁴⁷ *Cfr. Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humano. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/SNA/ind_Sector_SM.asp?Id_Sec=2. Consultado el 15 de junio de 2018.*

apartado 3.2.4 de este trabajo al hablar de la investigación que realizó en México Amnistía Internacional.

Exigencia de disciplina²⁴⁸. Los elementos de la policía requieren disciplina para poder conjugar todas las exigencias que giran en torno a su función, es un estilo de vida casi de ejemplaridad que sienta las bases de todos los demás principios y que refleja una buena selección y formación. Si la disciplina logra ser evidente ante los ojos de la sociedad, la percepción de la policía no sólo se transformaría sino que el aprecio y confianza social serían de los mayores logros del sistema.

Los principios son las bases que regirán la conducta de los funcionarios encargados de la seguridad pública. Existe una interrelación entre prácticamente todos los principios, pues para colmar el principio de legalidad, el de respeto a los Derechos Humanos y el de profesionalismo, por ejemplo, es necesario capacitar a dichos funcionarios no sólo en cuestiones relativas al orden jurídico mexicano, sino también de tratados internacionales de Derechos Humanos y protocolos de actuación para que estos sean la base de un desempeño eficiente, objetivo, honrado y disciplinado, tarea que se complica bastante si se toma en cuenta su escasa preparación y salario.

Los principios se miden en base a parámetros establecidos en el Manual antes mencionado, mismo que ofrece una serie de rúbricas de evaluación en las que se encuentran los criterios con atributos²⁴⁹ que se someterán a evaluación, si se estudian con atención dichos criterios, es posible darse cuenta del enorme reto que representa dotar a las instituciones de seguridad pública, en todos los niveles de gobierno, de formación, no sólo de capacitación, porque ésta se refiere a únicamente brindar elementos técnicos que conllevan saberes declarativos y procedimentales, pero la formación precisa de competencias actitudinales como el saber ser y saber convivir.²⁵⁰

Esto implica, más que una capacitación, una carrera policial, toda vez que como ya se mencionó, es posible que las autoridades responsables de la seguridad pública conozcan o lleguen a conocer toda la ciencia y la técnica de su labor, pero luego, para poder aplicarla en

²⁴⁸ Secretaría de Gobernación (2017), *op. cit.* nota 239. El Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública incluye a la disciplina como un elemento más de los principios por su relevancia.

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 25-31. Disciplina. La disciplina comprende el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos. La disciplina es la base del funcionamiento y organización de las Instituciones Policiales, por lo que sus Integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética. La disciplina demanda respeto y consideración mutua entre quien ostente un mando y sus subordinados.

²⁵⁰ UNESCO (2008) *International Bureau of Education Working Papers on Curriculum Issues N° 8* Conocimiento complejo y competencias educativas, Suiza, p. 3. El enfoque 'de la complejidad' propone la superación del ideal clásico de racionalidad, centrado en el primado de la razón, la objetividad del saber, el método y la noción del conocimiento puesto al servicio del hombre para el bien.

aras de alcanzar la seguridad será necesario orientar su conducta a valores (lo cual tiene que ver con la honradez, la objetividad, la disciplina), para así ser eficientes, es decir, lograr niveles de seguridad, ello se presenta como un reto de grandes dimensiones que puede ser señalado como uno de los grandes puntales del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, pues se debe recordar que la corrupción es un obstáculo mayúsculo para la consecución de la seguridad.

Todo esto significa que habrá que depurar a las instituciones y vigilar el ingreso de elementos que cuenten con las cualidades necesarias para operar como elemento de la seguridad pública. Se requiere de una verdadera carrera de formación que va de la mano con un salario mayor en todos los niveles y con todos los funcionarios de las instituciones que se han mencionado párrafos arriba.

Sin embargo del diagnóstico de la Procuraduría General de la República que ya citamos párrafos arriba se desprende lo siguiente:

La capacitación inicial que recibe el personal sustantivo por parte del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, se enfoca en la formación de capacidades generales (aproximadamente 300 horas, traducibles en 4 meses); sin embargo, dicha capacitación no se orienta hacia la especialización, a la cual se le dedican 60 horas en promedio.

No existe un plan general de capacitación que derive en programas encaminados a la especialización para el personal sustantivo; aunado a que la capacitación se enfoca a nivel teórico y no práctico. Las actividades de capacitación y formación continua se llevan a cabo de forma aislada y disociada²⁵¹.

El documento señala que no existe una disposición normativa que obligue a unificar esfuerzos en la capacitación, por lo que tampoco se cuenta con instrumentos que puedan medir el avance en la formación y/o la efectividad de la misma.

d) Percepción del trabajo que realiza la policía

A lo ya mencionado es necesario agregar que la corrupción es un lastre de esta institución, se puede afirmar que a nivel nacional las víctimas de delitos no denuncian debido a que no confían en sus autoridades, es decir, propiamente las autoridades que reciben las denuncias e investigan (entiéndase: órganos de procuración de justicia) tienen una pésima reputación frente a los ciudadanos, ya que estos consideran que es una pérdida de tiempo, desconfían de la autoridad, consideran que los trámites serán largos y difíciles, hay una actitud hostil de la autoridad y tienen miedo a ser extorsionados²⁵², esto va de la mano con la percepción

²⁵¹ Procuraduría General de la República (2017), *op. cit.* nota 233, pp. 17 y 18.

²⁵² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *op. cit.* nota 173.

acerca de que las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia son las más corruptas, los siguientes porcentajes representan el grado de corrupción que les atribuye la sociedad:

- a) Policía de Tránsito: 77.7%
- b) Policía preventiva: 68.1%
- c) Ministerios Públicos y Procuradurías 65.7%
- d) Policía estatal: 65.1%
- e) Policía Federal: 57.2%²⁵³

No es sólo un asunto de percepción, sino que esta situación de desconfianza se reafirma con el documento de Amnistía Internacional Falsas sospechas: Detenciones Arbitrarias en México por policías que evidencia la manera en que la policía de todo México detiene arbitrariamente de forma rutinaria a personas para extorsionarlas:

La investigación de Amnistía Internacional encontró que, en México, los arrestos a las personas que supuestamente estaban cometiendo un delito al ser aprehendidas no suelen funcionar como una respuesta auténtica para enfrentar los delitos cometidos en el país, sino que son utilizados por las autoridades de forma ilegal, principalmente contra aquellas personas que enfrentan situaciones históricas de discriminación, con una preocupante afectación a hombres jóvenes que viven en pobreza.

[...]

Las detenciones arbitrarias ocurren con frecuencia, pero las personas sospechadas de responsabilidad penal por estos delitos no suelen ser llevadas ante la justicia. Esto coincide con lo que sucede con la mayoría de las violaciones de derechos humanos y los delitos en México, país en el que el 99% de los delitos cometidos quedan impunes. Pese a ello, no hay una política pública firme ni mecanismos eficientes implementados para hacer frente a este problema. Amnistía Internacional solicitó a los gobiernos de todos los estados y de la Ciudad de México información respecto a las sanciones disciplinarias y procedimientos de derecho penal que se hubieran iniciado contra agentes policiales por su participación en detenciones arbitrarias, sólo dos estados (Morelos y Coahuila) confirmaron haber aplicado algunas sanciones en años recientes. Todos los casos de detención arbitraria que se presentan en este informe han quedado impunes²⁵⁴.

Las autoridades judiciales dan cuenta de cómo suceden las detenciones en México debido a una inadecuada formación y selección del policía aunado a todos los vicios del sistema, y

²⁵³ *Ídem.*

²⁵⁴ Amnistía Internacional (2017), *Falsas sospechas detenciones arbitrarias por la policía en México*, pp. 4 y 5. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/07/AMR4153402017SPANISH-4.pdf>. Consultado el 20 de agosto de 2017.

no es el sistema inquisitivo, sino el propio sistema acusatorio ya ha echado raíces que lo pervierten:

El propio presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado la preminencia de la flagrancia como base de las acusaciones penales y ha indicado que la fortaleza del nuevo sistema penal depende, entre otras cosas, de que “las vinculaciones a proceso involucren causas que realmente sean producto de investigación profesional y científica y no sólo, como ha estado sucediendo hasta ahora, casi exclusivamente por flagrancia o por los llamados chivatazos [delaciones]”. Los arrestos en supuesta flagrancia han servido particularmente para legitimar la actuación de las autoridades, ya que transmiten la imagen de que la policía —y por extensión el gobierno— está realizando un trabajo eficaz de combate al delito; “es cuando el Estado se ve y se siente más exitoso”, como indicó una jueza penal entrevistada por Amnistía Internacional. Claramente el problema no radica en que se lleven a cabo arrestos cuando se comete un delito, sino en que se pasen por alto los requerimientos legales e incluso se simulen delitos que no ocurrieron o se siembre o fabrique evidencia con tal de lograr una aprehensión. La misma jueza indicó que “las flagrancias le sirven al Estado sean legales o no... Hay flagrancias que se crean”²⁵⁵.

e) Rasgos de las instituciones de seguridad pública

Con el estado actual de la reforma de 2008 en materia de seguridad pública se puede afirmar que persiste la justificación de la política del ejecutivo federal para mantener a los militares en las calles haciendo labores propias de la policía pues esta continúa sin preparación, sin depuración, sin estímulos, con pocos o nulos resultados e incluso actúa en contra de los ciudadanos.

Esto contraría el mandato constitucional de lo dispuesto por el décimo párrafo del artículo 21 constitucional establece los rasgos de las instituciones de seguridad pública, los cuales son el carácter civil, disciplinado y profesional. A estos dos últimos ya se ha hecho mención líneas arriba a través de los principios y del diagnóstico de la Procuraduría General de la República, sin embargo cabe hacer una reflexión sobre el carácter civil de las instituciones de seguridad pública.

Cuando se habla de carácter se alude al conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue, por su modo de ser u obrar, de las demás, entonces al hablar del carácter civil de la seguridad pública se puede afirmar que se trata de una cualidad propia de la esencia, del ser de la seguridad pública, ésta

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 14.

debe ser civil en dos sentidos: propia de las autoridades civiles y por exclusión, no militar y puesta al servicio de la sociedad civil y en la que ésta forma parte.

Para la primera cualidad, cabe destacar que la Constitución le concede facultades al ejecutivo federal para preservar la seguridad nacional a través del uso de las fuerzas armadas²⁵⁶, conforme a este precepto, la seguridad nacional comprende la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Por su parte, el artículo 21 de la misma norma señala cuáles deben ser los rasgos de las instituciones de seguridad pública y la ley de la materia, a la que también ya se hizo alusión, establece qué se entiende por instituciones de seguridad pública²⁵⁷, en las que por supuesto no se incluyen a las fuerzas armadas, aunque la Corte ha establecido a través de jurisprudencia la constitucionalidad de la participación de los Secretarios de la Defensa y la Marina, en el Consejo de Seguridad Pública²⁵⁸, ello no implica que su intervención sea legítima, pues no hay bases para justificar este ultraje a la democracia bajo un discurso garantista, sólo se explica bajo la razón de Estado, pues los miembros de las fuerzas armadas no están sometidos a los principios y controles a los que las instituciones de seguridad pública sí deben estarlo, en este sentido, México no se encuentra en el supuesto contemplado por el artículo 129 constitucional²⁵⁹.

Para la segunda cualidad se sostiene que dentro del propio texto del artículo 21 constitucional, en las bases mínimas se establece la participación de la comunidad como coadyuvante, y menciona: entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.²⁶⁰ Dicha coadyuvancia es dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y aunque estos procesos se establecen de forma enunciativa y no limitativa, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública también prevé dicha participación al establecer su fomento y considerar especial

²⁵⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, artículo 89, fracción VI.

²⁵⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), *op. cit.* nota 189, artículo 5º, fracciones VIII, IX y X.

²⁵⁸ Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 350.

²⁵⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.*, nota 25, artículo 129. *En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.*

²⁶⁰ *Ibidem*, Artículo 21, párrafo 10, inciso d que establece las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública

intervención a las instituciones académicas²⁶¹, lo cual implica la apertura de espacios para la sociedad.

Esto responde a un proceso democrático de inclusión, pero también de cambio de paradigma en el que las instituciones que antes se encontraban sólo al servicio del poder político, ahora deben responder ante la sociedad y necesitan de la sociedad para prevenir e investigar conductas que las leyes señalan como delitos.

Es necesario recordar que tradicionalmente se ha dividido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en dos partes, la dogmática y la orgánica. En la primera, se ubican aquellas disposiciones que tienen que ver con los derechos humanos y sus garantías, mientras que en la segunda, se establecen los órganos del Estado con sus funciones. Pues el artículo 21 no sólo se ubica dentro de la parte dogmática sino que su contenido entraña una serie de garantías para evitar el abuso del poder, ya que contempla que la autoridad encargada de prevenir, investigar y perseguir el delito tendrá ciertas cualidades que le permitirán al ciudadano tener la certeza de que la actuación policial estará limitada y revestida de ciertos caracteres que son un freno al ejercicio del poder, si esas cualidades no se cumplen o los caracteres se deforman, entonces no hay realmente lo que Ferrajoli señala como *ley del más débil*, sólo se impone la del más fuerte²⁶².

f) Sistema Nacional de Seguridad Pública

La última parte del artículo 21 constitucional reitera como base de la seguridad pública, la actuación de las autoridades en los tres niveles de gobierno a través de su coordinación, lo cual les permitirá alcanzar los fines de la seguridad, para ello se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se establecen bases mínimas para su funcionamiento. Dichas bases consideran la necesidad de regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; la conformación de bases de datos criminalísticas y de personal de las instituciones; la formulación de políticas públicas; la participación de la sociedad y el destino de los fondos de ayuda federal para las entidades federativas y municipios.

Este sistema estará integrado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las conferencias nacionales de procuración de justicia, secretarios de seguridad pública o sus equivalentes, sistema penitenciario, seguridad pública municipal, los consejos locales o instancias regionales y el Secretario Ejecutivo del Sistema. A su vez, el Consejo Nacional

²⁶¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.*, nota 189. También se prevé en el último párrafo del artículo 12 la participación, por invitación del Consejo de Seguridad Pública a *personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública.*

²⁶² FERRAJOLI, Luigi (2004), *op. cit.* nota 124.

de Seguridad Pública se compone por el Ejecutivo federal, así como varios secretarios de estado entre los que se encuentran los de la Marina y Defensa Nacional, así como nuevamente, el Secretario Ejecutivo.

Las funciones del Consejo serán articular las acciones de las diferentes dependencias, así como de los diferentes niveles de gobierno para alcanzar los fines de la seguridad pública, también el diseño de políticas públicas, la toma de decisiones estratégicas para la seguridad y muchas otras atribuciones que les permitan cumplir con tal función.

Este marco normativo constituye una gran acumulación de atribuciones y competencias en instancias centralizadoras que tienden a crear una idea ambivalente del modelo de seguridad que pueda funcionar en México pues tiene un fuerte componente punitivo y presta muy poca atención al enfoque preventivo de la seguridad, el cual está más centrado en la sociedad, que en la jerarquía de las instituciones que con un alto grado de complejidad en sus relaciones se encuentran más cercanas a la burocracia que a la eficiencia:

Una cantidad importante de estados y municipios en México se han generado (sic) ciertos desequilibrios internos que requieren ser atendidos en el futuro cercano. Es muy importante tener presente que el desequilibrio no proviene del desarrollo de las funciones de seguridad pública municipal, sino de la falta de esfuerzos de la misma magnitud en el resto de las políticas y programas locales, con excepción de las políticas y programas de combate a la pobreza y algunos rubros contemplados en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anteriormente dicho, de la misma forma en que el rápido desarrollo de las estructuras de seguridad pública ha generado desequilibrios de tipo organizativo en los gobiernos estatales y de los ayuntamientos, en lo que toca a la comprensión, interpretación, adaptación y aplicación del marco jurídico de la seguridad pública, es posible afirmar que los municipios del país enfrentan serias dificultades para integrar políticas públicas que incorporen y contemplen todas y cada de las normas y previsiones técnicas que conforman dicho marco.²⁶³

3.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana como conceptos más democráticos

La Organización de Estados Americanos propone el concepto de seguridad ciudadana como el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde la perspectiva de los derechos humanos, no así los conceptos de seguridad pública, seguridad interior u orden público, pues derivan hacia un enfoque centrado en la construcción de

²⁶³ SOSA LÓPEZ, José de Jesús (2014), “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz”, en Seguridad ciudadana: visiones compartidas, ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 127

mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas.²⁶⁴ Y aunque el concepto no ha cambiado en el texto constitucional mexicano, su contenido debiera orientarse hacia esta visión pues esto es congruente con la reforma constitucional de 2011, la cual obliga al Estado mexicano a reconocer un espectro más amplio de la dimensión de los derechos humanos que se encuentren en tratados internacionales de los cuales es parte.

Si bien es cierto que la seguridad ciudadana surge de la noción de orden público, su visión compartida de la tarea de gobierno y ciudadanía, además de su propuesta de una política preventiva y no punitiva, hacen que responda con mayor certeza a las problemáticas actuales en materia de seguridad. Se parte entonces de que la seguridad es una tarea compartida y no exclusiva de la policía, sino incluyente, de ciudadanos (en sus diversas formas de organización, como clubes, ligas, ONG y asociaciones civiles) e instituciones gubernamentales.²⁶⁵

El camino es una reforma policial y no solamente una reforma constitucional y legal, ya que si bien éstas sientan las bases normativas, es necesario construir un andamiaje fuerte para que la reforma policial en México sea una realidad y contribuya a la seguridad, y es necesario reconocer que sólo podrá contribuir en la medida en la que se tenga una visión más amplia de lo que implica la seguridad.

En este sentido se expresa la fracción II del artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones: ... *II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia...*

La seguridad es un tema que ha cobrado una gran relevancia en las últimas décadas, pero sobre todo en los dos últimos sexenios en los que se ha exacerbado la violencia y no sólo corresponde a la delincuencia, sino también a la reacción por parte del Estado para intentar combatirla, sin embargo los resultados no son los deseables, pese a que la norma constitucional presenta múltiples adiciones y reformas que desean perfilar a México como un Estado constitucional de derecho, en el que la democracia impere como forma de vida y permita el desarrollo humano.

²⁶⁴ RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo y MARTÍNEZ NAVA, Susana (2016), *De la seguridad pública a la seguridad humana*, en Seguridad y políticas públicas, México, Universidad de Guanajuato- Gobierno del Estado de Guanajuato, p. 86.

²⁶⁵ PALACIOS ARZATE, José Luis y SIERRA VELÁZQUEZ, José de Jesús (2014), “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz”, en *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 61.

Sin embargo, en las normas constitucionales parece existir un doble discurso: garantista por un lado y represivo por el otro: mientras hay normas que privilegian la participación ciudadana, hay otras que alejan mucho a las autoridades de la sociedad, mientras que hay normas que nos lanzan a la vanguardia en materia de derechos humanos, hay otras que establecen la inaplicación de compromisos internacionales por el criterio discrecional del ejecutivo²⁶⁶, y todavía a esta ambivalencia se le puede agregar la forma en la que se diseñan y ejecutan las políticas públicas, la actuación de los operadores de los sistemas previstos por el Estado.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo segundo, define a ésta de la siguiente manera:

[...] una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶⁷.

Se supone que como parte de la seguridad pública, en el párrafo dos del artículo en comento se establece que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.²⁶⁸

²⁶⁶ Me refiero al párrafo octavo del artículo 21 constitucional que contiene la facultad del Ejecutivo Federal, que con aprobación del Senado, y de acuerdo a un criterio casuístico podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo cual es una flagrante violación al Estatuto de Roma, toda vez que el artículo 120 de este tratado establece que no se admiten reservas y la Convención de Viena (que también es un tratado suscrito por el Estado mexicano) dispone en su artículo 2º párrafo 1, inciso d: *se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización.* Sin embargo a sabiendas de que esta disposición se encontraba en el Estatuto de Roma, el Estado mexicano pretende sustraerse de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional conforme a los casos y las condiciones que al Ejecutivo no le convengan o no sea su voluntad hacerlo, pues dependerá de él y de la aprobación del Senado reconocer lo que se supone que ya suscribió, luego el artículo 19 de la Convención de Viena establece: *Un Estado o una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse a él, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado. Tampoco es válido alegar la prevalencia del derecho interno, pues de acuerdo a la Convención de Viena no puede alegar una contradicción con el derecho interno de cada Estado como pretexto para la inaplicación de un tratado internacional.*

²⁶⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2009, artículo 2o.

²⁶⁸ *Ídem.*

Ahora bien, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en adelante Declaración), en su artículo tercero se reconoce a la seguridad personal como un derecho de todo individuo, este fue un reconocimiento hecho en general, que al paso del tiempo se ha dotado de un contenido cada vez más profundo, ya que de esa fecha a la actualidad, los fenómenos que amenazan la seguridad personal se han hecho cada vez más complejos.²⁶⁹

Sepúlveda afirma que se han desarrollado enfoques parciales de la seguridad (seguridad jurídica, seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad alimentaria, etc.) que convergen todos en la garantía de satisfacción de esa necesidad humana y considera que el artículo tercero de la Declaración se redactó *in genere* para incluir todos esos aspectos del concepto seguridad.²⁷⁰

En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos²⁷¹, se plantea que en las Américas, existe la utilización de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio, el cual se refiere a la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia, lo cual conlleva a que en algunos casos ese concepto se amplíe a un espectro más amplio de derechos y en otros se reduzca. Así, se emplean expresiones tales como “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad democrática” y esto genera un marco impreciso que no permite definir estándares en la protección de los derechos comprometidos.

El informe explica que “seguridad ciudadana” deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político, puntualiza el Informe que el concepto surge de la transición de los regímenes autoritarios a los democráticos, ya que en los primeros, los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad nacional” y “seguridad interior” se asocian más a la seguridad del Estado.

Por su parte, en el Informe de Desarrollo Humano 1994 del Programa para las Naciones Unidas, se afirma que el concepto de seguridad, por mucho tiempo, se ha interpretado de forma estrecha, porque alude a la seguridad del territorio, la protección de los intereses nacionales en la política exterior, etcétera; es decir, se ha relacionado más con el Estado-nación que con las personas. Esto fue así por décadas debido a que apenas algunos países

²⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, artículo 3. *Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

²⁷⁰ Cfr. SEPÚLVEDA I., Ricardo J. (2014), “La Falacia de una Política de Seguridad al Margen de los Derechos Humanos”, en *Derechos Humanos Actualidad y desafíos*, México, editorial Fontamara y Universidad de Guanajuato, págs. 130 y 131.

²⁷¹ Organización de Estados Americanos (2009), *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm>. Consultado el 22 de abril de 2016.

lograban independencia del imperialismo, ya tenían que luchar para alcanzar ideales democráticos muchas veces amenazados por la intervención de súper potencias y más adelante las guerras mundiales y posteriormente la guerra fría, fueron marcando y dotando de contenido a la seguridad. Sin embargo, en esta era la voz de los individuos se alza para expresar preocupaciones que provienen más bien del interior de sus países: el empleo, las enfermedades, el desarrollo, el crimen, etc.

La seguridad humana tiene dos aspectos principales: en primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.

Es por ello que la seguridad humana se centra en cuatro características, según el Informe de Desarrollo Humano²⁷²:

- Es una preocupación universal.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.
- La prevención temprana facilita proteger y preservar la seguridad humana.
- Está centrada en el ser humano, es decir, se preocupa por la forma en la que la gente vive en una sociedad.

El Informe de Desarrollo Humano destaca que el concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales: de la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población; y de la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible. Se considera que las de amenazas contra la seguridad humana se pueden agrupar en siete categorías principales: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

Con todas estas aportaciones de estudiosos del fenómeno de la seguridad y de los Organismos Internacionales, se puede afirmar que la seguridad ciudadana se encuentra inmersa en la seguridad humana, pues la primera es una vertiente que complementa a la segunda.

En la experiencia mexicana, y conforme al marco constitucional, son recurrentes los conceptos de seguridad nacional y pública, más no se aborda la seguridad en términos amplios, hay un esbozo tímido en el artículo 25²⁷³, que pasa desapercibido. Pareciera que en

²⁷² Organización de Naciones Unidas (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, pp. 25 y 26. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf. Consultado el 22 de abril de 2016.

²⁷³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25. Artículo 25. *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca*

este artículo se dibuja levemente el concepto de seguridad humana, sin embargo, de manera expresa no existe en nuestro ordenamiento fundamental y es patente, por el contrario, el enorme contenido que apunta a que en nuestro marco constitucional la seguridad nacional y pública predominan. En la Carta Magna podemos encontrar una gran cantidad de derechos de seguridad jurídica, pero muy pocos de seguridad humana.

3.4. La manera en que la conceptualización de la seguridad ha influido en el diseño de políticas públicas acordes a los derechos humanos o no

Alessandro Baratta²⁷⁴ sostiene que un derecho fundamental a la seguridad es una construcción constitucional falsa o perversa. La considera superflua si significa la legítima demanda de seguridad de todos los derechos por parte de todos los individuos y debería mejor hablarse de seguridad de los derechos.

Es ideológica si implica la selección de algunos derechos de grupos privilegiados y de la acción del aparato administrativo y judicial en favor de esos grupos que priorizan su actuar, así como de las limitaciones en los derechos fundamentales, reconocidos tanto en la constitución, como en los convenios internacionales²⁷⁵.

Esto se traduce en mecanismos discriminatorios en la administración de derechos fundamentales en favor de esos ciudadanos que forman parte de los grupos privilegiados y en detrimento de los grupos no privilegiados.

Así, el autor distingue dos tipos de políticas de seguridad, a las cuales se hace referencia a continuación, por ahora, cabe señalar que la seguridad humana pareciera orientarse hacia la propuesta de modelo alternativo legítimo, mientras que la seguridad pública y la seguridad nacional, que son las voces más sonadas en el contexto mexicano se centran en el modelo de la seguridad de los derechos que impera en Europa y Estados Unidos, en los últimos veinte años, según el autor en comentario.

Baratta niega un contenido propio a la seguridad, es decir, se trata más bien de una necesidad humana y de una función general del sistema jurídico, por lo que respecta al sistema de derechos, la seguridad es un derecho secundario. Según afirma este autor, en cuanto a los derechos, la seguridad adquiere dos significados diferentes, ya sea que se le observe desde un punto de vista externo al sistema jurídico, caso en el cual se trata de la visión sociológica que cuestiona cómo el derecho contribuye a la seguridad en la sociedad;

la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

²⁷⁴ BARATTA, Alessandro (2004), "Seguridad", en *Criminología y Sistema Penal*, Montevideo- Buenos Aires, pp. 200-204.

²⁷⁵ *Ídem.*

y desde el punto de vista interno o normativo, cuestionar la seguridad es proporcional a la validez ideal del derecho: decir que los derechos son ciertos significa, desde el punto de vista interno, que la norma que los protege es suficientemente clara, consistente con las reglas y los principios de la Constitución y coherente operativamente con el procedimiento legal en que se debe asegurar su “justiciabilidad”²⁷⁶.

Es decir, la sociología aporta una visión del derecho, como instrumento que permita garantizar la seguridad, o sea, lo que aporta el derecho al tema de la seguridad, en qué medida logra ese objetivo el ordenamiento jurídico, por ello se puede afirmar, bajo la visión de Baratta, que no existe un derecho humano a la seguridad, pero sí existe la necesidad de garantizar que los derechos humanos gocen de efectividad para poder hablar entonces de seguridad en los derechos²⁷⁷.

De aquí supone Baratta dos modelos: el primero, el del derecho a la seguridad, el cual es una falacia que ha orientado las políticas de Europa y Estados Unidos, y desde luego las políticas mexicanas también; toda vez que México es un país en el que los Estados Unidos han tenido una enorme influencia, tanto en lo jurídico, como en lo político²⁷⁸.

El segundo modelo se refiere a la seguridad en los derechos, el cual es posible y es legítimo, de hecho, es lo deseable, pero improbable, al menos así lo revela el autor italiano, en razón de la demanda social de seguridad auspiciada en gran parte por los medios de comunicación y del modelo neoliberal que impera en prácticamente todo el mundo, cuya lógica de la exclusión impide que las clases más vulnerables gocen de la seguridad de sus derechos.

El punto de vista de Baratta, en muchos aspectos es ampliamente coincidente con el de la seguridad humana que se plantea por parte de las Naciones Unidas, al que se ha hecho referencia antes. En este sentido también Pavarini²⁷⁹ realiza una aportación muy semejante al planteamiento de Baratta, en cuanto a considerar que la política criminal que ha orientado los esfuerzos de Europa y Estados Unidos, al basarse en criterios de selectividad y aplicar

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 206.

²⁷⁷ Nótese como en este aspecto, también se encuentra una amplia coincidencia con la visión de Ferrajoli de los derechos fundamentales, como *leyes de los más débiles* para evitar el abuso de *los más fuertes*.

²⁷⁸ México es un país demasiado cercano a los Estados Unidos, no sólo en el aspecto geográfico, sino también en el sentido comercial, cultural, social, político, y éste ha influido y sigue influyendo en el contexto jurídico y político. Muestra de ello es la forma con la que el vecino país del Norte impulsó la Reforma del 18 de junio de 2008 en materia de seguridad y de justicia penal, así como la iniciativa Mérida, la visita de Rudolph Giuliani a finales del año 2002. Cfr. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2015), *op. cit.* nota 192, p. 45. *Como ya se apuntó, EU apoyó a México en la lucha contra las organizaciones criminales del narcotráfico mediante el Plan o Iniciativa Mérida. Además de éste, existen las Iniciativas de Seguridad de la Región Centroamericana y de Seguridad de la Cuenca del Caribe. La Iniciativa Mérida recupera en el fondo parte del sustento que dio vida al Plan Colombia...*

²⁷⁹ PAVARINI, Massimo (2006), *Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático. Una visión entre el centro y el margen*, México, Ediciones Coyoacán- CONACYT- FLASUD, p. 126.

en ellos medidas como la neutralización, no han dado el resultado deseado, pues trabajan bajo la lógica de criterios de presunción de peligrosidad por la pertenencia a grupos marginados.

Así mismo, afirma que las políticas neoliberales de la última década, no son antológicamente compatibles con la política de gobierno del bien público de la seguridad, toda vez que son totalmente represivas. Ambos autores coinciden en observar que los países que adoptan como modelo el del derecho a la seguridad, privilegian la política criminal por encima de las políticas sociales encaminadas hacia la prevención. Mientras que la primera expresa la concentración de funciones de policía nacional, la segunda se centra en lo local con inclusión de la ciudadanía y una policía totalmente cercana a ésta.

En este último aspecto John Lea²⁸⁰ destaca que en Gran Bretaña se ha reconocido un modelo policial llamado policía de consenso, el cual tiene tres características básicas: el establecimiento de cuerpos policíacos aceptables para la sociedad británica, lo cual se basa en el hecho de que el policía no tenga más poderes que un ciudadano común y responda ante la ley en la misma forma que lo haría este ciudadano; el flujo de la información que la comunidad está dispuesta a aportar es muy efectivo debido a la confianza que genera y en este sentido, la mayor parte de su actividad es preventiva, debido a que está más enfocada a mantener el orden público y disuadir la comisión de delitos; y por último, esta policía evita el papel de los estereotipos, es decir, prefiere basar su investigación en pistas reales para aumentar su efectividad.

Por otra parte, este mismo autor señala que la aparición de una policía militarizada, la cual sería la contraparte de la policía de consenso, responde a una forma autoritaria de hacer frente a los problemas de seguridad, toda vez que no es compatible con la libertad y el imperio de la ley como forma general de policía, y que es un fenómeno en expansión en el centro de las ciudades.

González Placencia y Rodríguez Luna optan por un modelo de seguridad más incluyente desde el ámbito de lo local: *En México, paradójicamente, desde que en 1995 la seguridad pública fue introducida como una prioridad gubernamental, se prefirió asumir una perspectiva federal que, entre otros múltiples problemas de fondo, no ha permitido el desarrollo amplio de proyectos de atención local en la prevención de los delitos y en la reducción de la inseguridad*²⁸¹.

²⁸⁰ LEA, John (2006), *Delito y modernidad*, México, Fontamara, p 107.

²⁸¹ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis Armando y RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo (2006), “La seguridad pública en la perspectiva local: participación ciudadana y prevención del delito en el Distrito Federal”, en David Cienfuegos Salgado y María del Carmen Macías Vázquez (coords.) *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 197 y 198. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/12.pdf>. Consultado el 10 de junio de 2018.

Los autores también refieren que de acuerdo a investigaciones realizadas a nivel internacional y en México, existe un componente territorial que debe ser tomado en cuenta para el diseño de políticas públicas en este rubro y dos hallazgos que consolidan esta visión se conjugan:

Aunada a la certeza de la dimensión local del problema, dos enseñanzas más se imponen: la primera, relativa al importante número de eventos criminalizables que tienen lugar y que, dados los bajos niveles de denuncia, configuran una elevadísima cifra oscura, prácticamente inatendible desde una perspectiva institucional; la segunda, que da cuenta del papel que la ciudadanía tiene que estar jugando en la gestión cotidiana del fenómeno del delito, tanto en términos del modo en que se viven las consecuencias de haber sido victimizado –a veces varias veces victimizado– como en lo referido a las estrategias que en lo particular o colectivamente se ponen en marcha para prevenirlo²⁸².

Si se toma en cuenta el análisis de las normas sobre seguridad pública que se ha hecho en este capítulo se puede afirmar que la reforma de 2008 requiere un modelo policial y ciudadano, como el que se ha planteado por estos autores, sin embargo, no se ha conceptualizado como tal, ni se ha reformado de fondo, en cuanto a políticas y acciones que lo hagan posible.

Existen bases para iniciar una reforma ya no jurídica sino operativa, de la configuración de un modelo integral de seguridad, sin embargo, las políticas planteadas apuntan a un retroceso que nos aleja cada vez más de los modelos de seguridad humana y nos lanza a modelos como los descritos por Silva Sánchez:

Mi pronóstico es, en efecto, que el Derecho penal de la globalización económica y de la integración supranacional será un Derecho desde luego crecientemente unificado, pero también menos garantista, en el que se flexibilizarán las reglas de imputación y en el que se relativizarán las garantías político-criminales, sustantivas y procesales. En este punto, por tanto, el Derecho penal de la globalización no hará más que acentuar la tendencia que ya se percibe en las legislaciones nacionales, de modo especial en las últimas leyes en materia de lucha contra la criminalidad económica, la criminalidad organizada y la corrupción²⁸³.

Estamos asistiendo a una era de grandes demandas punitivas por parte de sectores privilegiados que requieren el aseguramiento de su *statu quo* y la respuesta de la clase política en México no se ha hecho esperar, consiste en normas como La Ley de Seguridad Interior. Propuestas muy similares que tienden a privilegiar la existencia de un estado de

²⁸² *Ídem.*

²⁸³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús María (2001), *op. cit.* nota 167, p. 168.

sitio que sin llegar a colmar el supuesto del artículo 29 constitucional, permitirían la actuación de las fuerzas armadas bajo un supuesto marco de legitimidad.

Baratta lo expresa en una fórmula muy clara:

Se impone así la necesaria distinción programática entre política penal y política criminal, entendiéndose con la primera una respuesta a la cuestión criminal circunscrita en el ámbito del ejercicio de la función punitiva del Estado (ley penal y su aplicación, ejecución de la pena y de las medidas de seguridad), y entendiendo en sentido amplio la segunda estrategia, extrayendo todas las consecuencias de la conciencia cada vez más clara en cuanto a los límites del instrumento penal. Entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es, en último análisis el más inadecuado²⁸⁴.

Así mismo al relacionarlo con penas extrajudiciales, acciones militares o paramilitares, tortura, desapariciones forzadas, ya que lo caracteriza como una alarmante función punitiva fuera de los límites del derecho²⁸⁵,

También Zaffaroni se ha inclinado por señalar que el problema de violencia y criminalidad que priva en América Latina merece un enfoque más esperanzador a fin de pensarlo de manera congruente con el enfoque de los derechos humanos:

La vinculación de los sistemas penales latinoamericanos y los Derechos Humanos tiene dos momentos que deben privilegiarse. Por un lado, el momento de análisis en que los Derechos Humanos nos proporcionan las pautas para establecer en qué medida la operatividad real de los sistemas penales lesiona esos Derechos. Por otro lado, al momento de imponernos los límites a un saber orientado a la transformación de esa realidad, los Derechos Humanos nos proporcionan la estrategia hacia la cual debemos orientar las tácticas que el saber transformador nos haga disponibles. La criminología deviene así, ese conjunto de conocimientos, provenientes de muy diversos campos del saber, necesarios para la implementación de las tácticas orientadas estratégicamente a la realización de los Derechos Humanos o a la reducción de sus violaciones en la operatividad real de los sistemas penales²⁸⁶.

Es por ello que se insiste en que hay una gran ambivalencia entre diversas disposiciones constitucionales y legales, así como entre las políticas públicas, los discursos y las acciones u omisiones del Estado²⁸⁷, sin embargo lo que se hace evidente es por un lado, la crisis de

²⁸⁴ BARATTA, Alessandro (1986), *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, trad. Álvaro Búnster, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentina, pp. 213-214.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 116.

²⁸⁶ ZAFFARONI, Eugenio (2000), "Derechos humanos y sistemas penales en América Latina", *El Poder Punitivo del Estado*, Argentina, edit. Juris, p. 73, colección Criminología Crítica y Control Social.

²⁸⁷ KALA, Julio César (2006), "Perseverancia en los contenidos penales preventivos", en Peñaloza, José Pedro, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, p. 345. En este contexto, la escasa participación de la policía preventiva, y la mayor atención y esfuerzo centrados en la evaluación del

derechos humanos que existe en México y por otro, que dicha crisis se agudiza por la debilidad del Estado de derecho, así lo ponen de manifiesto los siguientes indicadores:

Open Society Justice Initiative ha publicado un documento titulado *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, en el que se identifica como raíces de la crisis al autoritarismo, el crimen organizado y la militarización:

La actual crisis de México relacionada con las atrocidades e injusticia tiene sus raíces en el autoritarismo, la corrupción y las políticas autodestructivas de la lucha contra las drogas y de seguridad alentadas por los Estados Unidos. Como lo anunció la Guerra Sucia, la reciente ola de asesinatos, desapariciones y tortura ha causado un sufrimiento sin precedentes. Puede decirse que aún cuando el número de crímenes atroces ha crecido recientemente, los patrones de impunidad permanecen sin cambios. Para los mexicanos, las fallas del sistema de justicia no resulta novedoso. De todos los delitos informados de 1999 a 2012, hubo condenas en solo el 14.3 por ciento de las investigaciones a nivel federal. A nivel estatal, durante un período de 12 años que terminó en 2013, solo el 7.2 por ciento de las investigaciones concluyeron con una condena. Sin embargo, estas estadísticas se refieren únicamente a los delitos informados. A la luz de la larga historia de ineficacia en la justicia mexicana, las encuestas sugieren que los ciudadanos solo informan menos del diez por ciento de los delitos a las autoridades. El nivel real de delitos impunes en México es asombroso²⁸⁸.

Este trabajo consiste en la recopilación y análisis de datos, entrevistas y el esfuerzo de expertos por intentar aclarar qué sucede en México y por qué las autoridades no actúan, o por qué no cambian de estrategia, ya que los resultados de seguridad y justicia no se logran, pero hay una gran indolencia del Estado que sólo demanda la legalización de estrategias más violentas:

Como consecuencia tanto de las actividades del crimen organizado como de las correspondientes respuestas del gobierno, los últimos 10 años en México han estado marcados por extraordinarios niveles de violencia. En comparación con años anteriores, las tasas delictivas generales aumentaron de manera abrupta, al igual que las tasas de asesinatos, las diversas formas de desapariciones, así como los casos de tortura y malos tratos. Estos tipos de delitos se han caracterizado por niveles de violencia extremos e involucran también la violación de varios derechos fundamentales. la gravedad de estos hechos

binomio eficiencia-eficacia de la maquinaria del sistema de justicia penal; de las procuradurías, a los establecimientos de ejecución de penas, se revela como piedra angular de la política pública contra el delito, y por ello de la seguridad pública a la pena, no obstante de los argumentos teórico (sic) y evidencias empíricas en contrario.

²⁸⁸ Open Society Foundations (2016), *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, New York, p. 27. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>. Consultado el 02 de febrero de 2017.

*accionan varias de las obligaciones internacionales del estado, entre ellas, la investigación, el enjuiciamiento y las sanciones a los autores, así como la prestación de asistencia, y reparaciones a las víctimas. Sin embargo, el sistema de justicia de México en general ha fracasado a la hora de determinar las responsabilidades de estas atrocidades*²⁸⁹.

En lo que respecta al Estado de derecho, en el año 2017, el *World Justice Project* realizó un proyecto especial para medir el Estado de Derecho en México, los resultados se publicaron en invierno de 2017, sin embargo en 2016 ocupó el lugar 88 de 113 países, quedando por encima de países como Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Venezuela. México ocupa el lugar 24 de los 30 países que componen la región del Caribe. Pero todavía ocupa peores puestos en algunos de los índices que se toman en cuenta.

El desempeño de los países es evaluado a través de ocho factores: limitaciones a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, ejecución regulatoria, justicia civil, justicia criminal, dichos factores reflejan el modo en que las personas experimentan en su vida cotidiana el Estado de derecho o la ausencia de él.

En materia de justicia criminal México ocupa el lugar 108 de los 113 países; en ausencia de corrupción, el lugar 99; y, en orden y seguridad el lugar 94. El Índice del Estado de Derecho 2016 afirma que un Estado de derecho efectivo “reduce la corrupción, combate la pobreza y las enfermedades y protege a las personas de injusticias tanto pequeñas como mayores”²⁹⁰.

El Informe más reciente será utilizado en el capítulo V de este trabajo para evidenciar el retroceso que ha sufrido México ya no como Estado Constitucional, sino que incluso queda en tela de juicio la vigencia de al menos un Estado de Derecho.

Benítez Manaut, al referirse a los problemas que enfrenta la conciliación entre policía, la seguridad como función de los tres niveles de gobierno y al mismo tiempo los diferentes conceptos de seguridad afirma:

Entre los problemas fundamentales están las contradicciones entre gran cantidad de artículos de la Constitución. Entre ellas destaca, sobre todo por las reformas garantistas en favor de los derechos humanos consignadas en el Artículo Primero desde 2011, la no congruencia de este último con el Artículo 89, sobre el que se ostenta el poder presidencial, y con los artículos 29 y 129, que regulan todo lo referente al estado de excepción y al despliegue y/o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o de

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 68

²⁹⁰ World Justice Project (2016), *Índice de Estado de Derecho 2016* Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2016-via-world-justice-project/. Consultado el 10 de septiembre de 2017.

defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, algo propio de un país autoritario. El Artículo 1° es fundamental, pues con las reformas de 2011 impacta directamente en las tácticas militares.

Como se ha dicho ya en repetidas ocasiones, hay muchas contradicciones en el propio texto constitucional, en las leyes federales, en la organización de las policías, en sus funciones, en tantos aspectos que pareciera más fácil afirmar que México no responde al modelo de un Estado Constitucional, y que por ende se explica la diversidad de modelos policiales, la militarización de la seguridad pública, pero ceder a ese retroceso significa perder todo el terreno que ha ganado la democracia, que aunque incipiente es necesario afirmarla y señalar que las inconsistencias deben ser superadas, reemplazadas por instituciones que satisfagan legítimamente las demandas de seguridad.

CAPÍTULO IV

MARCO JURÍDICO DE LAS FUERZAS ARMADAS. SU NATURALEZA JURÍDICA Y SU DEFORMACIÓN

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar el marco jurídico de las fuerzas armadas, para descubrir los elementos esenciales que las componen, así mismo se busca conocer la naturaleza de su formación a fin de desentrañar para qué está orientado su quehacer, cuál es su finalidad, la función para la que deben alinear sus esfuerzos y recursos, toda vez que el instituto armado es muy importante en México, es una pieza clave para la seguridad nacional, por si las amenazas a ésta existen, y si se toma en cuenta que esa es su principal responsabilidad, entonces que hoy queda expuesta debido a que ha asumido tareas de seguridad pública.

Por otra parte, es necesario entender si las fuerzas armadas en México responden a un modelo democrático o todavía su organización, estructura y principios corresponden a la época de su surgimiento y se han quedado atrapados en esa etapa, esto servirá para intentar comprender cuál debiera ser su rol en la seguridad y en la búsqueda de consolidar un Estado Constitucional.

4.1. Breve descripción de su desarrollo y estado actual

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un producto histórico derivado de una lucha social y política que se gestó en la Revolución de 1910, la historia de México se caracteriza por la guerra interna que surge desde el movimiento de la Independencia hasta la promulgación de la Constitución de 1917: un siglo en el que se puede decir que hubo

muchos momentos de inestabilidad debido a que constantemente había discrepancias entre las fuerzas políticas y se hacían del poder unos bandos y otros, liberales y conservadores, centralistas y federalistas, insurgentes y realistas. Existen tres factores claves por los cuales se forjaron algunas disposiciones constitucionales relativas a las fuerzas armadas:

1. En varias ocasiones los caudillos militares llegaban al poder.
2. Los militares participaron activamente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, representaban el 24% de los integrantes con 53 miembros²⁹¹.
3. El gobierno se apoyó de las fuerzas armadas para lograr mantenerse en el poder. Esto lo explica Carbonell:

En esa época, la posibilidad de gobernar eficazmente sobre todo el territorio mexicano era prácticamente nula, lo que propició el surgimiento de diversos cacicazgos locales que se mantenían en el poder por la fuerza de las armas. Fueron varios los militares que, durante la segunda y tercera décadas del siglo XX, se aliaron con los poderes económicos regionales para satisfacer sus intereses personales y crear lo que sería una oligarquía gobernante que permanecería en el poder por muchos años. Octavio Paz ha descrito con las siguientes palabras la situación imperante en ese entonces:

*"Aunque la recién adoptada Constitución (1917) preveía la transmisión pacífica del poder por medio de elecciones democráticas, la realidad era muy distinta: los partidos políticos no existían y el país estaba regido por la dictadura revolucionaria, es decir, por la dictadura de los caudillos militares de la Revolución. La lucha entre las facciones nunca fue democrática: no era el número de votos sino el de soldados y fusiles lo que daba la supremacía política"*²⁹²

En este sentido Carbonell describe cómo fue que durante las tres primeras décadas, el instituto armado mexicano tuvo un papel preponderante en el control social y en el ejercicio del poder, pues todavía algunos militares ocuparon la silla presidencial tras la revolución, sin embargo, a partir de los años cuarenta inicia un proceso de repliegue de las fuerzas armadas a sus cuarteles pues aparentemente ya no era necesaria su intervención en la vida civil: *los estudiosos de las fuerzas armadas en México coinciden en señalar la década de*

²⁹¹ MARVÁN LABORDE, Ignacio (2013), *op. cit.* nota 74 p.9.

²⁹² CARBONELL, Miguel (2002), "El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana", en *Ius et Praxis*, v.8, n.1 Talca. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100005>. Consultada el 22 de agosto de 2017.

los cuarenta como los años definatorios para la modernización y una mayor profesionalización de las mismas²⁹³.

El Ejército mexicano actúa a través de tres instrumentos operativos para dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos²⁹⁴, que si bien ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1986, su origen se remonta al año de 1900 expedida por el general Bernardo Reyes y cuando comienza la reorganización del instituto armado después de la Revolución, data del 27 de julio de 1925²⁹⁵, ya desde entonces guardaba gran similitud con la ley vigente²⁹⁶ y se puede hablar de que tuvo necesidad de operar al menos el Plan de Defensa Nacional 1 (DN1), que consiste en la defensa contra un agresor externo; el Plan de Defensa Nacional 2 (DN2), la defensa contra adversarios internos; y el Plan de Defensa Nacional 3 (DN3), es el plan para auxiliar a la población en caso de desastres, el cual tiene un fin muy noble y es el más conocido por la sociedad.

Benítez Manaut advierte que incluso estos planes llegaron a no utilizarse y en esos años no se asumieron explícitamente con ese nombre, expresa también que el Plan DN2 es el más importante y del que menos conocimiento se tiene, ante la amenaza de actores internos:

No obstante, hay que considerar que el Plan DN2 es el más ambiguo, debido a que el sistema jurídico considera las actividades armadas “revolucionarias” o “subversivas” “de forma distinta a la delincuencia (a pesar de haber nacido el régimen como resultado de una sublevación popular). Por ello los “guerrilleros” no son tales en el nivel de la jurisprudencia, sino criminales que violan la ley penal. Así, cada vez que las fuerzas armadas participaron para sofocar disturbios o reprimir levantamientos, se justifica la acción de restablecimiento del orden al

²⁹³ PLASENCIA DE LA PARRA, Enrique (2013), “La modernización del ejército mexicano”, en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 457.

²⁹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1986), *Ley orgánica del ejército y fuerza aérea*, artículo 1º. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf. Consultada el 12 de febrero de 2018. *Artículo 1/o. 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.*

²⁹⁵ LOYO, Martha Beatriz (2013), “La reorganización militar durante los años veinte”, en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 451.

²⁹⁶ Diario Oficial de la Federación (1926), *Ley orgánica del ejército nacional*, artículo 1º. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4474802&fecha=15/03/1926&cod_diario=189654. Consultada el 12 de febrero de 2018. *El Ejército y la Armada Nacionales son Instituciones dedicadas a defender la independencia, de la patria, a mantener el imperio de la Constitución y de las demás leyes y a conservar el orden interior.*

mismo nivel de la delincuencia. No obstante, a nivel político, los presos del movimiento estudiantil de 1968 y los guerrilleros de los setenta, si fueron tratados de forma diferenciada, por lo que fueron sujetos a amnistías en los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). En otras palabras, de forma real se consideraron presos políticos²⁹⁷.

Se puede decir que el ejército reaparece en la vida nacional para intervenir no en su mejor faceta, sino en la más represiva debido a las condiciones políticas de esos momentos como lo era la guerra fría, que en México también permeaban, por supuesto, no de la misma manera que en los países que estaban en conflicto, pero sí, como buen vecino de Estados Unidos.

En los años setenta, en el nivel militar la contención y eliminación de las guerrillas fue la aplicación sistemática del Plan DN2. Por esto, después de 1968 y una vez concluida la campaña contra las guerrillas (1975-1976), hubo necesidad de reformular la doctrina de seguridad nacional, ya que en los sesenta, en la práctica no se diferenció de los planteamientos sudamericanos, aunque esto no fue enunciado de forma explícita en esos años. Este cambio doctrinario derivó en un concepto nuevo de seguridad nacional que se distinguía de los vigentes en América del Sur, influenciados por las doctrinas de contrainsurgencia prevalecientes en esos años, sobre todo por Estados Unidos.

Entre 1941 y 1970, a nivel jurídico el Código Penal Federal incluyó los artículos 145 y 145 bis, relativos a castigar los delitos de disolución social. Éste fue el instrumento legal que justificó las acciones directas de las fuerzas armadas para actuar contra movimientos de protesta políticos y sociales, como las huelgas y las rebeliones estudiantiles²⁹⁸.

Históricamente las fuerzas armadas en México han tenido un papel protagónico pues la vida social y política se formó a base de guerras y conflictos, sin embargo, en la época actual los retos a los que se enfrenta el Estado mexicano son distintos a los de aquellos años de gestación de las instituciones que brindan estabilidad a la sociedad y que permiten su desarrollo, pues en medio del caos y la inestabilidad no puede haber progreso social ni económico. La historia reciente de las fuerzas armadas se transformó acorde a los nuevas exigencias, sin embargo, de esa etapa se ocupará el capítulo siguiente que da cuenta del proceso de militarización de la seguridad pública.

4.2. Marco jurídico

Toca ahora hacer un análisis de las disposiciones en la materia con una doble intención. La primera, explicar la organización de las fuerzas armadas y las facultades y funciones de las

²⁹⁷ BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2013), “Las fuerzas armadas mexicanas durante la guerra fría: 1945-1990”, en *Historia de los ejércitos mexicanos*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 520.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 522.

mismas, y segunda, contrastar si dicha organización, facultades y funciones corresponden a un modelo de Estado Constitucional.

4.2.1. Normas constitucionales

a) Artículo 13

*Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda*²⁹⁹ (El subrayado es propio).

Este precepto establece la existencia de tribunales no especiales sino especializados en la disciplina castrense para juzgar las faltas y/o delitos³⁰⁰ en los que personal del ejército incurran, a pesar de que la disposición es muy clara, la Corte Interamericana de Derechos humanos condenó al Estado mexicano en el caso Radilla Pacheco por extralimitar la jurisdicción militar a los civiles, entre otros señalamientos³⁰¹.

El fuero de guerra se define por el Diccionario Jurídico Mexicano como: *La jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, únicamente a los miembros de dichas Instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos al servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias*³⁰².

A decir de Alejandro Carlos Espinoza, el fuero de guerra es un régimen más estricto para los militares:

Históricamente, los militares han tenido privilegios y prerrogativas que los amparaban en su actuar y dejaban por lo general impunes sus faltas o delitos. Actualmente, en el régimen jurídico esto resulta impreciso, dado que los militares lejos de encontrarse favorecidos por la sujeción al fuero militar, quedan en desventaja con relación a cualquier ciudadano civil y podrán ser

²⁹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, artículo 13.

³⁰⁰ CARLOS ESPINOZA, Alejandro (2011), *op. cit.* nota 90, p. 28.

³⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), Caso Radilla Pacheco vs México. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360. Consultado el 25 de agosto de 2017.

³⁰² Diccionario Jurídico Mexicano (2006), *Fuero de guerra*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 1758.

*juzgados, además de los tribunales militares por los correspondientes al fuero común y federal, según sea el caso*³⁰³.

Los miembros de las fuerzas armadas cuentan con un régimen especializado en su juzgamiento distinto al de las fuerzas de seguridad pública, la razón de que esto sea así, en nuestra hipótesis es que estos sujetos tienen en sus manos una tarea muy delicada que debe responder a altos estándares de disciplina, a un comportamiento intachable, y contrariar esos principios resulta muy grave pues se pone en riesgo la institución misma.

b) Artículos 55, fracción IV; 58 y 82, fracción V

Son tres disposiciones constitucionales las que limitan a los civiles el ejercicio de cargos públicos:

El artículo 55, fracción IV establece: *Para ser diputado se requiere: [...] IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.*

El artículo 58 establece la misma limitante, la de no estar en servicio activo en el Ejército y por su parte el artículo 82, fracción V dispone: *No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.* La Constitución niega a los miembros activos del ejército la posibilidad de ser representantes populares, esto quizá obedezca a razones históricas en las que se hizo alusión con anterioridad, los constituyentes de 1916-1917, que representaban la facción civil establecieron desde entonces estas restricciones, solamente el artículo 82 se reformó en algunas ocasiones para aumentar y disminuir el tiempo de inactividad en el ejército.

c) Artículo 89, fracciones VI en conjunto con las fracciones IV, VII y VIII

La facultad del ejecutivo federal de preservar la seguridad nacional aparece en la Constitución mexicana a partir del año 2004, con la reforma publicada en el Diario Oficial del cinco de abril de ese año, originalmente el texto de esta fracción establecía: *VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*³⁰⁴.

³⁰³ CARLOS ESPINOZA, Alejandro (2011), *op. cit.* nota 90, p. 28.

³⁰⁴ Poder Judicial de la Federación (2015), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 337. *Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril de 2004.*

Posteriormente, en 1944 se reforma para establecer: VI. *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*³⁰⁵.

Actualmente la Constitución prevé: VI. *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*³⁰⁶.

Sin duda, la preservación de la seguridad nacional, como facultad del Presidente, entraña una mayor complejidad que el disponer de las fuerzas armadas, ya que además se establece la existencia de una ley de la materia. En este aspecto ya se hizo alusión a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, las cuales se refieren a limitar las investigaciones que se realicen por motivo de seguridad nacional.

En un enfoque multidimensional de la seguridad, la preservación de la seguridad nacional implica otras acciones y no sólo la movilización de las fuerzas armadas. Sin embargo, aunque esta sea una tarea del Presidente de la República, el Poder Legislativo interviene en algunos actos tales como la aprobación del nombramiento de coroneles y oficiales³⁰⁷, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos³⁰⁸.

No se puede ignorar la fracción VII de este mismo artículo que faculta al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional con arreglo a la fracción IV del artículo 76 de la misma Constitución, que de acuerdo con Espinoza Carlos, a pesar de encontrarse prevista a nivel constitucional, en la realidad no existe... *bajo un esquema responsable y estudiado podría contribuir en la materialización de los Programas para salvaguardar la Seguridad Pública*³⁰⁹.

Según este autor, la Guardia Nacional es una institución que conforme a la Constitución y el marco jurídico militar tiene como objetivo mantener el orden y paz social al interior del país, se conceptualiza como la Fuerza Armada local, integrada por ciudadanos e instruida por las autoridades estatales correspondientes para defender y conservar la soberanía del país, así como de la paz y el orden internos.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 336. *Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1944.*

³⁰⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, fracción VI del artículo 89.

³⁰⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, fracción IV del artículo 89 constitucional.

³⁰⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, fracción VIII del artículo 89 constitucional.

³⁰⁹ CARLOS ESPINOZA, Alejandro (2011), *op. cit.* nota 288, p. 118.

Este es el instituto encargado de la seguridad interior en cada entidad federativa y su falta de regulación o de vigencia es muestra de una centralización del poder exacerbada³¹⁰.

d) Artículo 129 Constitucional

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas³¹¹.

Esta norma entra en evidente contradicción con la fracción VI del artículo 89 si se asume como válida la política de militarización de la seguridad pública, ya que armonizar los preceptos constitucionales significa negar en tiempos de paz, la participación de las fuerzas armadas en tareas no esenciales a su disciplina.

Es necesario correlacionar en este apartado el artículo 29 constitucional, ya que este prevé las hipótesis de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra, es decir, una situación que resulte excepcional y comprometa la seguridad, caso en el cual estaremos frente al supuesto, *a contrario sensu*, que dispone el artículo 129 y en ese extremo es posible la intervención de las fuerzas armadas, aunque no hay una mención expresa a su participación esta es dable debido a que se señala de manera enunciativa, más no limitativa.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

³¹⁰ Cfr. SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, “La Guardia Nacional” p. 233. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/12/art/art8.pdf>. Consultado el 25 de agosto de 2017. *La Guardia Nacional no solamente ha sido olvidada, sino también desfigurada en nuestro sistema jurídico, lo cual es lamentable por los importantes beneficios que esta institución podría aportar a la conciencia cívica del mexicano y a su sentido de solidaridad social. No es este el lugar apropiado para analizar las causas que han producido esta situación, baste con señalar que son de naturaleza política, pues claramente la Guardia Nacional es incompatible con el Estado centralista que de hecho padecemos.*

³¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *óp. cit.*, nota 25, artículo 129.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión. Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Es necesario mencionar que no existen normas reglamentarias de este artículo, lo cual es grave, ya que de enfrentar un fenómeno de esta naturaleza no estaremos preparados. Por otra parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte, en principio, y después la Ley de Seguridad Interior han creado un híbrido que no llega a colmar los supuestos previstos por el artículo 29 constitucional, ni tampoco es una amenaza exterior a la seguridad nacional, se hará referencia a estas un poco más adelante dentro de este capítulo.

4.2.2. Normas secundarias y jurisprudencia en relación a las fuerzas armadas

El marco legal de las fuerzas armadas es sumamente extenso, solamente en cuanto a legislación se pueden enumerar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea y de la Marina Armada de México, el Código de Justicia Militar; la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; la Ley del Servicio Militar; la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; la Ley Orgánica de los Tribunales Militares; la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; la Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; la Ley que crea la

Universidad del Ejército y Fuerza Aérea y la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Desde luego le es aplicable la normatividad en materia de seguridad nacional: la Ley de Seguridad Nacional; la Ley para Conservar la Neutralidad del País y el Programa para la Seguridad Nacional.

En cuanto a reglamentos son sesenta y tres los aplicables a las fuerzas armadas, en su mayoría están dedicados a la cuestión educativa, derivada de la Ley de Educación Militar, pero también al protocolo, la parte orgánica de sus instituciones, etcétera.

Así mismo se cuenta con el Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional; el acuerdo por el que se reforma, deroga y adicionan diversas disposiciones del Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional; el Decreto Presidencial que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Apoyo de Fuerzas Federal y la Reforma a dicho decreto.

Como el objetivo de este trabajo es dilucidar si las fuerzas armadas, en esencia, pueden o deben asumir tareas de seguridad pública, se seleccionarán las normas que se consideran más relevantes para intentar resolver esta cuestión, es decir, si acaso es posible indagar si su adiestramiento, su finalidad corresponde a la atención de esos asuntos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en sus artículos 29 y 30, las facultades de las que gozan las instituciones que conforman las fuerzas armadas: la Secretaría de la Defensa Nacional, en la cual se encuentra el Ejército y la Fuerza Aérea; así como las facultades de la Marina Armada de México, respectivamente.

El artículo 29 establece que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... XIX.- *Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal (...).*

Por su parte, el artículo 30 establece que a la Secretaría de Marina le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

b. Vigilancia, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

Cuando en ejercicio de estas funciones, se presente la posible comisión de un hecho que la ley señale como delito, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo, y

[...]

XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

[...]

XXIII.- Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal;

[...]

En estas disposiciones se encuentran los ámbitos de competencia de estas Secretarías que componen las fuerzas armadas mexicanas y se seleccionaron estas fracciones porque en ellas se evidencia que hay una mezcla de funciones militares y de seguridad pública, aun cuando el artículo 21 constitucional no haga ninguna referencia a este instituto armado. Las funciones de seguridad pública fueron recientemente añadidas.

Nótese que de acuerdo a este artículo solamente le corresponde la puesta a disposición ante autoridades competentes para conocer de delitos, actualmente todas las conductas derivadas de actividades de la delincuencia organizada son consideradas delito, no son previstas por ninguna legislación como actividades de guerra, en las que deban intervenir las fuerzas armadas, entonces no hay una justificación jurídica para su actuación en materia de seguridad pública.

A la Secretaría de Gobernación, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública³¹² le corresponde la atención de esta materia, sin embargo los Secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina son parte integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación

³¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1976), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, D.O.F., fracción XII del artículo 27. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>. Consultada el 27 de julio de 2017.

con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública³¹³.

Cuando esta tesis jurisprudencial se publicó, el artículo 21 todavía no se había reformado para establecer: *Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional*³¹⁴, sin embargo, recientemente se reformó la Ley Orgánica de la Armada de México para introducir lo siguiente:

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

[...]

IV Bis. Ejercer funciones de guardia costera para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, además de la seguridad y protección marítima, a través de acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

*Cuando en ejercicio de estas funciones, se presente la posible comisión de un hecho que la ley señale como delito, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo [...]*³¹⁵

Esta tesis jurisprudencial se refiere a que en diversas disposiciones de las leyes orgánicas de las fuerzas armadas se hace referencia a la seguridad pública, lo cual ahora es una realidad, más no en el momento en que ese criterio fue emitido. Sin embargo esta fracción que se

³¹³ Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 375.

³¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* nota 25, párrafo ocho del artículo 21.

³¹⁵ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2017.

adicionó va más allá de las facultades que la Constitución establece, pues las reserva para la policía, lo que ahora convierte a la Marina, además de fuerza castrense, en fuerza de seguridad pública como guardia costera.

También se señala en este criterio de la Corte, que aun cuando no tenga funciones ejecutivas tendrán que examinar, programar y tomar decisiones en todos los aspectos de la seguridad pública, lo cual ya es bastante porque en ese caso, toman decisiones que no les corresponden en esencia, sin embargo las fuerzas armadas además tienen funciones ejecutivas³¹⁶.

Otra crítica a la que de forma superficial ya se hizo referencia párrafos arriba, consiste en que se pasa por alto el artículo 129 constitucional y la jurisprudencia crea una hipótesis diversa a la contemplada por la Constitución conforme al artículo 29, asumiendo tareas de constituyente permanente, aunque el texto vigente data desde 1917 la Corte lo ha interpretado, o quizá modificado de manera radical:

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. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133³¹⁷.

³¹⁶ Operativos de alto impacto, retenes militares, revisiones a personas y vehículos, puestas a disposición, etcétera.

³¹⁷ Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 396.

Esta jurisprudencia prácticamente anula el artículo 129 constitucional, en el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, esta disposición era el numeral 128, sin embargo al final quedó como el artículo 129, exactamente con la misma redacción hecha por Carranza³¹⁸, que cabe recordar que fue un militar con una gran visión de por qué el poder civil tenía que separarse de las funciones militares.

Es falso lo que afirma esta jurisprudencia al señalar que es constitucionalmente posible que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad pública, tampoco es verdad que conforme a los antecedentes del artículo 129 se pretenda establecer una cosa distinta a la que se lee en el texto.

Ya se había hecho referencia a esta consideración sobre el pensamiento de Carranza al mencionar que él mejor que nadie era consciente de que la potencia militar podría llegar a ser peligrosa, seguramente en ese momento histórico quiso asegurarse de que la tarea de la milicia fuera estrictamente la indispensable, y que no fuera a rebasar las funciones de otras autoridades, pues las fuerzas armadas son por excelencia bélicas y tal como expone el pensamiento carrancista, se debe procurar que la autoridad no se alce en contra de la sociedad que es quien le ha otorgado el poder.

Por estas razones, es muy desatinada la interpretación que da la Corte al artículo 129 constitucional pues si bien es cierto que las circunstancias de aquella época a la actual han cambiado, no es posible que se recurra falazmente a la argumentación y se nieguen los principios constitucionales al deformar este artículo para que contemple su participación en la seguridad pública de manera legítima, parece una interpretación por demás forzada y que no responde al sentido del que el Constituyente quiso dotar a la disposición.

Sin embargo, las consecuencias de esta interpretación van mucho más allá de la ruptura con el orden constitucional, pues suponen que se autorice al Ejecutivo Federal a disponer de las fuerzas armadas para tareas propias de las autoridades civiles, y esto trae como consecuencia que se generen violaciones a derechos humanos a las que se harán referencia en el capítulo siguiente de este trabajo.

4.2.3. Decreto que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, así como su reforma.

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa emitió un decreto³¹⁹ por el cual crea el Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que actuará

³¹⁸ LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2016), Venustiano Carranza frente al Congreso Constituyente. Archivo histórico de su Proyecto de Reformas, intervenciones y comunicaciones, Tomo I. *La Constitución nos une*, Cámara de Diputados, colección *La Constitución nos une*, Consejo editorial H. Cámara de Diputados, México, p. 98, <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/vc-hist-proy-ref.pdf>.

³¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de mayo de 2007.

bajo sus órdenes y que dependería técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional. Más tarde este lo reformó³²⁰ para establecer que el Cuerpo Especial intervendría a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles y que no sustituiría a ninguna autoridad en sus funciones³²¹. En esta reforma desaparece la mención de que el Cuerpo Especial actúa bajo las órdenes del Presidente, ahora sólo establece que dependerá técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los estudiosos de este fenómeno afirman que el entonces Presidente decidió declarar la guerra contra el narcotráfico a través de los operativos de alto impacto en los que emplearía a las fuerzas armadas, sin embargo no se sopesaron las consecuencias que esto acarrearía, o bien, no fueron relevantes: *Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia. [...] Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e, incluso y por desgracia, vidas humanas*³²².

El propio Secretario de la Defensa Nacional reconoció en 2016 que la seguridad pública no es propia de las tareas que las instituciones militares deben asumir:

¿Qué quieren los mexicanos que hagan las Fuerzas Armadas? ¿Quieren que estemos en los cuarteles? Adelante; yo sería el primero en levantar, no una, las dos manos para que nos vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales.

*Nosotros... no pedimos estar ahí, no nos sentimos a gusto, ninguno de los que estamos aquí estudiamos para perseguir delincuentes, nuestra función es otra y se está desnaturalizando*³²³.

Sin embargo, a pesar de que afirma que la función de las fuerzas armadas se está desnaturalizando, se han hecho intentos por gestar un marco legal de actuación para proteger a los elementos castrenses de posibles acusaciones por violar derechos humanos, conforme a una Ley de Seguridad Interior, así lo considera el Programa Sectorial de Defensa Nacional que contempla:

Como parte de este proceso de modernización, debe examinarse la normatividad aplicable a las Fuerzas Armadas, con objeto de promover la actualización del marco legal; y robustecer

³²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2007.

³²¹ Artículo 2º del Decreto.

³²² BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2015), *op. cit.* nota 192, p. 23.

³²³ Palabras pronunciadas por el General Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional durante el evento de inauguración de la engomadora de la Fábrica de Vestuario y Equipo del Ejército, el día 08 de diciembre de 2016, https://www.youtube.com/watch?time_continue=57&v=SjA3mGER2UY.

su infraestructura, generando las capacidades necesarias para cumplir con sus misiones generales.

Ambas funciones, la Defensa Nacional y Seguridad Interior, requieren conceptualizarse jurídicamente, ya que ninguna se encuentra específicamente definida en algún ordenamiento legal. Disponer del marco que las legitime dará certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles.

Desde el año 2015 se presentaron iniciativas de ley para regular la seguridad interior, la primera consiste en una reforma a la Ley de Seguridad Nacional³²⁴, después se presentó la iniciativa de Ley de Seguridad Interior por parte del Partido Acción Nacional³²⁵, más tarde se presentó la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional³²⁶ en 2017 se han presentado dos más, una por del Partido de la Revolución Democrática³²⁷ y otra por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México³²⁸. Finalmente, el 21 de diciembre de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la flamante Ley de Seguridad Interior, cuyo objetivo es convertir en legítimo el papel de las fuerzas armadas, ya no en tareas de seguridad pública, sino seguridad interior, lo que implica una intervención mayor sobre las amenazas previstas en la Ley y la Agenda Nacional de Riesgos, se considera supletoria la Ley de Seguridad Nacional y de hecho la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será tratada en los mismos términos que la de seguridad nacional.

Es decir, se trata de una ampliación de facultades en materia de seguridad nacional, pues en las exposiciones de motivos se reconoce que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, en realidad no es clara la supuesta delimitación que se quiere hacer entre estos conceptos: seguridad interior y nacional. Además se afirma que la situación que prevé el artículo 29 constitucional no es la que contempla la antes citada ley, sino que ésta establece otro procedimiento de declaración para emergencias de seguridad interior.

Si en este punto volvemos al criterio de la Corte que se ha criticado, es dable señalar que ésta considera en dicho criterio que las fuerzas armadas pueden intervenir en situaciones distintas a las consideradas por el artículo 29 constitucional, es decir, situaciones que no son tan graves como las contempladas en ese numeral, o que no requieren la suspensión y/o

³²⁴ Presentada el 11 de noviembre de 2015 por el diputado Jorge Ramos Hernández del Partido Acción Nacional, :<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/nov/20151111-II.html#Iniciativa6>.

³²⁵ El 13 de septiembre de 2016 por parte del Senador Roberto Gil Zuarth, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=65963>

³²⁶ El 27 de octubre de 2016 por parte de los Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/oct/20161027-V.html#Iniciativa32>

³²⁷ El 11 de enero de 2017 por el Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/20170111-III.html#Iniciativa6>

³²⁸ El 14 de febrero de 2017, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170214-VI.html#Iniciativa3>

restricción de garantías. Definitivamente la Ley de Seguridad Interior usa como fundamento este criterio de la Corte para considerar un punto intermedio entre la seguridad pública y la seguridad nacional, entre las acciones cotidianas de la policía y las previstas por este artículo constitucional, y esto generara un nicho para que las fuerzas armadas intervengan en algo más que no es ni seguridad pública ni seguridad nacional. Con esto se otorgan más facultades a las fuerzas armadas de las que constitucionalmente tienen.

Le Ley de Seguridad Interior se pronuncia por erigir a protectores de los protectores, es decir, consideran que las fuerzas armadas son los hermanos mayores de la policía, cuando éstos se vean rebasados en sus funciones, entonces harán su aparición so pretexto de que no pueden cumplir con su función, sin embargo es una realidad que las corporaciones no se han puesto al nivel que las demandas de seguridad y el sistema de justicia penal lo requieren. Desde la década de los noventa el ejército participa en labores de seguridad pública, desde el 2008 se inició una labor de reforma de la policía y hasta ahora se reconoce que no se ha hecho nada³²⁹ en este tema, bajo ese escenario es entendible que las autoridades militares hagan afirmaciones que insisten en que su intervención en estas tareas es un error³³⁰.

4.2.4. La formación militar y la deformación de sus fines.

La formación es el factor determinante para evidenciar cuál es el objetivo de las fuerzas armadas pues consiste en lo que los cuerpos castrenses saben y pueden hacer, está íntimamente unido a sus jerarquías, pues cada grado en las fuerzas armadas determina la preparación que ha recibido.

Tabla 2

³²⁹ Procuraduría General de la República (2017), *op. cit.* nota 233, p. 17.

³³⁰ *Dotar de un marco jurídico a las fuerzas armadas es un error, porque la Ley de Seguridad Interior le corresponde al Estado, aseguró el general de brigada de Justicia Militar, Alejandro Ramos Flores, Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Defensa Nacional.* http://www.milenio.com/politica/marco_juridico-fuerzas_armadas-sedena-justicia_militar-ley_seguridad_interior-milenio_0_929307069.html

Jerarquía y Propósito	Ejército y Fuerza Aérea	Armada de México
<p>Clases</p> <p>Formación de Sargento Segundo</p> <p>Formación de Sargento Primero</p> <p>Formación de técnicos especialistas.</p>	<p>Escuela Militar de Clases de las Armas</p> <p>Curso Básico de la E. M. C. A.</p> <p>Curso Avanzado de la E. M. C. A.</p> <p>Escuela Militar de Tropas Especialistas</p> <p>Escuela Militar de Clases de Transmisiones</p>	<p>Existen cursos de capacitación para las diversas clases tanto operativas como administrativas.</p>
<p>Oficiales</p> <p>Formación de oficiales a partir de su graduación como subtenientes</p> <p>Formación de especialistas en áreas del quehacer militar</p> <p>Preparación de alta responsabilidad</p>	<p>Heroico Colegio Militar y Colegio del Aire</p> <p>Curso de formación</p> <p>Curso Básico de Aplicación Táctica Administrativa</p> <p>Curso Avanzado de su Arma o Servicio</p> <p>Escuela Militar de Enfermeras</p> <p>Escuela Militar de Oficiales de Sanidad</p> <p>Escuela Militar de Materiales de Guerra</p> <p>Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea</p>	<p>Heroica Escuela Naval</p> <p>Centro de Estudios Superiores Navales</p>

<p>Jefes</p> <p>Destinados a la formación de profesionales de alto nivel</p> <p>Preparación para ejercicio como jefes y promoción.</p>	<p>Escuela Superior de Guerra</p> <p>Escuelas Profesionales:</p> <p>Medicina</p> <p>Odontología</p> <p>Ingeniería en Transmisiones</p> <p>Ingeniería Militar etc.</p> <p>Diplomado de Estado Mayor</p>	<p>Centro de Estudios Superiores Navales</p> <p>Escuelas Profesionales</p> <p>Medicina Naval</p> <p>Piloto Aviador Naval</p> <p>Ingeniería Naval etc.</p> <p>Curso de Estado Mayor Naval</p>
<p>Mandos</p> <p>Preparación para ejercicio del mando y promoción a los niveles superiores</p>	<p>Colegio de Defensa Nacional</p> <p>Maestría para la Seguridad y Defensa Nacionales</p> <p>Cursos de Información para Generales</p>	<p>Centro de Estudios Superiores Navales</p> <p>Curso de Alto Mando y Seguridad Nacional</p> <p>Sistemas de Actualización para Mandos.</p>

Tabla tomada de Francisco Guizar Vega (1999), "La ruta profesional militar" en *Revista del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos*, Época III, año, 93, Agosto, p. 17-19.

El artículo 157 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea establece:

El adiestramiento militar, en el Ejército y Fuerza Aérea, es obligatorio para todos sus miembros; se impartirá por los Generales, Jefes, Oficiales y Clases,

de conformidad con los Reglamentos y Manuales técnicos y tácticos y disposiciones relativas. La Instrucción que se imparta al personal del Ejército y Fuerza Aérea de conformidad con el Plan General de Educación Militar, podrá incluir la utilización de Profesores civiles en los casos en que proceda.

También la Ley Orgánica de la Armada de México contempla:

Artículo 51.- La educación naval tiene por objeto proporcionar al personal los principios doctrinarios navales, conocimientos y habilidades para el cumplimiento de sus funciones dentro de la Armada de México, en los términos establecidos por las disposiciones legales y reglamentarias.

La educación naval se conforma por los siguientes niveles educativos:

I. Adiestramiento;

II. Capacitación;

III. Formación, y

IV. Posgrado.

Estos niveles, se llevarán a cabo en las unidades y en los establecimientos de la Armada, así como en otros centros educativos nacionales o extranjeros.

De aquí se colige que al menos todos los elementos, desde el soldado raso hasta los grados más altos cuentan con un adiestramiento y su nivel de formación va en aumento conforme avanza su carrera militar. Sin embargo cabe señalar que la mayor parte de los elementos que componen tanto al Ejército y Fuerza Aérea como la Marina Armada de México no reciben formación universitaria, es de suponer que este es el grueso de elementos que patrullan las calles y ejercen funciones en materia de seguridad pública. Los cabos y soldados, así como cabos y marineros no acuden a las instituciones de educación propias de su disciplina.

Tabla 3

Número de mujeres y hombres de acuerdo al cargo en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada	
Ejército y Fuerza Aérea	Armada

Mujeres	Grado	Hombres	Total	Mujeres	Grado	Hombres	Total
-	General de División	45	45	-	Almirante	21	21
-	General de Brigada	175	175	-	Vicealmirante	66	66
1	General Brigadier	320	321	1	Contralmirante	158	159
14	Coronel	836	850	9	Capitán de Navío	539	548
149	Teniente Coronel	1463	1612	26	Capitán de Fragata	827	853
530	Mayor	2927	3457	62	Capitán de Corbeta	618	680
432	Capitán 1o	3551	3983	292	Teniente de Navío	1024	1306
234	Capitán 2o	3554	3788	771	Teniente de Fragata	2208	2979
1395	Teniente	13511	14906	1208	Teniente de Corbeta	3194	4402
569	Subteniente	8649	9218	638	Primer Maestre	3510	4148
1003	Sargento 1o	16064	17067	795	Segundo Maestre	5918	6713

1245	Sargento 2o	36617	37862	1482	Tercer Maestre	5918	6713
2892	Cabo	46285	49177	2176	Cabo	10115	12291
3881	Soldado	65866	69747	1096	Marinero	8410	9506
Total: 12345		Total: 199863	Total: 212208	Total: 8556		Total: 45048	Total: 53604

Elaboración propia con datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2014), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*.

Las normas que regulan la educación militar son la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sus artículo 4° y 5° son relevantes para efectos de determinar la finalidad de su formación:

Artículo 4.- La Educación Militar tiene como finalidad formar militares para la práctica y el ejercicio del mando y la realización de actividades de docencia, difusión de la cultura e investigación para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, inculcándoles el amor a la patria, la lealtad institucional, la honestidad, la conciencia de servicio y superación y la responsabilidad de difundir a las nuevas generaciones los valores y conocimientos recibidos.

Artículo 5.- Los objetivos de la Educación Militar son los siguientes:

I. Desarrollar armónica e integralmente a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;

II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y de reflexión crítica;

III. Vincular permanentemente la educación y adiestramiento de los militares;

IV. Promover la conciencia institucional, los valores y la doctrina militar;

V. Fomentar el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto de los mismos, y

VI. Fortalecer el conocimiento enfocado a la preservación de la salud y la protección al medio ambiente.

La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, así como el Sistema Educativo Militar tienen esencias propias, esto es, cumplen con finalidades formativas acordes al quehacer y estructura de los cuerpos castrenses. Aunque de forma precisa no se expresa el contenido de su formación sí se deja ver que esencialmente la finalidad es formar militares para la práctica y el ejercicio del mando, docencia, difusión de la cultura e investigación, tareas no propias de la seguridad pública.

Artículo 10.- El Sistema Educativo Militar es el conjunto de Instituciones Educativas que imparten conocimientos castrenses de distintos propósitos, tipos y niveles y modalidades, condicionados a una filosofía, doctrina e infraestructura militares propias del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, bajo la conducción de la Dirección y Rectoría.

Artículo 11.- Los objetivos del Sistema Educativo Militar son los siguientes:

I. Mejorar los niveles de eficiencia terminal, la calidad educativa y el aprovechamiento académico, optimizando los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles;

II. Fortalecer mediante un proceso continuo y permanente el desarrollo profesional del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en un marco de calidad educativa;

III. Proporcionar a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos los servicios educativos que corresponden a su jerarquía y especialidad;

IV. Impartir los conocimientos y desarrollar las habilidades necesarias para fortalecer las capacidades de planeo y ejecución de operaciones militares combinadas y conjuntas;

V. Desarrollar y fortalecer el conocimiento mediante la práctica de los valores y las virtudes, como parte fundamental de la formación militar;

VI. Impulsar, organizar y normar las actividades de investigación sobre el arte y ciencia de la guerra, así como aspectos técnicos y científicos de los servicios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;

VII. Elevar el nivel cultural y académico de los recursos humanos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y

VIII. Proporcionar en forma oportuna y secuencial la formación orientada a la función específica que habrá de cumplir el personal militar.

Artículo 12.- La función del Sistema Educativo Militar es adquirir, transmitir y acrecentar la cultura castrense que contribuya al desarrollo integral del militar

profesional para el cumplimiento de los deberes que le impone el servicio de las armas.

Del artículo 10 se desprende que es necesario indagar cuáles son los conocimientos castrenses, sus propósitos, tipos, niveles y modalidades para entender qué están llamados a hacer los militares, así como la orientación, ya que esta misma norma indica que esos conocimientos se condicionan a una filosofía, doctrina e infraestructura militar propia del ejército. Sin embargo esta información no es de carácter público, está reservada por motivos de seguridad nacional.

Artículo 13.- Para los efectos de Ley, el Sistema Educativo Militar está constituido por:

- I. Los discentes, docentes y personal de apoyo;*
- II. Las Autoridades Educativas Militares;*
- III. El Plan General de Educación Militar, y*
- IV. Las Instituciones de Educación Militar.*

Los integrantes del Sistema Educativo Militar serán regulados por los reglamentos que en su caso se expidan.

Artículo 14.- Las Instituciones de Educación Militar se clasifican en:

- I. Colegios;*
- II. Escuelas;*
- III. Centros de Estudios, y*
- IV. Unidades-Escuela.*

Artículo 15.- Los reglamentos de las Instituciones de Educación Militar, especificarán además la misión, valores, objetivos, organización, funciones, tipos y niveles y, en su caso las modalidades educativas de los cursos que impartan.

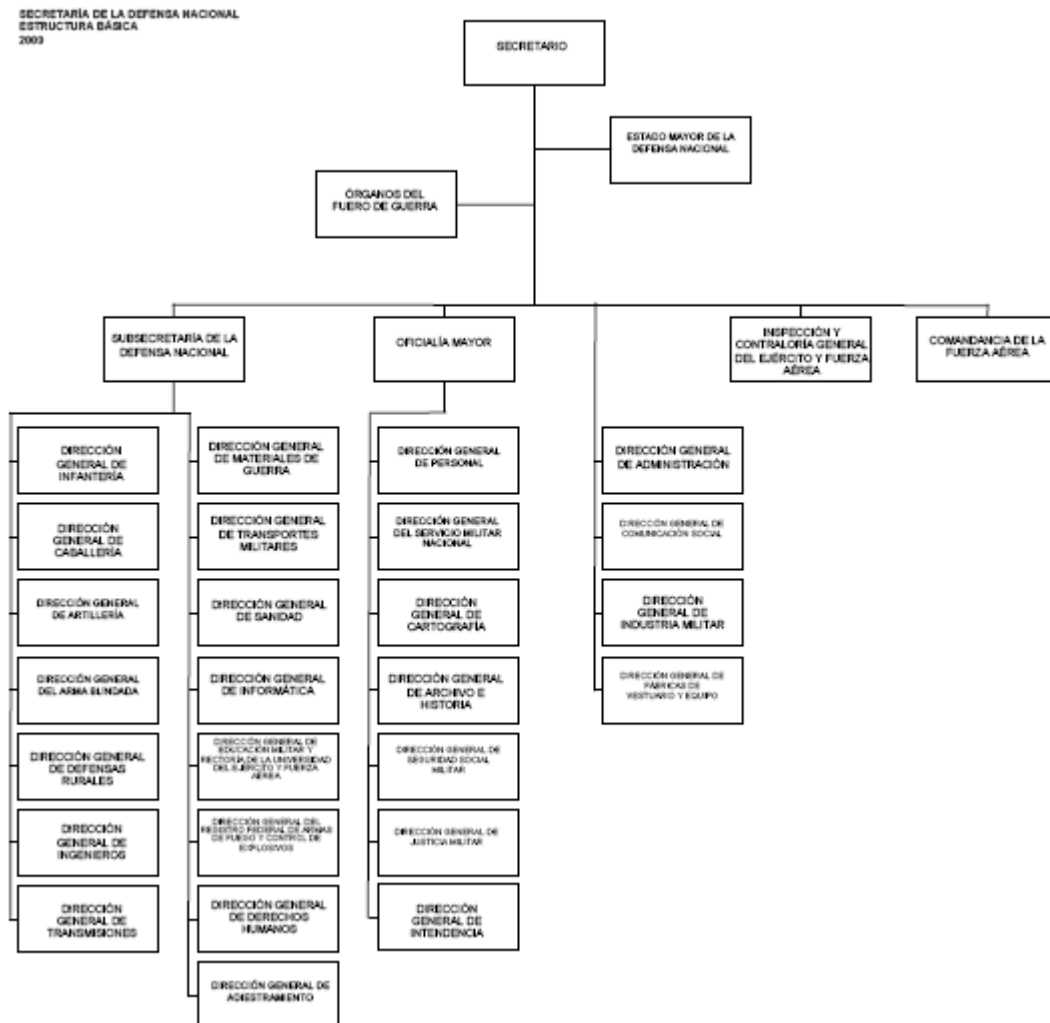
Artículo 16.- Los cursos del Sistema Educativo Militar por su propósito se clasifican en:

- I. De Formación;*
- II. De Capacitación;*
- III. De Aplicación;*
- IV. De Perfeccionamiento;*
- V. De Actualización, y*

VI. De Especialización

Es posible afirmar que la educación militar es toda una carrera que especializa a sus discentes en cada servicio de las armas según el siguiente organigrama:

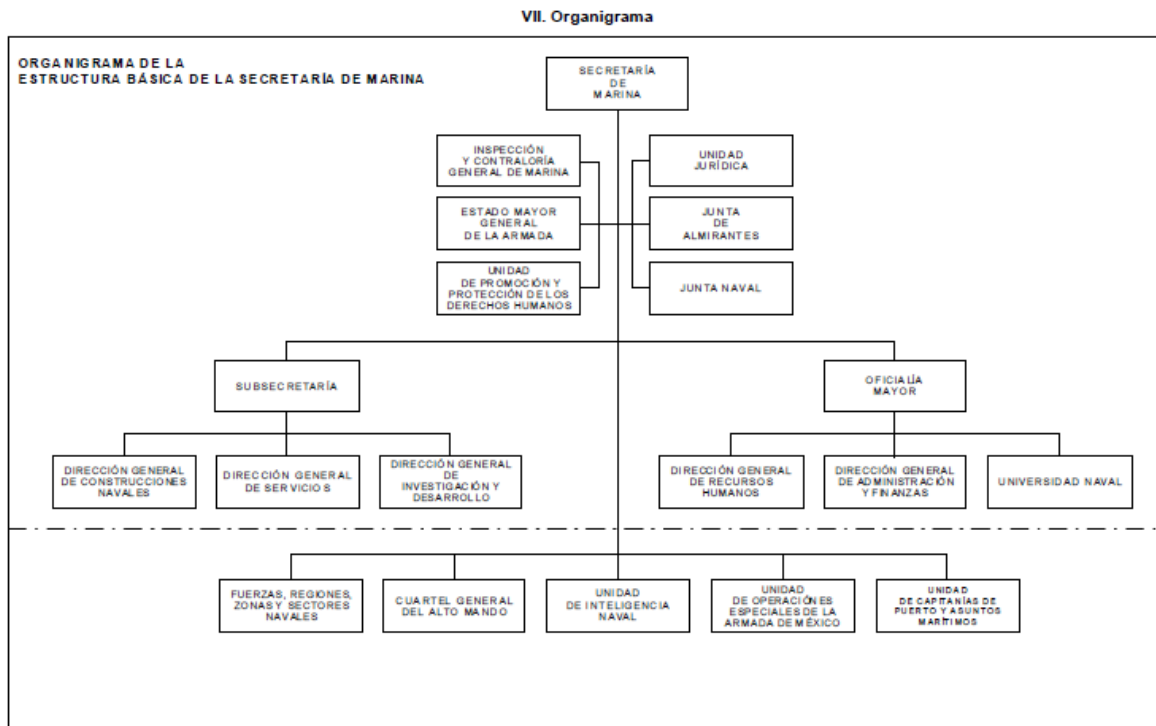
Imagen 1



Fuente: Diario Oficial de la Federación (2009), *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5085246&fecha=27/03/2009. Consultado el 11 de abril de 2018.

Lo mismo ocurre en el caso de la Secretaría de Marina, a través de su organización interna es posible determinar sus tareas conforme a la imagen 2:

Imagen 2



Fuente: Diario Oficial de la Federación (2018), *Manual de Organización General de la Secretaría de Marina*. Disponible en: http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513699&fecha=20/02/2018. Consultado el 14 de abril de 2018.

Moloeznik analiza estas características de su organización llamándole *atípica*, pues afirma que ninguna fuerza militar en América Latina se parece al caso mexicano.

Al analizar el área de defensa, lo primero que llama la atención es la coexistencia de dos ministerios: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), cuyos titulares son militares en actividad: general de división de arma diplomado de Estado Mayor y almirante del cuerpo general diplomado de Estado Mayor, respectivamente. La primera controla al Ejército y la Fuerza Aérea, mientras que la segunda a la Armada de Guerra, aunque vale la pena destacar que, en México, la mal llamada Fuerza Aérea constituye en realidad la quinta arma del Ejército, junto a la infantería, la caballería, la artillería y los ingenieros. A diferencia de lo que ocurre en otros países, se la considera un componente aéreo del Ejército, por lo que carece de autonomía y se encuentra subordinada a este último.

Este diseño dificulta la integración y la elaboración de una doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas. No existe un Estado Mayor o un comando conjunto, se realizan escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios en común y no se ha avanzado en una logística organizada y conducida con un criterio unificado. Pero la falta de coordinación es solo uno de los costos que ha tenido

que pagar México a cambio de la subordinación militar. El precio de la lealtad se revela sobre todo en el alto grado de autonomía castrense, que se refleja en el goce de ciertas prerrogativas, entre las que se destaca la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno. También en el hecho de que los militares mantengan el monopolio del planeamiento sectorial, gocen de autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar y participen de diversos organismos, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; y el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, la ejecución y la evaluación de la política criminal del gobierno central³³¹

La Dirección General de Educación Militar y la Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerzas Aérea elaboran el Plan General de Educación Militar³³², el cual es el documento rector de la educación que se imparte en el Sistema Educativo Militar.

Sin embargo estos documentos que rigen la educación militar son de carácter reservado, toda vez que se considera que su divulgación puede afectar a la seguridad nacional³³³, así que no es posible dar cuenta de en qué están formados los miembros del ejército y fuerza aérea. Sólo tenemos que contentarnos con que se afirme por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional que sus miembros reciben adiestramiento para cumplir con las cinco misiones generales establecidas en la Ley Orgánica del ejército y Fuerza Aérea y Mexicanos, dentro de las cuales se encuentra la segunda misión “garantizar la seguridad interior”, impartándose tareas como valores éticos de los servidores públicos, ética militar, uso legítimo de la fuerza, derechos humanos, derechos de las personas imputadas, víctimas u ofendidos y legítima defensa³³⁴

En América Latina, aparte de una reforma policial existe una preocupación por la formación de nuevas generaciones de cuerpos castrenses que se orienten hacia la democracia:

³³¹ MOLOEZNİK, Marcos Pablo (2008), “Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito”, *Nueva Sociedad*, No. 213, enero-febrero, pp.156-169. Disponible en: https://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf. Consultado el 18 de abril de 2018.

³³² Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: ARTÍCULO 43.- *Con fundamento en el Plan General, se elaborará la Directiva de Sistematización Pedagógica, que es el documento técnico que contiene las reglas, principios y elementos didácticos, pedagógicos y administrativos, que tiene por objeto guiar y orientar, de manera clara y concisa, al personal que participa en la acción educativa, a fin de materializar la planeación, ejecución y evaluación del proceso educativo.*

³³³ Solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0000700227117, en la que recayó una resolución de información reservada marcada como CT/RIR/227117/1051-2017 de fecha 15 de noviembre de 2017.

³³⁴ Solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0000700015618, a la cual recayó la respuesta antes transcrita de fecha 27 de febrero de 2018.

Se espera que los programas y enfoques de la educación y la formación de los colegios militares, encargados de la producción de agentes capaces y dispuestos a mantener estos altos estándares, sean algo conservadores y reflejen los enfoques exitosos que llegan desde el pasado (muy lejano a veces).

Sin embargo, en ocasiones, ese pasado bien puede ser desafortunado cuando se ve desde el ángulo de un futuro Oficial que desea ver la defensa de la democracia en un contexto moderno.

Las Fuerzas Armadas en una democracia son, en muchos aspectos, y más allá de todo, diferentes a las de un régimen autoritario. Mientras que de ambos se espera que defiendan al Estado de las amenazas externas, la pregunta sobre cuáles son las responsabilidades en cada caso si existiese conmoción interna, es menos clara.

Si bien son reconocidas en todas partes como el “último bastión del Estado” en tiempos de desorden, su uso es normalmente conservado cuidadosamente como un último recurso perteneciente exclusivamente al Jefe de Estado o de Gobierno. Esta situación se aplica generalmente, al menos en países con gobiernos de banda democrática.

En Estados autoritarios la tradición es, a menudo, bastante diferente, con Fuerzas Armadas involucradas en la represión de la disidencia, apoyando o incluso reemplazando a la Policía y autoridades estatales en aspectos poco tradicionales³³⁵.

Las fuerzas armadas también deben caminar hacia la democracia, sin embargo el camino no es simplemente dotarlas de un marco jurídico que legalice sus acciones, pues será solamente un intento por hacer legal algo que no es legítimo, ni es constitucional, ni es democrático, y desde luego la referencia a lo legítimo no significa que cuente con el consenso social, pues la sociedad, en cierta medida, aprueba³³⁶ que las fuerzas armadas estén en las calles asumiendo un papel que no les corresponde, lo legítimo atañe en este caso, a atender un problema de raíz para evitar que en un futuro el instituto armado esté también rebasado en todos sus ámbitos y no existan más recursos que emplear y desde luego, prever que se

³³⁵ KLEPAK, Hal (comp., 2012), *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*, Buenos Aires, RESDAL, pp. 6 y 7.

³³⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2018), *Encuesta telefónica Naciona 2018: fuerzas armadas*, Poder Legislativo Federal. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Documents/CESOP-IL-72-14-FuerzasArmadas-070918.pdf. Consultado el 29 de septiembre de 2018. *Ocho de cada 10 entrevistados (83%), al preguntar cómo calificarían al Ejército, le dan una calificación aprobatoria de seis o más. Dos de cada tres (66%) le dan una calificación al menos de ocho. • En el caso de la Marina, 9 de cada 10 entrevistados (90%) le dan una calificación al menos de seis. Cerca de 8 de cada 10 (77%) le dan una calificación de 8, 9 o 10. • Cuando se les pregunta si las tareas de combate al crimen organizado corresponden al Ejército y a la Marina, 3 de cada 4 encuestados (76%) responden que sí. De manera similar, 74% considera que la presencia de las Fuerzas Armadas fortalece a las otras instituciones de combate al crimen organizado. • El 74% de los entrevistados está de acuerdo con que se apruebe una ley que otorgue un marco legal de actuación para que las Fuerzas Armadas puedan realizar labores de combate al crimen organizado.*

trata de una fuerza muy poderosa que mal empleada puede volverse en contra de los gobernados.

4.5. La democratización de las fuerzas armadas

Una creciente preocupación se esboza en el cono sur desde la década de los noventa, los esfuerzos de muchos países por reformar de manera integral las fuerzas armadas a fin de hacerlas compatibles y coadyuvantes con la democracia, esta genuina inquietud viene dada por acontecimientos que marcaron la historia de América Latina y por una reconfiguración de las relaciones internacionales, la redefinición del concepto de soberanía y de seguridad nacional; por la intervención de las grandes potencias en las democracias emergentes como es el caso y por múltiples y complejos fenómenos.

En este sentido, el papel de las potencias militares ha cobrado nuevos significados, sobre todo al interior del Estado que les da origen:

Mayor complejidad representa el creciente uso de las Fuerzas Armadas en seguridad interna, en apoyo o acción directa contra el crimen internacional organizado, en particular su expresión del narcotráfico. Esa tendencia ha ido ganando terreno pese a que hasta hace pocos años varios de los principales ejércitos latinoamericanos se resistían a ello. La explicación del cambio es el aumento de la amenaza que el crimen organizado representa para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos en varios países, amenaza que puede rebasar los recursos policiales. El análisis teórico de esa situación es que dada la naturaleza transnacional del crimen organizado éste cae en la categoría de las amenazas a la seguridad intermésticas, complejos relacionamientos de amenazas que son a la vez internas y externas. Si bien no tiene una motivación política, el crimen organizado puede de todas formas llegar a afectar la capacidad del Estado de cumplir sus funciones esenciales y el bienestar de sus ciudadanos³³⁷.

Las amenazas tradicionales se han transformado y adoptan un nuevo rostro, en efecto, la globalización y el cambio climático, el aumento de la población, la demanda de recursos necesarios para garantizar la supervivencia, las tecnologías, etcétera representan factores que ponen en riesgo la seguridad ya no de un solo país, sino de regiones, continentes y de todo el mundo, es cierto que las fuerzas armadas deberían asumir otras tareas frente a todos estos retos, sin embargo es necesario transitar hacia una agenda de cambio democrático.

Es verdad que las fuerzas armadas deben responder ante nuevos retos, sin embargo el primero sería su democratización, la fórmula no es única para cada país, pero al menos se comienzan a trazar algunas directrices que pueden arrojar luz al respecto:

³³⁷ DONADIO, Marcela y TIBLETI, María de la Paz (2014), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*, Buenos Aires, RESDAL, p. 12. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Documents/atlas-RESDAL-2014-completo.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

a) El mando civil, que es claro que en México las fuerzas armadas responden al Presidente de la República como autoridad civil y política, sin embargo, no debiera ser la única persona encargada de tomar las decisiones concernientes a la materia y en el caso extremo de que las fuerzas armadas apoyen a las autoridades civiles tendría que venir dado por el supuesto contenido en el artículo 29 constitucional, con limitaciones temporales, espaciales, jurídicas y bajo el mando de dichas autoridades. Afirmar que en la situación que se encuentra la seguridad hoy, es posible el mando civil resulta contradictorio puesto que se afirma que están rebasadas y han sido corrompidas, lo cual impide que puedan ejercer el mando sobre las autoridades militares, lo que redundaría en el mismo problema que se desea combatir. Es por eso que los demás poderes juegan un papel preponderante, de manera especial el legislativo, como a continuación se expresa.

b) Control parlamentario. Consiste en que los cuerpos legislativos de cada nación diseñen normas de seguimiento, vigilancia, fiscalización, rendición de cuentas y establezcan un sistema de sanciones para aquellos funcionarios de la seguridad que no cumplan con las normas y principios que les han sido encomendados. Si bien, significa que el mando supremo lo ejerce el Ejecutivo del Estado, el poder legislativo deberá servir de contrapeso para evitar un ejercicio indebido de las funciones de seguridad.

Así mismo, su participación en el diseño de normas con contenido en cuanto al concepto de seguridad, las dimensiones de la misma, las autoridades encargadas de garantizarla con ámbitos de actuación plenamente definidos, con atribuciones fielmente especificadas a fin de evitar que existan peligrosos márgenes de interpretación que hagan surgir la tentación de extender los alcances de los conceptos mucho más allá de lo que en realidad abarcan y siempre con la certeza de que la seguridad no entraña el sacrificio de los derechos humanos, pero no sólo en una afirmación retórica en el texto de la ley, sino en mecanismos que hagan manifiesta su vigencia.

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas afirma:

- ✓ *La política de seguridad nacional afecta la vida, valores, y bienestar del pueblo y no debe quedar librado exclusivamente al criterio de las fuerzas armadas o del Poder Ejecutivo;*
- ✓ *La política de seguridad nacional tiene consecuencias importantes para el futuro de las fuerzas armadas, y los hombres y mujeres que las integran;*
- ✓ *La política de seguridad nacional tiene consecuencias financieras importantes y tiene que ver con el dinero de los contribuyentes;*
- ✓ *Además de los costos financieros, las medidas de seguridad pueden restringir la libertad y las libertades de los ciudadanos y tener*

consecuencias importantes para la democracia. Es por lo tanto importante que el parlamento asegure que dichas medidas sean compatibles con el derecho internacional humanitario –en especial con las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales- y el derecho de los derechos humanos- en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos-. Esta última establece que ciertos derechos no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia³³⁸.

En México se carece absolutamente de control parlamentario, el poco que se establece en el artículo 73, fracción XXIX-M se ha cedido al Ejecutivo para aumentar sus facultades en materia de seguridad nacional.

Adicionalmente, ante la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa, el Congreso se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las Fuerzas Armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan, por lo que no se ejerce una supervisión parlamentaria. Finalmente, hay que señalar la discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores: aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, hasta el momento no ha habido un solo caso en el cual se haya rechazado la promoción de un oficial³³⁹

c) Reformar al fuero militar para impedir que se cometan violaciones a derechos humanos de los elementos sujetos a dicha jurisdicción y transparentar las decisiones de estos jueces. Incluso, como en el caso de Argentina, que desde 2008 abolió el fuero castrense, cabe la posibilidad de que en México se discuta este tema.

d) Equidad de género y diversidad sexual entre los miembros de las fuerzas armadas. No sólo la apertura a la participación más activa y al ocupar puestos de mayor rango de la mujer, sino de las personas con cualquier orientación sexual ha sido un tema que no sólo en la milicia sino en muchos otros espacios es parte de la transformación de las instituciones.

En el caso mexicano, el último *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*, es el documento recuperado de este tipo de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, que señala una brecha muy grande entre hombres y mujeres dentro de las filas de las fuerzas armadas mexicanas, véase la tabla 3 líneas arriba.

³³⁸ BORN, Hans et al (2003), *Control parlamentario del sector seguridad: principios, mecanismos y prácticas*, trad. Ema Galina, Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra, p. 28. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/parlamentarios/guate/control_parlamentario_sector_segurida.pdf. Consultada el 01 de septiembre de 2018.

³³⁹ MOLOEZHNIK, Marcos Pablo (2008), *op. cit.* nota 325, p. 162.

e) Transparencia conforme a los Principios Globales Sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane). Anteriormente se hizo referencia en este mismo capítulo y en el anterior a que existen muchos datos que son reservados por motivos de seguridad nacional, pero eso se configura como un dogma si no responde a fundamentos razonables y sobre todo legítimamente justificados, como los parámetros que aportan estos Principios que no han sido adoptados por México, no puede haber reservas absolutas ni permanentes, en el mismo sentido que se afirmó que el control parlamentario es una medida de democratización de las fuerzas armadas, ese control debe servir también para este fin. Además esta medida también implica la creación de políticas de memoria, verdad y justicia, que en el caso mexicano ayuden a esclarecer los hechos ocurridos durante la guerra sucia y constituyan verdaderas instituciones que nos recuerden todo el tiempo los errores que no se deben cometer nuevamente.

f) La organización y estructura de las fuerzas armadas es ya obsoleta, mantiene gran autonomía y esto le permite al interior manejar su presupuesto libremente. La mayor parte de sus gastos es en personal, el 80%, el resto se destina a mantenimiento y renovación de su equipo, lo que es posible que lo haya conducido a buscar mayores ingresos a través de los fondos que se destinan a la seguridad pública. La selección de los elementos que ingresan es prácticamente nula y por tanto la deserción es alta, ya que hay gran impunidad para castigarla en tiempos de paz.

En suma, es necesario revisar si el desgaste institucional que sufren las fuerzas armadas no es un factor que juega en contra ya que cabe recordar que una de sus principales tareas que sí corresponde a su naturaleza es la protección de instalaciones estratégicas como es el caso de los gasoductos de Petróleos Mexicanos, que actualmente sufren el ataque de grupos que se apoderan del combustible, lo que resulta grave, ya que esto significaría el descuido de sus verdaderas funciones.

CAPÍTULO V

SOBRE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Introducción

El presente capítulo aborda el proceso gradual de militarización desde algunos rasgos con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, el objetivo es establecer que las visiones de los gobiernos acerca de la seguridad han sido progresivamente defensoras del empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, así, los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas, los casos de violaciones a derechos humanos, los indicadores de violencia, son aspectos que apuntan a la consolidación de un Estado detractor de la constitucionalidad y de la democracia, en el que sólo bajo ese supuesto es explicable la militarización, la creación de un marco legal, como lo es la Ley de Seguridad Interior y la ausencia de resultados favorables en materia de seguridad constituyen la expansión de los recursos punitivos del Estado como salida falsa, así como la negación del Estado constitucional de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos.

El análisis de este apartado se realiza en función de los siguientes factores: el concepto de seguridad nacional que de acuerdo a la visión de cada gobierno debe prevalecer; la relación con Estados Unidos, lo cual es un factor clave pues su política de seguridad y cooperación en combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada ha sido una poderosa influencia en México; la intervención de las fuerzas armadas en aras de garantizar la seguridad, es decir, en qué grado los gobiernos han hecho uso de ellas y su forma de operar; la inteligencia como herramienta generalmente puesta al servicio del gobierno en turno y la necesidad de estructurarla en un sentido democrático, casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos, para finalizar con una serie de costos o consecuencias de esta política.

En cuanto al primer aspecto a considerar en el desarrollo del concepto de seguridad nacional, se tomó como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND)

correspondiente a cada período de gobierno, ya que estos son documentos quinquenales cuyo fundamento constitucional es el artículo 26 constitucional, que al establecer un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, obliga a que la administración pública se sujete a los lineamientos de estos, que son elaborados por el Poder Ejecutivo para establecer las políticas públicas que habrán de servir de base para la conducción de la vida nacional, tanto en el terreno de las prácticas gubernamentales, como en la ideología de la dirección del Estado, desde luego tienen como base los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución³⁴⁰, al menos en teoría.

Contienen las preocupaciones más apremiantes, así como las estrategias para abordar los problemas presentes y futuros cuando se tiene una visión capaz de identificar los fenómenos que en corto, mediano o largo plazo representarán un reto para el Estado. Es así que resulta necesario buscar en estos documentos el origen de la actual visión de Estado que opta por la militarización, en lugar de privilegiar el uso de otras estrategias que contribuyan a disminuir la violencia en México, pero también es necesario contrastar su contenido con las acciones de la administración pública, pues no sólo existen intereses nacionales, sino también de soberanías extranjeras.

El PND 1989-1994 fue el primero en incluir como tarea de las fuerzas armadas su participación en el combate al narcotráfico, sin embargo esa no fue su única tarea atípica:

El inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con respecto a la relación cívico-militar, se definió con la captura del más importante líder sindical del país, Joaquín Hernández Galicia, el 10 de enero de 1989. Líder del sindicato petrolero, su captura en Tamaulipas por el ejército se debió tanto a una oposición a Salinas al anuncio de sus políticas neoliberales” que podrían afectar al gremio de los petroleros, como a rencillas personales, pues el análisis de la votación de los lugares de residencia de los petroleros a lo largo del país habían sido de rechazo al PRI, se supone que por “orden” de Hernández Galicia. Salinas comenzó una política de acercamiento con Estados Unidos que culminaría con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en noviembre de 1993 y su entrada en vigor el 1 de enero de 1994.

Cabe recordar que durante el gobierno de este presidente inicia una gran relación con los Estados Unidos debido al interés por la firma del Tratado de Libre Comercio, pero además por la agudización de la política antidrogas de este país, cabe recordar que en Colombia se libraba una batalla que definiría el papel del Estado norteamericano en su forma de intervenir y proteger sus propios intereses en los países del continente.

Así emprendió el Programa Nacional para el Control de Drogas en enero de 1992. Como parte del programa implementado en México aparece el Centro de Planeación

³⁴⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), *op. cit.* Nota 25, artículo 26.

para el Control de Drogas, organism cuya labor sería la de coordinar a las diferentes instituciones mexicanas involucradas en la lucha antidrogas.

5.1. La militarización de la seguridad pública durante el sexenio de Ernesto Zedillo

5.1.1. La concepción de la seguridad nacional de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En este plan se trazan cinco objetivos, los cuales son: soberanía nacional, Estado de derecho, desarrollo democrático, desarrollo social y crecimiento económico. De estos cinco objetivos, se pueden observar tres aspectos muy relacionados con el tema de la seguridad y la militarización: *la soberanía al final del siglo XX, por un Estado de Derecho y un país de leyes y desarrollo democrático*³⁴¹.

El tema de la soberanía tiene su base en la seguridad nacional, el Estado de derecho y las instituciones, pues reconoce que a partir del final de la guerra fría, las relaciones de los Estados han cambiado y que es necesario asegurar que México tome decisiones al interior de manera independiente de los intereses exteriores: *para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional*³⁴².

Afirma que la defensa de la soberanía comprende, entre otras acciones, impulsar el combate al narcotráfico, en este sentido, las fuerzas armadas juegan un papel estratégico pues se considera que han permitido tener paz interior y fronteras seguras. Se dice de las fuerzas armadas que son *pilares de nuestra soberanía, los institutos armados surgidos de la revolución asumieron con plena conciencia la reconstrucción del Estado y la necesaria transición al civilismo...la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca intervencionista ni militarista*³⁴³.

Estas ideas parecen contradictorias si se contrastan con las estrategias y líneas de acción del plan, ya que se dejan ver estrategias que involucran en todo momento al instituto militar en la seguridad nacional y en la seguridad pública por ejemplo: *Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos*³⁴⁴.

³⁴¹ Gobierno de la República (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 6. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>. Consultado el 02 de enero de 2018.

³⁴² *Ídem*.

³⁴³ *Ibidem*, p. 11.

³⁴⁴ *Ídem*.

La doctrina de la seguridad nacional requiere del empleo de las fuerzas armadas para llevar a cabo esta línea de acción y es por ello que se afirma la necesidad de: *Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.*

Llama la atención, que por una parte se sostenga que México debe tomar sus decisiones internas de manera independiente a las políticas externas, pero que por otro lado se afirme que se deben uniformar criterios con otra naciones, *en especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo*³⁴⁵.

Es innegable que la perspectiva de considerar al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional proviene de la visión estadounidense de Ronald Reagan³⁴⁶ con la consecuente militarización. En este sentido Chabat ha elaborado un interesante posicionamiento que afirma que los vínculos entre la seguridad nacional y el narcotráfico son mucho más imaginarios que reales, ya que ambos conceptos: seguridad nacional y narcotráfico comprenden una gran cantidad de variables que no se comportan de la misma manera en los países del tercer mundo, como es el caso de México, que en los países industrializados, como lo es Estados Unidos:

Por otro lado, la definición de seguridad nacional se puede expresar en tres categorías de análisis: la de los expertos y no expertos, son sectores sociales y no gubernamentales, el concepto oficial y el concepto real, que consiste en aquél que de manera práctica se materializa a través de las acciones de los gobiernos y que constituye el verdadero concepto que no se expresa de manera oficial.

Además, este concepto está condicionada por la inserción específica de cada país en la política mundial, lo cual permitiría plantear la existencia de seguridades nacionales diferentes y particulares de cada Estado, es posible hablar de ciertas características comunes a los llamados países del Tercer Mundo, diferenciadas de aquéllas de los países industrializados.

Es posible dar cuenta de que el gobierno mexicano adoptó como amenaza a la seguridad nacional al fenómeno del narcotráfico, si se analizan los siguientes objetivos del plan

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 12

³⁴⁶ CHABAT, Jorge (1994). "Seguridad Nacional y Narcotráfico: vínculos reales e imaginarios". *Política y gobierno*, [S.l.], p. 97- 123, abr. 1994. ISSN 1665-2037. Disponible en: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/625/636>>. Fecha de acceso: 16 jun. 2018. *De hecho, esta perspectiva se popularizó durante la década de los ochenta y ha ido de la mano con la declaración de guerra contra las drogas que lanzara el presidente Ronald Reagan en 1982.*

nacional: *Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo*³⁴⁷.

5.1.2. La inteligencia durante el gobierno de Ernesto Zedillo

Los servicios de inteligencia permanecieron sin modificaciones sustantivas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. El principal elemento es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de sus estructuras por parte de la opinión pública, y la élite política, y sus vínculos de dependencia con las fuerzas armadas (muchos de los funcionarios de los servicios de inteligencia provienen de las fuerzas armadas). Los servicios de inteligencia fueron construidos bajo la lógica del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que tuvo la Secretaría de Gobernación en él³⁴⁸.

Así mismo se menciona que *con los Estados Unidos de América se buscará...emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas*³⁴⁹ ...

En efecto, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, por apremio del gobierno de Estados Unidos se crearon algunos sistemas de inteligencia para el combate al narcotráfico y al crimen organizado: *por presión Estados Unidos, se crearon sistemas novedosos de inteligencia en el seno de la PGR contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el INCDUEDO, y el CENDRO, con resultados cuestionables*³⁵⁰.

En otro punto del plan nacional se refiere a que temas como derechos humanos, combate al narcotráfico y terrorismo, lucha contra el deterioro ecológico y la promoción de la democracia están en el debate mundial, y que no deben servir como pretexto para la injerencia de otros países en asuntos internos; sin embargo también expresa: *Si reconocemos*

³⁴⁷ Gobierno de la República (1995), *óp. cit.*, nota 322, p. 12.

³⁴⁸ BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2005), "La seguridad de México después del 11 de septiembre", en Sandoval Palacios, Juan Manuel y Betancourt Posada, Alberto (coord.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte y Plaza y Valdez Editores, México, p. 134.
Disponible en:
https://books.google.com.mx/books?id=l6yXf_ophesC&pg=PA133&lpg=PA133&dq=violaciones+a+derechos+humanos+cometidas+durante+el+sexenio+de+Ernesto+Zedillo&source=bl&ots=bDd6FcAZRi&sig=Akkqe9b7jRBBpX-aZO7Mc9g7Cg4&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjEpv7JnqjZAhVLh0KHbhuAjqIQ6AEIXDAI#v=onepage&q=violaciones%20a%20derechos%20humanos%20cometidas%20durante%20el%20sexenio%20de%20Ernesto%20Zedillo&f=false. Consultado el 03 de enero de 2018.

³⁴⁹ Secretaría de Gobernación, *op. cit.* nota 322, p. 13.

³⁵⁰ CHABAT, Jorge (1994), *op. cit.* nota 327, p. 134.

*que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional*³⁵¹... dicho ingrediente es una política de seguridad nacional proveniente del país del norte, que dejó su huella en los países latinoamericanos que son productores y distribuidores de drogas.

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo* existen varias incongruencias, ya párrafos arriba se hizo mención de negar el militarismo pero al mismo tiempo emplearlo en supuestas tareas de seguridad nacional, que más bien corresponden a temas de seguridad pública. En este renglón se reconoce que existen atrasos, vicios y carencias, esto se traduce en un reconocimiento de la desconfianza de los mexicanos hacia las instituciones de seguridad pública, falta de una debida capacitación y remuneración adecuada de los elementos policiales.

En consecuencia, y a pesar de que se reformó la Constitución el 31 de diciembre de 1994 para establecer en el artículo 21 un sistema nacional de seguridad pública, a la fecha, dicho sistema presenta enormes deficiencias debido a que, no sólo persisten los mismos problemas que el PND 1995-2000 pretendía resolver, sino que ahora el panorama delictivo ha evolucionado hacia nuevas formas de violencia, así que los vicios no resueltos se convierten en catalizadores que contribuyen a agudizar la inseguridad. El plan sólo tenía buenas intenciones:

Vivir en un Estado de Derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

- *Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.*
- *Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia*³⁵².

Esto significa que según el Plan, el logro estos objetivos y otros que tenían que ver con los rubros de procuración e impartición de justicia, transparencia, confianza de la sociedad en sus instituciones, acceso a la justicia y combate a la impunidad, fortalecimiento a las

³⁵¹ Gobierno de la República (1995), *op. cit.* nota 322.

³⁵² *Ibíd.*, p.20

instituciones protectoras de los derechos humanos; representarían la consolidación de indicadores quizá demasiado básicos, de un Estado de Derecho.

5.1.3. Casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos

En este apartado se mencionan sólo dos casos, emblemáticos de violaciones a derechos humanos en el sexenio de Zedillo tenemos, que si bien no fueron cometidas por miembros de las fuerzas armadas, cierto es que representan grandes retrocesos en esa materia: Aguas Blancas, Guerrero en 1996 y Acteal, Chiapas, en 1997.

Estos casos representan graves violaciones a derechos humanos, lo cual contradice unos de los principales objetivos del PND: *Por un Estado de derecho y un país de leyes*. En el caso Aguas Blancas, varios miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur se transportaban en dos camiones para ir a Atoyac, Guerrero, cuando al llegar al vado de Aguas Blancas, el camión fue detenido por elementos de la Policía Judicial del Estado y obligaron a los campesinos, que eran más de 60, a descender y tirarse al piso. Aproximadamente, 10 minutos después, arribó al lugar el otro camión de campesinos, pero al momento de ser obligados a descender fueron baleados por los policías, muriendo 17 personas y quedando otras gravemente heridas, al terminar la masacre, los policías obligaron a los sobrevivientes a regresar a sus pueblos y colocaron armas a los muertos para que alegar que se había producido un enfrentamiento.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos encontró que:

El Estado no ha completado hasta ahora una investigación seria o imparcial de los hechos que motivan el presente informe. Ello adquiere mayor gravedad teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el 23 de abril de 1996, fecha de la resolución de la Suprema Corte de Justicia. La falta de efectividad de las investigaciones en curso resulta más que evidente, por la ausencia de resultados concretos, y por la consecuente impunidad para los autores materiales e intelectuales de los hechos.

Respecto al ejercicio de acciones penales, el Estado responde, por una parte, que en el caso del ex-Gobernador de Guerrero "se determinó la ausencia de responsabilidad penal en los hechos de Aguas Blancas". Por otra parte, el Estado informa en la misma comunicación que la propia Suprema Corte de Justicia determinó que "existió grave violación a las garantías individuales" en los hechos aquí analizados, y que de dicha violación resultan responsables Rubén Figueroa Alcocer, "Gobernador con licencia indefinida" y otros siete funcionarios públicos de la misma Gobernación³⁵³.

³⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1998), Informe 49/97 "Aguas Blancas contra México", Organización de Estados Americanos, 18 de febrero de 1998, párr. 128 y 129. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.520b.htm>. Consultado el 15 de enero de 2018.

El argumento del Estado respecto de la falta de responsabilidad del ex-Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, es que la improcedencia del juicio político en la Cámara de Diputados, se debe a una norma que establece que la violación de las garantías debe ser "sistemática", así que eran necesarias varias matanzas para poder llevar a cabo su desafuero. Otro argumento muy cuestionable es que la Cámara de Diputados, tampoco pudo llevar a cabo el juicio político debido a que el presunto delito no tenía naturaleza federal. Esta es la misma razón por la cual, el Congreso del Estado determinó que era improcedente, toda vez que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero *requiere que la violación haya ocurrido de manera sistemática*. La Comisión concluyó:

Los trámites analizados aparecen confusos y contradictorios, aunque el resultado es muy claro: la impunidad de los altos funcionarios públicos, cuya responsabilidad en los graves hechos fue determinada por el máximo órgano jurisdiccional mexicano. La Comisión concluye que el Estado no ha cumplido con la recomendación de ejercer acciones penales, contenida en el literal "B" supra. Adicionalmente, la Comisión observa que las disposiciones normativas precedentemente analizadas tienden a obstaculizar el libre ejercicio del derecho a un recurso o remedio eficaz para juzgar y sancionar de manera efectiva a funcionarios que violan los derechos humanos amparados en el poder y la impunidad que le otorgan sus cargos. Por lo tanto, dichas disposiciones normativas resultan claramente violatorias de la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos, conjuntamente con el derecho humano a la protección judicial, consagrados en los artículos 1.1 y 25 de la Convención Americana³⁵⁴.

En efecto, las normas tanto constitucionales como legales usadas para lograr que los altos funcionarios salgan impunes y que las violaciones a derechos humanos persistan, indica que en un Estado en el que los funcionarios de los poderes en sus distintos niveles, se protegen entre sí, en lugar de velar por los gobernados, no es realmente un Estado de derecho ni de democracia, sobre todo si se tiene en cuenta que las autoridades señaladas como responsables no contradijeron estos hechos.

En el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 1998*, la Comisión, al referirse a la situación de los pueblos indígenas y sus derechos, afirma que la militarización es un fenómeno que ha cobrado cada vez más presencia en zonas predominantemente indígenas:

Un factor central de ese incremento ha sido la aparición de grupos armados disidentes en distintas zonas del país, que llevaron al Estado a ampliar la presencia militar en las mismas. La CIDH ha recibido información según la cual dicha militarización implica restricciones a la libertad de tránsito, comercio y a la tranquilidad general de la población; así como casos de

³⁵⁴ *Ibidem*, párr. 150.

*violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad contra la vida, la integridad, la libertad y la propiedad de la población civil rural e indígena*³⁵⁵.

La Comisión le recuerda a México que es un principio general de derecho internacional humanitario, que las actividades de las fuerzas armadas deberán respetar en todo momento a la población civil y sus derechos, y que la situación que prevalece en México, es que no hay una declaración conforme al artículo 29 constitucional y en relación a la presencia de grupos guerrilleros y por ende, garantías tales como la libertad de tránsito, de comercio, de expresión, y con mayor razón las de la vida, la integridad física, etcétera, deben ser respetadas³⁵⁶.

El Informe referido del Relator Especial señala igualmente denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales a cargo de integrantes de las fuerzas armadas, específicamente el asesinato de Marcial Oribe Zarco el 7 de noviembre de 1996 en Agua Fría, a cargo de seis hombres con uniformes e insignias del Ejército mexicano, que portaban armas de tipo AK-47; de Valentín Carrillo Saldaña, el 12 de octubre de 1996 en San Juan Nepomuceno; y de Juan Aceves Cruz, en noviembre de 1996 en Oaxaca. También hace referencia a otras serias denuncias, incluyendo ejecuciones de políticos del opositor PRD, cometidas por simpatizantes del PRI, o bajo las órdenes de autoridades locales de este último partido. Todas las denuncias mencionadas fueron puestas en conocimiento del Estado mexicano por dicho Relator. Luego de analizar la respuesta de dicho Estado, la CIDH observa que, en su gran mayoría, los casos no han sido esclarecidos, y en consecuencia los responsables siguen en la impunidad³⁵⁷.

Así mismo, el Informe hace referencia a la masacre de Acteal: *el más grave de los hechos trágicos ocurridos últimamente en el estado de Chiapas fue la masacre perpetrada en la comunidad de Acteal, Municipio de Chenalhó, el 22 de diciembre de 1997. Un grupo armado paramilitar, asesinó a 45 personas, indígenas en su mayoría (incluyendo un bebé, niños y mujeres)*³⁵⁸.

Se afirma que en el caso Acteal los autores intelectuales fueron miembros de la élite del gobierno mexicano, las víctimas eran indígenas tzotziles pertenecientes a una organización pacifista llamada Las Abejas. Al momento de la agresión, los perpetradores dispararon contra una ermita en la que aquellos se encontraban rezando por la paz en Chiapas. La masacre inició aproximadamente a las 10:00 horas y terminó siete horas después. Aunque la cercanía del ejército y de la seguridad pública local al lugar era evidente, durante ese tiempo

³⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1998), *óp. cit.* nota 335, párr. 522.

³⁵⁶ *Ibidem*, párr. 535.

³⁵⁷ *Ídem*, párr. 139.

³⁵⁸ *Ídem*, párr. 562.

deliberadamente omitieron intervenir; al respecto, las personas que señalan y tenían altos cargos públicos cuando la masacre son Ernesto Zedillo Ponce de León, Emilio Chuayfet, Gral. Enrique Cervantes Aguirre, Gral. Mario Renán Castillo, Julio César Ruiz Ferro, Homero Tovilla Cristiani, Uriel Jarquín Gálvez, Jorge Enrique Hernández Aguilar y David Gómez Hernández³⁵⁹.

Se puede afirmar que en este sexenio comienzan a percibirse rasgos de una reacción cada vez más dura por parte del Estado al combate al crimen organizado, es de hecho en 1996 que se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la cual ha sido reformada en múltiples ocasiones sobre todo en el sexenio de Calderón y Peña Nieto.

Así mismo surgen las primeras instituciones dedicadas especialmente al combate a la delincuencia organizada y los delitos contra la salud, la cooperación con Estados Unidos se intensifica en aras de responder a las demandas de ese país para mostrarse como un socio dispuesto a tomar en sus manos la lucha contra la delincuencia. Chabat menciona un aspecto importante:

Desde mediados de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a recurrir de manera creciente al uso del Ejército para apoyar operativos de captura de narcotraficantes, como en el arresto de el (sic) Güero Palma, en 1995. Este apoyo marcó un cambio cualitativo frente al uso tradicional de las fuerzas armadas en las labores de erradicación de cultivos de drogas. No obstante, el Ejército también comenzó a realizar en esos años funciones en apoyo de la seguridad, tales como las labores de patrullaje en una parte de la ciudad de México, en mayo de 1997 y la participación en varios puestos de mando de la policía del Distrito Federal, lo cual dio pie a una serie de críticas sobre la militarización de la seguridad del país³⁶⁰.

Desde luego que las críticas giraban en torno a lo delicado que podría resultar exponer al ejército a las tentaciones de la corrupción pues en 1997 tuvo lugar el arresto del General Jesús Gutiérrez Rebollo al ser acusado por tener vínculos con el crimen organizado. Las acciones de este gobierno no fueron suficientes como para detener el crecimiento del poder del crimen organizado, al contrario, este se fortaleció y ganó terreno a las estrategias del gobierno, es por eso que el presidente Fox tuvo que recrudescer esta política.

5.2. La militarización de la seguridad pública durante el gobierno de Vicente Fox

³⁵⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1997), *La masacre de Acteal Chenalhó Chiapas*, boletín de prensa del 30 de diciembre de 1997. Disponible en: https://frayba.org.mx/historico/archivo/boletines/971230_masacre_de_acteal_impunidad.pdf . Consultado el 15 de enero de 2008.

³⁶⁰ CHABAT, Jorge (1994), *op. cit.* nota 335, p. 106.

5.2.1. La seguridad nacional en el PND 2001-2006

El año 2000 representó para México la alternancia en el poder, se puede decir que con la llegada del candidato panista, Vicente Fox Quezada, a la silla presidencial, el país inauguró realmente un incipiente régimen democrático y era de esperarse que las políticas públicas diseñadas por el nuevo jefe del ejecutivo y su equipo fueran no sólo novedosas, sino sobre todo acordes a esa era democrática que la sociedad anhelaba.

Sin embargo, el PND, a pesar de ser crítico de las políticas públicas del régimen priista, y de incorporar algunas novedades como la transparencia, no dista mucho en cuanto a percibir al crimen organizado y al narcotráfico como amenazas a la seguridad nacional y parte de la visión o estrategia norteamericana que ya se estableció con anterioridad: *La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas*³⁶¹.

El Plan menciona reiteradamente que el combate frontal al crimen organizado y al tráfico ilícito de drogas, son una prioridad, estos fenómenos se relacionan estrechamente con la corrupción, la impunidad, la falta de una eficaz procuración de justicia, la ausencia de una adecuada preparación policial que responda a los principios de la seguridad pública, sin embargo no está claro cuáles problemas preceden o son consecuencia unos de otros.

De forma muy similar al PND 1995-2000, el Plan 2001-2006, tiene como objetivos rectores del área orden y respeto, diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional en el contexto de la gobernabilidad democrática y el orden constitucional, el abatir la corrupción, garantizar la seguridad pública y la procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derechos y de respeto a los derechos humanos.

Sin embargo estos objetivos no se alcanzaron, el diseño de un nuevo marco de seguridad nacional sólo vino a reforzar la clásica concepción de ésta con algunas modificaciones, por ejemplo, las amenazas a la soberanía por factores externos no era una preocupación del gobierno de Fox, pues afirma que: *el Estado mexicano no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional... hay riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental*³⁶².

³⁶¹ Gobierno de la República (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2012, 31 de mayo de 2001, p. 101. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>. Consultado el 15 de enero de 2008.

³⁶² Gobierno de la República (2001), *op. cit.* nota 340, p. 91.

En el PND de esta administración en estudio, hay una gran ambivalencia, pues por un lado el concepto de seguridad nacional se aborda de manera restringida y luego hace alusión a un concepto amplio que incluye el desarrollo, el medio ambiente, la democracia y los enemigos de estos conceptos son la pobreza, la vulnerabilidad, el narcotráfico y el crimen organizado. Lo cierto es que la influencia del vecino país del norte acentuó todavía más esa ambivalencia debido a los acontecimientos del 11 de septiembre y a la postura de este país frente a ese hecho.

*Azaola refiere [...] el gobierno del presidente Vicente Fox incrementó la participación del ejército en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad, al integrarlos a los grupos de coordinación interinstitucional de seguridad pública en cada estado de la república*³⁶³

Las relaciones internacionales se escriben con la retórica del realismo, es cierto, pero hay en este siglo XXI un nuevo y breve espacio para buscar desde la interdependencia asimétrica un cambio cualitativo en las relaciones, pues la seguridad se plantea como el valor más importante. México podría intentar mejorar su situación relativa al revelarse como un país seguro, estable y, por el momento, inmune a los fundamentalismos³⁶⁴.

México se alineó a esa postura antiterrorista de manera inmediata, pero además vino a reforzarse con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y años más tarde con la Iniciativa Mérida. El tema central del análisis es la seguridad nacional y cómo en esta se incluye como amenaza al crimen organizado y al narcotráfico, cómo las fuerzas armadas han sido avocadas a tareas que debieran corresponder al ámbito de la seguridad pública y el impacto que esta política tiene en materia de derechos humanos, pues bien, la administración foxista, de acuerdo a Human Rights Watch se puede encontrar que:

Un área central en la cual la agenda de derechos humanos de la administración Fox ha resultado insuficiente ha sido sus iniciativas para abordar otro legado del viejo régimen: la habitual subordinación del estado de derecho a prácticas que se perciben como indispensables para mejorar la seguridad pública.

El informe muestra que existe evidencia contundente en los archivos gubernamentales que compromete a ex funcionarios y militares en los crímenes de la “guerra sucia”. Incluso el autor principal del informe acepta que el documento es evidentemente incompleto ya que contiene apenas una pequeña fracción de la información que habría sido posible obtener si se hubiera realizado una investigación más completa y rigurosa.

La falta de resultados de estas dos iniciativas, que son tan diferentes, demuestra que México no ha podido integrar los derechos humanos y la seguridad pública

³⁶³ AZAOLA, Elena (2008), *Crimen, castigo y violencias en México*, FLACSO-Quito Alcaldía Metropolitana, Ecuador, p. 38.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 15

en una agenda única y coherente. Tal vez el testimonio más elocuente del desequilibrio de estas dos prioridades sea que, en la actualidad, decenas de miles de personas acusadas de haber cometido crímenes no violentos se encuentran encarcelados al lado de delincuentes avezados, pero sólo cuatro ex funcionarios están siendo juzgados por tribunales civiles por el secuestro, tortura, muerte y desaparición forzada de cientos de personas durante el período de “guerra sucia” en México.

La creación de la Fiscalía Especial trató de corregir este desequilibrio. No haberlo logrado es, en definitiva, responsabilidad de la misma administración que la creó. Tras poner en marcha este ambicioso proyecto, la administración Fox no garantizó que la oficina contara con la credibilidad, la capacidad técnica y los poderes necesarios para alcanzar sus objetivos. Tampoco aseguró la activa colaboración de otras instituciones como la policía federal de investigaciones (que se mostró incapaz o reacia a ejecutar la mayor parte de las órdenes de arresto en estos casos) y, más importante aún, las Fuerzas Armadas mexicanas (que se negaron a cooperar seriamente con la investigación y el enjuiciamiento de estos casos).

Una primera lección es que la seguridad pública y los derechos humanos deberían ser entendidos como objetivos complementarios. En Chihuahua, personas inocentes fueron torturadas con el propósito de hacerlas confesar que habían asesinado a mujeres, lo cual le permitió a los verdaderos responsables seguir en libertad³⁶⁵.

Esto es un claro indicador de una prevalencia de la impunidad y el aumento de los recursos punitivos del Estado, acompañada de una retórica de los derechos humanos y la seguridad pública, que en todas estas décadas no ha logrado cristalizarse.

5.2.2. La inteligencia durante el gobierno foxista.

Un claro ejemplo de cómo tuvo lugar una transformación la inteligencia consistió en que el Plan consideraba indispensable el fortalecimiento de un sistema de información que le permita el diseño de una agenda nacional de riesgos, dicha información estaría a cargo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), a pesar de que reconoce que en antaño había funcionado como un órgano al servicio del poder para sus propios intereses y no los de la nación³⁶⁶.

³⁶⁵ Humans Rights Watch (2006), *México: el cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. p. 106. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2006/05/16/mexico-el-cambio-inconcluso/avances-y-desaciertos-en-derechos-humanos-durante-el>. Consultado el 18 de enero de 2008.

³⁶⁶ *Ibíd.*, p. 90. *La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.*

En el Informe *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, elaborado por Human Rights Watch, se afirma que:

Según un estudio elaborado al comienzo de la administración Fox, el CISEN no constituye una institución sino una serie de sistemas de espionaje interconectados.

Se ocupa de compilar información vinculada a operaciones de inteligencia, intervenciones telefónicas, cuentas de tarjetas de crédito, correspondencia y actividades personales; pero la información se encuentra en sitios diferentes y sólo el personal interno del CISEN cuenta con los códigos necesarios para acceder a la totalidad de la información. De acuerdo con el fallecido Adolfo Aguilar Zinser, que se desempeñó como consejero de seguridad nacional del Presidente Fox, “los hilos sólo pueden jalarlos quienes los conocen, y el gobierno de Fox no se atrevió a tomar el control del CISEN y ése es uno de sus grandes errores”. Por consiguiente, concluyó que “el CISEN sigue sirviendo a grupos y personas del viejo régimen”³⁶⁷.

Es innegable que el concepto de seguridad nacional en el que insiste dar continuidad el Ejecutivo Federal ha sufrido un desgaste que no corresponde a una nación democrática, o que al menos pretenda llegar a serlo:

El último elemento que deforma la esencia de una idea de seguridad nacional que refleje las aspiraciones de todos los mexicanos es producto de las perversiones que el concepto ha sufrido en la historia reciente del país. La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban en un momento determinado. La idea de seguridad nacional se equiparó en la opinión pública con la seguridad de un grupo político³⁶⁸.

Los riesgos son más tradicionales que nunca, es la amenaza de la imposición de la política de seguridad nacional de un país hacia otro: *la adaptación de las políticas económicas y las de seguridad a los cánones establecidos por Estados Unidos debe ser compatible con las prioridades nacionales. Hoy México no corre el riesgo de una invasión extranjera, pero sí vive bajo la presión constante de que la prioridad sea siempre la agenda norteamericana³⁶⁹.*

Como instrumento de esta aparentemente nueva visión de la seguridad nacional, las fuerzas armadas juegan un papel protagónico en el combate al tráfico de drogas y la delincuencia organizada, esto viene acompañado con la creación de una Agenda Nacional de Riesgos que

³⁶⁷ Humans Rights Watch (2006), *op. cit.* nota 365, p. 66.

³⁶⁸ CURZIO, Leonardo (2007), *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, UNAM-CISAN, México, p. 72.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 100.

es un documento clasificado que contiene aquellas amenazas que en orden de mayor a menor importancia, ponen en peligro la seguridad nacional.

Cabe destacar que en este sexenio tuvo lugar la creación de la Ley de Seguridad Nacional, para ello se preparó el camino desde el PND, ya que en él las fuerzas armadas son el instituto que se ve comprometido a enfrentar el combate al tráfico de drogas, delincuencia organizada, tráfico de armas y evitar el maltrato a migrantes extranjeros, para ello se busca *fortalecer la eficacia operativa del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y su coordinación con las dependencias con responsabilidades en el combate a la delincuencia organizada para alcanzar un mayor nivel de seguridad para la sociedad en su conjunto*³⁷⁰.

Es evidente que en este sexenio una estrategia fundamental es el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pues en el párrafo anterior se advierte que éstas se coordinarán con otras autoridades para garantizar seguridad a la sociedad. No es suficiente afirmar que la delincuencia organizada es una amenaza a la seguridad nacional y con esto justificar que el ejército, la fuerza aérea y la armada cumplan funciones que realmente no les corresponden, sin embargo esa parecer ser la lógica no sólo del gobierno de Fox, si no de los ulteriores.

5.2.3. Caso emblemático de violaciones a derechos humanos.

Un caso emblemático de violaciones a derechos humanos durante el periodo de Fox fue el caso Campo Algodonero en el que tres mujeres de apellidos González, Herrera y Ramos, fueron encontradas en un campo algodonero de Ciudad Juárez, Chihuahua el 06 de noviembre de 2001

Se responsabiliza al Estado por:

*La falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición [...]; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos [...], así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada*³⁷¹

Si bien este caso no implica que las fuerzas de seguridad del Estado hayan cometido violaciones a derechos humanos sobre civiles, sí pone en evidencia algunas cosas:

³⁷⁰ Gobierno de la República (2001), *op. cit.* nota 340, p. 92 y 93.

³⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras ("Campo algodonero VS México), sentencia de 16 de noviembre de 2009, p. 2.

1. La sociedad, y en este caso, especialmente las mujeres están sufriendo las consecuencias derivadas de un clima de violencia a causa del crimen organizado y el narcotráfico³⁷².
2. El Estado actúa de manera muy lenta e ineficaz en el diseño e implementación de políticas preventivas. Su ineptitud fomenta el crecimiento de estos fenómenos de forma acelerada y cobran las vidas de muchas personas³⁷³. Centenares de mujeres han muerto desde principios de los noventa, no solamente porque perecen a manos de sus agresores, sino que las mat a la pasividad del Estado y tampoco hay respuestas para las familias de las mujeres desaparecidas, las que también son centenares³⁷⁴.

No se derivan en este caso consecuencias directas sobre el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, pero sí consecuencias relativas a una mala política contra el crimen, que vista desde la perspectiva de la seguridad nacional, no contribuye a establecer una justa dimensión del fenómeno ni a darle un tratamiento adecuado con resultados favorables.

Es así que aun cuando las intenciones sean respetar los derechos humanos, es muy contradictorio que estos casos se presenten y sobre todo, que la respuesta del Estado sea en el sentido de tratar de eludir su responsabilidad, puesto que esa fue una de las excepciones que presentó el Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso en

³⁷² *Ibídem*, pp. 32 y 33. Ciudad Juárez está ubicada en el norte del estado de Chihuahua, exactamente en la frontera con El Paso, Texas. Su población es de más de 1.200.000 habitantes⁶³. Se caracteriza por ser una ciudad industrial -en donde se ha desarrollado particularmente la industria maquiladora- y de tránsito de migrantes, mexicanos y extranjeros. El Estado, así como diversos informes nacionales e internacionales, hacen mención a una serie de factores que convergen en Ciudad Juárez, como las desigualdades sociales y la proximidad de la frontera internacional, que han contribuido al desarrollo de diversas formas de delincuencia organizada, como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas y el lavado de dinero, incrementando así los niveles de inseguridad y violencia.

³⁷³ *Ibídem*, pp. 35 y 36. De la información aportada por las partes, la Corte observa que no existen datos claros sobre la cifra exacta de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez a partir del año 1993⁸⁸. Diversos informes indican cifras que oscilan entre 260 y 370 mujeres entre 1993 y 2003⁸⁹. Por su parte, el Estado remitió prueba según la cual hasta el año 2001 se habían registrado 264 homicidios de mujeres y hasta el 2003, 32890. Según la misma prueba, para el año 2005 los homicidios de mujeres ascendían a 37991. Al respecto, el Observatorio Ciudadano señaló que “difícilmente se podría considerar como confiable esta cifra, debido a la ya documentada inconsistencia en la conformación de expedientes, investigaciones y proceso de auditoría emprendido por la PGR [Procuraduría General de la República], contrastado además con la información que aportaron el Colegio de la Frontera Norte y la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, de la Secretaría de Gobernación, que hablan de 442 mujeres asesinadas.

³⁷⁴ *Ídem*. En cuanto a las desapariciones de mujeres, según informes del 2003 del CEDAW y Amnistía Internacional, las ONGs nacionales mencionan alrededor de 40093, entre los años 1993 y 2003, mientras que según el Informe de la Relatora de la CIDH, para el año 2002 no se había encontrado el paradero de 257 mujeres declaradas como desaparecidas entre 1993 y 2002⁹⁴. Por otra parte, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez (en adelante la “Fiscalía Especial”) estableció que en el período entre 1993 y 2005 hubo 4.456 reportes de mujeres desaparecidas y el 31 de diciembre de 2005 había 34 mujeres pendientes de localizar.

comento³⁷⁵. Según el Informe de *Human Rights Watch* que hace un balance del gobierno foxista:

Desde el año 2000, México ha ratificado catorce tratados internacionales que protegen los derechos humanos. Entre ellos se encuentran la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, firmada en 1969 y ratificada en el 2002; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado en septiembre del 2000 y no ratificado sino hasta el 2005; y la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, firmada en mayo del 2001 y ratificada en el 2002.

Desafortunadamente, la administración Fox ha cercenado el valor de estas ratificaciones al permitir que el Senado incluya reservas y declaraciones interpretativas que limitan el impacto de los tratados en México. Por ejemplo, cuando México ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, así como cuando ratificó la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, incluyó declaraciones interpretativas que estipulan que estas convenciones sólo son aplicables a los actos cometidos después de la entrada en vigor de los tratados (esto es, después del 2002). En la práctica, como describimos detalladamente en el capítulo 4, estas declaraciones hicieron más difícil que estos instrumentos fueran utilizados para promover justicia para las víctimas de los abusos a los derechos humanos cometidos en el pasado. Del mismo modo, cuando México firmó la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas introdujo una reserva conforme a la cual los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de desapariciones forzadas serían juzgados en tribunales militares por los actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Esta reserva contradice el propósito del tratado e infringe el derecho internacional, en tanto los organismos internacionales han señalado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción militar nunca puede aplicarse a los casos vinculados a violaciones de los derechos humanos³⁷⁶.

Se puede evidenciar que el proclamar los derechos humanos es un mero artificio, ya que no hay congruencia entre lo que se afirma en los discursos y la realidad de las políticas públicas, por un lado se ensalzan los derechos humanos y por el otro se niega la responsabilidad del Estado en cuanto a su deber de velar por su protección a pesar de los antecedentes de vulnerabilidad en los que se encontraban las víctimas.

³⁷⁵Ídem. El Estado, aunque reconoció “lo grave que son estos homicidios”, negó “violación alguna” de su parte a los derechos a la vida, integridad y libertad personales. Según el Estado, ni la Comisión ni los representantes “han probado responsabilidad de agentes del Estado en los homicidios”. Además, alegó que en la segunda etapa de las investigaciones de estos tres casos, a partir del año 2004, “se subsanaron plenamente las irregularidades, se reintegraron los expedientes y se reiniciaron las investigaciones con un sustento científico, incluso con componentes de apoyo internacional”. Según el Estado, “no existe impunidad. Las investigaciones de los casos continúan abiertas y se siguen desahogando diligencias para dar con los responsables”.

³⁷⁶ Human Rights Watch (2006), *op. cit.* nota 365, p. 123.

Otro aspecto a considerar es un claro ejemplo de la resistencia a brindar información es la actitud reacia de la Secretaría de la Defensa Nacional, dicha actitud contradice abiertamente la promoción de los derechos humanos, no contribuye a generar los espacios de cooperación necesarios entre las autoridades a fin de que en efecto se aclaren hechos que lastiman a la sociedad mexicana.

5.3. La militarización en el sexenio de Felipe Calderón

Si bien en los sexenios pasados ya se vislumbraba una tendencia a emplear a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, en la administración de Calderón, esta fue la estrategia por excelencia, pues el Presidente Felipe Calderón hizo una abierta declaración de guerra contra el narcotráfico³⁷⁷.

Algunos autores como Barrón Cruz sostienen que la declaración de guerra de Felipe Calderón fue una estrategia para legitimar un gobierno que en el proceso electoral había llegado al poder con una diferencia mínima entre el primero y segundo lugar³⁷⁸.

5.3.1. Las amenazas a la seguridad nacional en el PND 2007-2012.

Esta estrategia vino a reforzarse en el PND 2007-2012 y nuevamente el narcotráfico y la delincuencia organizada se contemplan como amenazas a la seguridad nacional³⁷⁹ y por supuesto, sus garantes son las fuerzas armadas³⁸⁰, es por eso que el Eje 1 denominado Estado de Derecho y seguridad contempla en el objetivo 8 *Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado*, cuya estrategia 8.1 reza:

³⁷⁷ Presidencia de la República (2006). Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>. Consultado el 15 de enero de 2018. Numerosos medios de comunicación documentan el Operativo Conjunto Michoacán como la inauguración de la batalla contra el crimen organizado que encabezara el Presidente Felipe Calderón el 11 de diciembre de 2006. El gabinete de seguridad se pronunció en la residencia oficial de los Pinos un discurso acerca de la necesidad de llevar a cabo acciones coordinadas entre la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la extinta Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República a fin de iniciar la batalla contra el crimen organizado, lo cual marcó el punto de inflexión de esa lucha. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

³⁷⁸ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2015), *op. cit.* nota 165, p. 36. *El nuevo mandatario tuvo que idear una estrategia para lograr su legitimación ante la sociedad mexicana. La solución fue elegir un tema principal para la agenda política: seguridad pública.*

³⁷⁹ Gobierno de la República (2007) Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012*, p. 58. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf,

³⁸⁰ *Ídem. México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.*

*Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado*³⁸¹.

De esta forma y en conjunto con el objetivo 17 *Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos*, se justificaba la expedición del denominado decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, al cual ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior, el artículo 2º establece:

El Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal es un organismo que tiene como misiones generales, las que establece el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y en particular, proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación, para lo cual contará con los recursos humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, tácticos y estratégicos, que le permitan cumplir con tales misiones.

Este cuerpo podrá intervenir cuando, habiendo solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles que requieran apoyo, así se resuelva conforme lo dispuesto en el cuarto párrafo de este precepto. En ningún caso podrá sustituirse en las funciones que legalmente competan a las autoridades federales o locales apoyadas.

La solicitud deberá precisar las circunstancias excepcionales que la motivan, las acciones ejecutadas hasta ese momento, el área geográfica afectada, así como el periodo mínimo de tiempo en que se requeriría la intervención.

Dicha solicitud deberá presentarse ante el Secretario de Gobernación quien, conjuntamente con los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública, evaluará la situación a enfrentar, el estado actual de la misma, las posibles alternativas a instrumentar y, en su caso, hará la propuesta de intervención y coordinación entre las autoridades involucradas.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 59.

*El titular de la Secretaría de la Defensa Nacional autorizará la intervención del cuerpo especial en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*³⁸².

Es claro que este decreto otorga facultades a las fuerzas armadas para que realicen labores de seguridad pública, es decir, se incluyó como amenaza a la seguridad nacional un fenómeno que más bien corresponde combatir desde y con las instituciones de seguridad pública y la seguridad ciudadana y se creó todo un mecanismo de intervención para la seguridad de los estados y municipios. Sin embargo es evidente que si la visión del ejecutivo mezcla cuestiones de seguridad nacional con cuestiones de seguridad pública, no hacía falta que los estados o municipios solicitaran el apoyo de este organismo, pues el único facultado para defender la seguridad nacional es el Presidente de la república. Con esto también se sienta el antecedente de la seguridad interior:

Que el Ejecutivo Federal tiene la obligación constitucional de preservar la seguridad nacional y la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas permanentes para garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como para crear nuevos cuerpos especiales del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos;

*Que entre las misiones generales que tienen encomendadas las instituciones armadas se encuentra el garantizar la seguridad interior de la nación, la cual podrá realizarla el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal*³⁸³ (el subrayado es propio).

Como se puede apreciar, se plantea que la seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la exterior, si ambas están comprendidas en el concepto de seguridad nacional, entonces corresponde al Presidente de la República y por ende, a las fuerzas armadas su defensa. El silogismo es impecable, salvo que es falso ya que la seguridad interior no es un concepto dotado del contenido que se le pretende atribuir³⁸⁴.

³⁸² Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal del 17 de septiembre de 2007*, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5000808&fecha=17/09/2007.

³⁸³ Diario Oficial de la Federación del 09 de mayo de 2007, *Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal*, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007. Consultado el 21 de enero de 2008.

³⁸⁴ SAIN PIERRE, Héctor Luis (2015), “Breve reflexión sobre el empleo de las fuerzas armadas”, en *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, año 6, número 48, septiembre, pp. 14-21. *En la complejidad del Estado contemporáneo estas dos especificidades de empleo de la fuerza fueron siendo institucionalizadas y consagradas constitucionalmente en dos estructuras ministeriales en general definidas en Capítulos constitucionales específicos. Fueron consagrados los conceptos de “Seguridad Interior” o “Seguridad Pública” para el ejercicio protector de la fuerza reservando el concepto de “Defensa” para la administración de la fuerza letal.*

Otro aspecto preocupante de este decreto es que asimila visiblemente la función de la seguridad pública a la seguridad interior y además establece que lo podrá hacer *por sí o en forma conjunta*, es decir, no sólo en el plano operativo, sino como ya se señaló en un párrafo anterior, el Presidente puede, aun sin tomar en cuenta a las autoridades locales o municipales, decidir si hay una afectación a la seguridad, no importa si es nacional, interior o pública, al fin y al cabo este decreto es suficiente para anular esas definiciones, construirlas o equipararlas y actuar en consecuencia.

Lo peligroso no es hacer sinónimos de la seguridad pública o interior, quizá esa debiera ser la solución, sino lo peligroso es querer emparentar a la seguridad interior con la seguridad nacional y utilizar sus estrategias y sus instituciones, los agentes y las reglas de ésta.

El PND ya anunciaba reformas de ampliación de la facultad punitiva del Estado, en el objetivo 4 *Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz*, se afirma la necesidad de contar con instrumentos que permitan que el ministerio público pueda hacer mejor su trabajo, lo cual es un criterio por demás utilitarista:

La propuesta de reforma al sistema penal prevé como herramientas especiales en materia de investigaciones de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el Ministerio Público, de tal forma que estos instrumentos puedan ser utilizados de manera oportuna. También se propone el establecimiento de un mecanismo de control posterior, para que sea el juez quien, de manera oficiosa, revise la legalidad de las intervenciones y los cateos. Asimismo, se promoverá que las conductas tipificadas como delincuencia organizada sean consideradas siempre graves, para que den lugar a prisión preventiva³⁸⁵.

Esta es una muestra más de que los recursos punitivos del Estado en México han tendido a ensancharse a fin de responder a demandas de seguridad, sin embargo, estas medidas pugnan con un Estado constitucional de derecho, ya que evidentemente violan derechos humanos y no construyen instituciones de seguridad pública sólidas.

Por otra parte, durante el sexenio de Felipe Calderón se intensificó la cooperación entre México y Estados Unidos en virtud de la iniciativa Mérida, a través de una visita a los Estados Unidos Calderón logró poner en marcha el objetivo 15 de su PND:

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía. La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos

³⁸⁵ Gobierno de la República (2007), *op. cit.* nota 360, p. 51.

*ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia*³⁸⁶.

En el año 2007 comenzaron las negociaciones para crear un programa de cooperación en materia de combate al narcotráfico y terrorismo denominado iniciativa Mérida, la aprobación por el Congreso mexicano tuvo lugar en el año 2008, después de que su debate en el Congreso norteamericano se detuviera en virtud de la tramitación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso Campo Algodonero, debido a que una condicionante para recibir el presupuesto de esta iniciativa consiste en que México sea un país garante de derechos humanos.

De cualquier forma la iniciativa Mérida fue aprobada y con ello comienza una nueva era en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, ésta tiene su fundamento en el Acuerdo México-Estados Unidos contra el narcotráfico y la farmacodependencia de 1990³⁸⁷ y la Convención de Palermo de 2003³⁸⁸, ambos instrumentos prevén que la cooperación entre los países afectados por el crimen organizado y el narcotráfico como expresión de éste, será un factor que permita combatir estos fenómenos de manera eficaz.

A decir de Benítez Manaut, la Iniciativa Mérida propone más que cooperación, pues *prevé esquemas para la transferencia de recursos para el fortalecimiento institucional*³⁸⁹ esto significa que en México hay instituciones débiles a las cuales será necesario inyectarles recursos para su fortalecimiento, sin embargo, la vigilancia de estos recursos no se hará por parte del gobierno mexicano, pues para el gobierno estadounidense es importante cerciorarse por sí mismo de que no se estará entregando dinero o equipo a instituciones corruptas³⁹⁰ o que no sepan operarlo³⁹¹.

Por otra parte, el quién decide qué instituciones y de qué modo se gasta el recurso es precisamente una acción de soberanía que es evidente que se está cediendo, lo que sucede es que en esta relación bilateral no hay igualdad de condiciones para la cooperación y en

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 70.

³⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de marzo de 1992.

³⁸⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2003.

³⁸⁹ BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2008), Mesa de debate: “La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos”, *Serie cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la democracia A. C.* (Insyde), núm. 22, México.

³⁹⁰ Cabe recordar que en la década de los noventa el zar antidrogas en México, el General Gutiérrez Rebollo fue detenido al ser acusado por cargos de corrupción y vínculos con el crimen organizado.

³⁹¹ Cfr. CHABAT, Jorge (2010) en *La iniciativa Mérida y la relación México- Estados Unidos: en busca de la confianza perdida*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p. 10. *El tema más complicado de la negociación fue la insistencia del Senado estadounidense de que se incluyera un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda (México y los países centroamericanos) no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que ello ocurriera, los responsables fueran llevados ante la justicia.*

realidad es una dinámica asistencial asimétrica. En este sentido cabe señalar que la Iniciativa Mérida, originalmente fue denominada Plan México³⁹², tal como el Plan Colombia, la cual pagó un alto costo por la ayuda recibida de Estados Unidos, sin embargo, para evitar comparaciones de ese tipo se optó por llamarle Iniciativa Mérida.

La Iniciativa Mérida se basa en cuatro pilares: afectar la capacidad operativa del crimen organizado, institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho, crear la estructura fronteriza del siglo XXI, construir comunidades fuertes y resilientes³⁹³ y todos ellos se refieren al endurecimiento de las políticas de seguridad, sólo basta revisar las acciones del pilar cuatro, que en apariencia es el más humano, para darse cuenta que es solamente una falacia³⁹⁴. La Iniciativa Mérida no ataca problemas de raíz y no se puede pretender que lo haga³⁹⁵, la intención del Presidente Calderón al referirse a una *guerra sin cuartel* contra el crimen organizado incluía buscar aliados que colaboraran en esa guerra y no se puede pedir más de la Iniciativa, de lo contrario, aun con mayor razón se puede hablar de un cesión total de la soberanía. Lo que es evidente es que las propias políticas públicas

³⁹² Servicio de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados LX Legislatura, *Iniciativa Mérida Compendio*, México, 2008, p. 3.

³⁹³ Disponibles en: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

³⁹⁴ Pilar cuatro: construir comunidades fuertes y resilientes.

El Programa de reducción de la demanda de droga (DDR) busca incrementar la capacidad de México para reducir el consumo de drogas. Desde 2009, los programas DDR han proporcionado asistencia técnica para la creación y expansión de Tribunales para el Tratamiento de Adicciones en México y han contribuido con 2.5 millones de USD a la Organización de Estados Americanos para implementar nuevos tribunales en otros estados de la República Mexicana. Actualmente, cinco estados cuentan con programas de DDR, incluidos el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.

El programa Cultura de la Legalidad (COL) de la Iniciativa Mérida está diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el Estado de derecho en México. Adicionalmente, el objetivo más amplio contempla reducir el crimen y la corrupción. La educación en materia de Cultura de la Legalidad ahora forma parte del programa de educación secundaria en 31 estados y entidades federativas. Durante el periodo escolar 2013-2014, cerca de 860,000 estudiantes recibieron educación en temas COL como parte de su formación.

El programa COL ha apoyado el establecimiento de 73 puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México. Estos quioscos están atendidos por observadores ciudadanos que proporcionan información a al público que acude a denunciar crímenes.

³⁹⁵ VELEZ, Silvia (2008), “Una perspectiva político social”, Mesa de debate: La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos, Serie cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la democracia A. C. (Insyde), núm. 22, México, *Es evidente que, dadas las precarias condiciones socioeconómicas de México, se encuentra orientada hacia el endurecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad. No podemos olvidar que nuestro país sufre de una gran inestabilidad laboral, que lleva a informalidad y delincuencia, una mala educación, violencia, insalubridad y vivienda precaria, por mencionar algunos problemas. En un momento internacional de tensión y frente a una crisis económica inminente en Estados Unidos, que, muy probablemente, afectará también a la economía mexicana, es pertinente preguntar: ¿se puede relacionar esto con el endurecimiento de la seguridad que supone la iniciativa? Recordemos que vivimos en un entorno marcado por numerosas y diversas patologías sociales, como la pobreza, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, la prostitución y las adicciones, es decir, en un estado de fuerte degradación social.*

de este sexenio son una amenaza para la seguridad nacional, tal como Chabat ya lo señalaba en *Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios* al expresar:

*La militarización de la guerra contra las drogas amenaza la seguridad nacional de los países latinoamericanos en dos formas. Por un lado, al inducir un enfoque confrontacional del Estado contra los narcotraficantes, alimenta una respuesta violenta de los carteles que amenaza directamente a los estados. Por otro lado, aumenta las posibilidades de intervención de fuerzas militares extranjeras en territorio de los países latinoamericanos, atentando contra uno de los supuestos básicos de la seguridad nacional: la soberanía territorial de los gobiernos. Una amenaza adicional que presenta este enfoque es el fortalecimiento de los militares latinoamericanos que puede conllevar un debilitamiento de las instituciones civiles y afectar el equilibrio democrático*³⁹⁶.

5.3.2. La inteligencia durante el gobierno calderonista.

En cuanto a la inteligencia, se puede decir que en este sexenio se fortaleció, toda vez que los recursos de la Iniciativa Mérida estaban orientados a favorecer este aspecto en el plano tecnológico y de capacitación, el PND 2007-2012 establecía en sus objetivos 6 y 7 del primer eje, que la inteligencia era un factor fundamental para crear bases de datos que permitieran una mejor investigación. Chabat afirma que *a diferencia del “Plan Colombia” instrumentado por el gobierno estadounidense a finales de la década de los noventa, la iniciativa Mérida se centró en el otorgamiento de ayuda para apoyar las labores de inteligencia y para modernizar el funcionamiento organizativo de las agencias de seguridad mexicanas*³⁹⁷.

La inteligencia recibió una gran cantidad de recursos, tan sólo 18, 600 millones de dólares³⁹⁸, puesto que era un área prioritaria de la Iniciativa Mérida, por ejemplo, equipo de hardware y software para capturar y almacenar información para el registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la modernización de la inteligencia financiera a través de las capacidades informáticas de la Unidad de Inteligencia Financiera³⁹⁹

Además de los recursos que recibió el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, se puede decir que su mayor reto lo enfrentó al inicio del gobierno de Calderón, toda vez que se llevó a cabo una evaluación exhaustiva durante los primeros cien días de su gobierno a fin de determinar si era una institución digna de continuar prestando el servicio de

³⁹⁶ CHABAT, Jorge (1994), *op. cit.* nota 335, p 13.

³⁹⁷ CHABAT, Jorge (2010), *op. cit.* nota 372, p. 7

³⁹⁸ MEDINA MARTÍNEZ, Fuensanta (2015), “La iniciativa Mérida, un problema común de seguridad”. *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, vol. 2, no. 3 enero-junio, pp 161-197. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ppel-unam/20160621044930/Medina_Fuensanta_La_Iniciativa_Merida_un_problema_comun_de_seguridad.pdf. Consultado el 10 de junio de 2018.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 6

inteligencia que México requería y el resultado fue, de acuerdo Luis Herrera Lasso: *había aspectos que mejorar, sin duda, pero el resultado de la evaluación hablaba de una institución sólida, necesaria y bien orientada*⁴⁰⁰.

5.3.3. Las violaciones a derechos humanos durante el sexenio de Calderón.

Un factor de análisis de gran trascendencia que debe ser tomado en cuenta para el sexenio de Calderón, es la situación de los derechos humanos durante el inicio de la guerra contra el crimen organizado, cabe reconocer que durante el mandato del Presidente Felipe Calderón tuvieron lugar dos importantes reformas constitucionales, la primera denominada reforma de seguridad y justicia que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y la segunda en materia de derechos humanos publicada los días 6 y 10 de junio de 2011, ambas representaron importantes avances en la consolidación de un Estado constitucional de derecho, al menos en lo que al orden jurídico se refiere. Sin embargo, algo que empañó la reforma de 2008 fue la implantación de un derecho de excepción o derecho penal del enemigo a nivel constitucional⁴⁰¹, como ya hicimos mención párrafos arriba.

Astrain Bañuelos apunta que desde la década de los noventa comenzó esta tradición de endurecer alguna normas en contra de la delincuencia organizada⁴⁰², tal como se ha señalado en este trabajo, es justo cuando la visión del Estado comienza a incluir como amenaza de la seguridad nacional al crimen organizado y el narcotráfico como su forma más acabada, pero esto viene a consolidarse con la reforma de 2008, que presenta una ambivalencia entre garantista y represiva.

Curiosamente la reforma de 2011 en materia de derechos humanos surge de un emblemático caso cuyos antecedentes se remontan a 1974 año en el que Rosendo Radilla Pacheco fue víctima de desaparición forzada de personas por elementos del ejército mexicano, los familiares de la víctima no consiguieron respuesta de las autoridades mexicanas y fue hasta el año de 2001 que el caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2008 el caso fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que dictó sentencia en el 2009, la Suprema Corte de

⁴⁰⁰ HERRERA LASSO, Luis (2010), "Inteligencia y seguridad nacional", en Alvarado Arturo y Serrano Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, México, p. 213.

⁴⁰¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2009) *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, 2a ed., México, p. 51. *En segundo término comienza a existir un sistema nominalmente "excepcional" o "extraordinario"...*

⁴⁰² ASTRAIN BAÑUELOS, Leandro Eduardo (2017), *El derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia en México*, Marcial Pons, México, p. 145.

Justicia de la Nación abrió un expediente “Varios” 912/2010 a fin de definir qué le correspondía hacer al Poder Judicial de la Federación para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana, entre otras obligaciones corresponde al Poder Judicial hacer un control de convencionalidad, esto significa que los tratados y convenciones en materia de derechos humanos deben ser parte del orden jurídico mexicano.

En el capítulo dos de este trabajo se habló de lo que esa reforma representó para el Estado mexicano, no es menester volverlo a hacer, pero sí es necesario señalar que al menos en materia normativa se logró un enorme avance en el renglón de derechos humanos, en contraste con la realidad que se denuncia por numerosos organismos nacionales e internacionales.

Sólo por citar dos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C. afirma que la estrategia de lucha frontal encabezada por Calderón Hinojosa abrió la puerta a graves violaciones a derechos humanos, entre ellas: tortura, desaparición forzada de personas, ejecuciones extrajudiciales, militarización de la seguridad pública, desplazamiento interno forzado y una situación de gran vulnerabilidad para los defensores de derechos humanos y periodistas⁴⁰³.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el *Informe de país México*, analiza la situación de los derechos humanos en México y afirma que:

México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales.

Esta situación ha desatado aún mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales. Según cifras oficiales, de diciembre de 2006 a noviembre de

⁴⁰³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., (2015) *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. Disponibles en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf>

El documento refiere las violaciones a derechos humanos cometidas durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

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 2015⁴⁰⁴.

Es apenas después de más de una década en donde se podrán conocer múltiples casos de violaciones a derechos humanos, los más recientes pronunciamientos se refieren a la recomendación 29/2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el informe de enero de *Humans Rightd Watch* así lo ponen en evidencia.

5.4. La militarización de la seguridad pública durante el actual sexenio de Enrique Peña Nieto

El regreso del partido hegemónico al poder supuso un cambio en la forma de abordar el problema de la violencia desatada durante los dos sexenios anteriores, sin embargo esto no sucedió, las estrategias no sólo se mantuvieron, sino que se recrudecieron como consecuencia de la demanda de seguridad de parte de la sociedad y de la exigencia de las autoridades militares de dotarlas de un marco que los ampare en sus tareas: la publicación de la Ley de Seguridad Interior a finales del 2017. Así mismo, la violencia alcanzó nuevos niveles debido a la fuerza que cobraron los cárteles, al extendido mercado que han logrado, a la fragmentación como consecuencia de las políticas de combate.

5.4.1. La seguridad nacional en el PND 2013-2018.

El concepto de seguridad nacional se amplió, el PND 2013-2018 contempla:

*Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.*⁴⁰⁵

Se ha señalado anteriormente en este trabajo que el concepto de seguridad nacional, al ampliarse permite un mayor margen de maniobra para que la autoridad opere a discreción,

⁴⁰⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2015), *Situación de los Derechos Humanos en México*, Organización de Estados Americanos, p. 15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

⁴⁰⁵ Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>. Consultado el 02 de febrero de 2018.

pues en esta materia hay muchas restricciones a derechos fundamentales. Si lo que el ejecutivo pretende es sustituir el concepto de seguridad nacional por el de seguridad humana, el cual sí es realmente multidimensional, ya lo hubiera hecho, pero esa no es la intención, sino disfrazar a un lobo con piel de cordero.

En este Plan se observa que la seguridad interior es una tarea del Estado que antes no se advertía y que está a cargo de las fuerzas armadas:

La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas.

Ante esta coyuntura, las Fuerzas Armadas enfrentan retos importantes. En primer lugar, destaca un marco jurídico que debe mejorarse para atender la realidad operativa. Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos.

Se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior. La coordinación entre éstos debe reforzarse a través de procedimientos estandarizados, para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. Asimismo, se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas, a fin de evitar que ello debilite su capacidad de respuesta operativa. Se fortalecerá y se adecuará el adiestramiento para que responda a las exigencias de los tiempos actuales⁴⁰⁶.

Con esto se anuncia que la estrategia implementada por el gobierno federal del sexenio anterior, continuará con mayor rigor, destacan dos elementos: fuerzas armadas como garantes de la seguridad interior y la modernización del marco jurídico, es decir, en el PND y en el Programa para la Seguridad Nacional se sentaron las bases para la creación de una norma que dotara a las fuerzas armadas de un marco para que su actuación sea *legítima* a pesar de las críticas y nulos resultados que ha generado la estrategia de militarización.

Existen muestras de que los mismos agentes del Estado coinciden en que la militarización de la seguridad pública no debería aplicarse, así se ha puesto en evidencia en capítulos anteriores de este trabajo cuando me referí a las expresiones del General Salvador Cienfuegos al referirse a la presencia de los soldados en las calles y exigir un marco legal que los respalde, la propia Ley de Seguridad Interior es una expresión de que la estrategia

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 70.

carecía de un sustento muy débil e ilegítimo, el repudio que ha recibido en el sector académico, social, político y jurídico es también muestra de su ilegitimidad.

En este sentido se puede afirmar que el concepto de seguridad nacional sufrió un cambio en este sexenio, la seguridad nacional es el continente de dos tipos de seguridades, la interior y la exterior. Si las fuerzas armadas realizan labores de seguridad debido a amenazas que se generan en el seno del país, entonces esas amenazas son de seguridad interior y se justifica su quehacer; si son externas entonces se les llama amenazas a la seguridad exterior o defensa exterior y también se justifica su participación. Si las autoridades civiles no pueden cumplir sus funciones de seguridad pública, entonces también las fuerzas armadas están para sustituirlas.

En este punto de análisis ya no es posible que separemos los conceptos de seguridad de las fuerzas armadas debido a que son indisolubles, incluso no se perciben ya diferencias entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad interior puesto que la Ley de Seguridad Interior establece: *Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior*⁴⁰⁷.

En otro rubro de análisis, la relación con Estados Unidos durante el período 2012 hasta la fecha ha sido de altibajos, pero en lo que tiene que ver con la cooperación para el combate al narcotráfico y al crimen organizado, la Iniciativa Mérida ha aportado al Estado mexicano hasta el año 2015 un total de 2,312,958,000 de dólares, el monto inicial ascendía a 1,498,750,000 de dólares⁴⁰⁸, el Congreso norteamericano siguió etiquetando recursos de 2012 a 2015.

Con la llegada del Presidente Donald Trump la relación ha tenido momentos de tensiones que han puesto en evidencia que el mandatario desprecia a los mexicanos y hay una ruptura de las relaciones cordiales entre mandatarios. Durante su campaña se refirió de manera muy despectiva, xenófoba y en suma, como enemigos de su país a los mexicanos:

México no se aprovechará más de nosotros. No tendrán más la frontera abierta. El más grande constructor del mundo soy yo y les voy a construir el muro más grande que jamás hayan visto. Y adivinen quién lo va a pagar: México.

11 de mayo de 2015, South Carolina Freedom Summit.

México no es nuestro amigo. Nos está ahogando económicamente.

⁴⁰⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *op. cit.* nota 185.

⁴⁰⁸ Cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8690/CooperacionBilateralSobreSeguridad.pdf>

16 de junio de 2015, discurso de lanzamiento de su candidatura para las primarias del Partido Republicano.

Cuando México nos manda gente, no nos mandan a los mejores. Nos mandan gente con un montón de problemas, que nos traen drogas, crimen, violadores....

16 de junio de 2015, discurso de lanzamiento de su candidatura para las primarias del Partido Republicano.

Los mayores proveedores de heroína, cocaína y otras drogas ilícitas son los carteles mexicanos, que contratan inmigrantes mexicanos para que crucen la frontera traficando droga

6 de julio de 2015⁴⁰⁹

Algunas organizaciones de derechos humanos le dirigieron al ex secretario de Estado del gobierno de Trump, Rex Tillerson, que se considere reportar al Congreso si México ha incumplido sus compromisos en materia de defensa, promoción, garantía de los derechos humanos, como condición para que se sigan aprobando sumas de dinero en virtud de la Iniciativa Mérida, pues se refieren a casos como Tlatlaya y Ayotzinapa, las organizaciones no gubernamentales son: Amnistía Internacional, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Latin America Working Group y Washington Office on Latin America⁴¹⁰.

Su discurso pro muro y su afán en afirmar que México pagará por él denotan una clara tendencia de desdén hacia el gobierno de México y su soberanía. El reciente cambio de Tillerson por Mike Pompeo, ex jefe la CIA, ha despertado las opiniones entorno a que la política estadounidense se endurecerá para América Latina:

Pompeo es un exponente de la línea dura republicana, que como director de la CIA habló de "riesgos políticos" en América Latina, expresó esperanza por un cambio de gobierno en Venezuela y dijo mirar de cerca la situación de México y otros países.

Más aun, Pompeo es considerado alguien con una mirada de la región —y del mundo— que sintoniza mejor con Trump que la de Tillerson, quien a menudo tenía diferencias con el presidente y funcionaba como contrapeso de sus impulsos⁴¹¹.

5.4.2. La inteligencia en el sexenio peñista.

⁴⁰⁹ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37231890>

⁴¹⁰ <http://www.proceso.com.mx/502849/ong-piden-a-trump-retener-fondos-iniciativa-merida-mexico-incumple-exigencias-derechos-humanos-dicen>

⁴¹¹ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43394872>

En materia de inteligencia el PND pretende lograr un fortalecimiento de la misma:

Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal, así como las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia.

Diseñar y operar un Sistema Nacional de Inteligencia Civil, que permita contar oportunamente con información para la producción eficiente y oportuna de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional; así como, en su caso, diseñar e implementar sistema de interconexión de bases de datos nacionales para el acceso legítimo a información útil que eficiente el ejercicio de atribuciones de las autoridades del país.

Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval para integrarlos con diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

Promover, con las instancias de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas, una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano⁴¹².

El Programa para la Seguridad Nacional prevé la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia, el cual hace mucho énfasis en integrar las inteligencias civil, militar y naval, en crear un doctrina de inteligencia y promover en todos los ámbitos sistemas que permitan identificar amenazas, el programa proporciona definiciones muy reveladoras acerca del concepto de inteligencia estratégica e inteligencia:

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones orientadas a la atención integral de vulnerabilidades, riesgos y amenazas mediante la consideración del vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo en sus tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental. Ello, con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él y prevenir o mitigar sus efectos oportunamente o, en su caso, atender sus consecuencias.

INTELIGENCIA Conocimiento nuevo, útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional, generado y utilizado a partir del ciclo de planeación, recolección, procesamiento, análisis, diseminación, explotación y retroalimentación de información⁴¹³.

Estas definiciones arrojan mucha luz acerca de lo serio que se ha vuelto el asunto de la inteligencia estratégica, pues durante muchas décadas estuvo completamente abandonada de

⁴¹² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

⁴¹³ <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/Programa-para-la-Seguridad-Nacional-Versio%CC%81n-Final.pdf>

no ser porque se consideraba que la inteligencia era una herramienta de la seguridad, pero del régimen político y de Estado.

Es así que con la visión del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado como amenazas a la seguridad nacional, la inteligencia cobra vida desde una dimensión realmente orientada al fortalecimiento del Estado, a proveer de información para garantizar la subsistencia del mismo. En México hay rasgos de que la inteligencia se mueve en una dirección muy clara:

Con el tiempo los funcionarios entrenados en las áreas de inteligencia para la seguridad nacional pasarían de espías a policías, al formar parte de los mandos operativos de las fuerzas federales de apoyo; de manera que actualmente todos los altos funcionarios civiles de seguridad pública en el país se han desempeñado como servidores públicos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; basta mencionar que Eduardo Medina Mora, se desempeñó cinco años como director general del CISEN, para posteriormente encabezar la Secretaría de Seguridad Pública Federal y actualmente la Procuraduría General de la República; también resalta el caso del actual responsable del Cuerpo Federal de Policía, Ardelio Vargas Fosado, quien fungió como director de investigación del CISEN, previo a una larga trayectoria en el Centro, antes de convertirse en comisionado de la Policía Federal Preventiva; en este mismo sentido el actual Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna trabajó durante varios años en los servicios de la inteligencia civil mexicanos, y era funcionario de la dirección de protección del CISEN cuando esta área operativa pasó a formar parte de la Policía Federal Preventiva, área en la que él se desempeñó hasta antes de ser director general de la Agencia Federal de Investigaciones.

Sin duda los movimientos de los aparatos de seguridad nacional a los de seguridad pública son un cambio en la percepción cultural del campo político y sociocultural sobre riesgos y amenazas para el país, lo cual redimensiona los dispositivos tradicionales de acopio informativo y presenta un desafío para los servicios de inteligencia civil en el país...⁴¹⁴

La inteligencia ha evolucionado lento en México, sin embargo actualmente se encuentra en una etapa de consolidación que será crucial para el futuro de las instituciones de seguridad, democratizar la inteligencia no será posible sin democratizar la concepción y las instituciones de seguridad.

⁴¹⁴ BALCÁZAR VILLARREAL, Manuel I. (2009), “La inteligencia civil en México”, en *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, Swenson, Rusell G. y Lemozy, Susana C. (coords.), National Defense Intelligence College, Washington, p. 65. Disponible en: http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Democratizaci%C3%B3n_de_la_Funci%C3%B3n_de_Inteligencia.pdf. Consultado el 03 de febrero de 2018.

5.4.3. Casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos durante el periodo de Enrique Peña Nieto

En materia de violaciones a derechos humanos, este sexenio ha sido por demás simbólico. El caso Tlatlaya resulta emblemático por el aumento en las violaciones a derechos humanos en virtud de la estrategia de seguridad que conlleva la participación del ejército en labores de seguridad. Es un claro ejemplo de por qué las fuerzas armadas no deben realizar tareas de seguridad pública, aun si se admitiera que la delincuencia organizada debe ser tomada en cuenta como una amenaza a la seguridad nacional.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., en adelante Prodh, documenta el caso de *Julia*, madre de una de las víctimas de esta masacre que con 15 años fue encontrada muerta a tiros el 30 de junio de 2014 en la bodega de San Pedro Limón en Tlatlaya, estado de México a manos de militares cuya versión es que los hechos derivaron de un enfrentamiento y en el cual fallecieron siete personas, versión que deja muy por debajo el número de víctimas mortales que documenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyas cifra asciende a veintidós, de las cuales se cree que de doce a quince fueron víctimas de ejecución arbitraria⁴¹⁵.

Algo por demás preocupante es que en el expediente existen documentos que acreditan que las órdenes recibidas por los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional que participaron en la masacre fueron claramente *órdenes con visos de ser verdaderos incentivos para la comisión de graves violaciones a derechos humanos*⁴¹⁶. Éstas emanan de la *Orden General de Operaciones de la Base de Operaciones “San Antonio del Rosario”* y de la *Orden de Relevo y Designación de Mando del Teniente de Infantería Ezequiel Rodríguez Martínez*:

El propósito de la Orden General de Operaciones es “establecer las prescripciones que deberán realizar los mandos y las tropas que participan en actividades de apoyo a la función de seguridad pública, con la finalidad de reducir la violencia en el país”. Se fundamenta en diversas normas¹⁹, pero particularmente en el Programa Sectorial 2013-2018²⁰, dentro del marco de la Operación Dragón⁴¹⁷

El contenido íntegro de la orden se transcribe a continuación pues de él se desprenden cuestiones sumamente relevantes para evidenciar la naturaleza de las órdenes que reciben

⁴¹⁵ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (2015), *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, México, p. 12. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/MX/InformeTlatlaya_La%20orden%20fue%20abatir.pdf. Consultado el 15 de febrero de 2018.

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 17

⁴¹⁷ *Ídem*, p. 17

las fuerzas castrenses y por ende de principios que rigen su actuación tal como es la cadena de mando y obediencia a sus superiores que deben los miembros de este instituto:

Por disposición de esta Comandancia de Batallón y con el fin de coadyuvar en el cumplimiento del objetivo estratégico y línea de acción, del “PROGRAMA SECTORIAL DE DEFENSA 2013-2018”, para lograr un México en paz, dentro del marco de la operación “DRAGÓN”, sírvase usted trasladarse a partir de las 0800 hrs, esta fecha y hasta nueva orden, al mando de personal de tropa (ESCOLTA DE SEGURIDAD), 1 veh. ofi y servicios técnicos necesarios, al poblado de San Antonio de Rosario (LR-618344), municipio de Tlatlaya, Méx. con el fin de relevar del mando al C. Subteniente de Infantería CARLOS CAÍN TINIXCAL, Comandante B.O. “SAN ANTONIO DEL ROSARIO”, debiendo realizar reconocimientos terrestres y estableciendo Puestos Militares de Seguridad Intermitentes en la Siguiete Área: (ilegible)... actuando en forma contundente y conforme a derecho prevaleciendo en todo momento el respeto a los Derechos Humanos y a la Observancia de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura; asimismo, se le reiteran las disposiciones giradas por el propio alto mando como sigue:

Realice actividades en horario nocturno, dosificando su tiempo, a fin de evitar el desgaste excesivo del personal, cambiando sus lugares de pernocte.

Las acciones que realice a la luz del día, se planearán y ejecutarán bajo los conceptos de discreción.

La seguridad de las tropas deberá privar bajo cualquier otra consideración por lo que deberá extremar las medidas de seguridad para garantizar su integridad física mediante accione que emprendan.

En horario diurno la actividad militar se dirigirá en prioridad a las áreas circundantes de zonas urbanas, por medio del establecimiento de PP.MM.SS., patrullajes, reconocimientos a pie y motorizados, con lo que se evitará que integrantes de la delincuencia organizada salgan y entren de las poblaciones restringiendo su libertad de movimiento.

Basándose en un profundo trabajo de inteligencia, las principales acciones para reducir la violencia se planearán y ejecutarán en horas de obscuridad, sobre objetivos específicos evitando con esto interferir en las actividades de la población civil.

La prioridad durante las Operaciones será garantizar la seguridad de las personas inocentes evitándose generar víctimas colaterales.

Las tropas deberán operar en la noche en forma masiva y en el día reducir la actividad a fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad, ya que el mayor número de delitos se comete en ese horario.

Realice patrullamientos diurnos y nocturnos, sobre rutas de mayor incidencia ilícita.

*Intensifique la búsqueda de información a fin de establecer objetivos específicos y redituables*⁴¹⁸.

A lo largo de este texto se puede apreciar una evidente incompatibilidad entre los derechos humanos que se dice será la prevalencia, y la forma de operar de las fuerzas castrenses, su lenguaje denota un fuerte prejuicio en separar a la población en civil y delincencial, los últimos deben ser *abatidos*⁴¹⁹, sin previo juicio y aun cuando la pena de muerte en México está prohibida.

Se menciona que a través de un *profundo trabajo de inteligencia* las actividades se realizarán bajo el velo de la noche, de la obscuridad, en *objetivos específicos* y agrega *redituables*, con esto surgen un gran número de interrogantes, ¿este trabajo de inteligencia es investigación?, ¿es algo que le correspondería hacer al órgano del estado encargado de perseguir el delito?, ¿los objetivos se abaten?, ¿para legitimar estas actuaciones exigían la creación de la Ley de Seguridad Interior?, ¿qué son los objetivos redituables?, ¿cuántas violaciones a derechos humanos encontramos en estas estrategias?

Por mucho que se invoquen los derechos humanos en esta orden, en las leyes, en la Constitución, los mismos son incompatibles, son irreconciliables con la naturaleza del poder militar, es necesario destacar que las disposiciones de la orden provienen del alto mando, es decir, del Secretario de la Defensa Nacional, si este funcionario del más alto nivel de la administración pública federal emite este tipo de disposiciones, los derechos humanos son un sueño irrealizable en México. Ninguna reforma a la Constitución, ningún Plan Nacional de Desarrollo, ninguna Ley de Seguridad Interior que hagan uso de un discurso demagógico de los derechos humanos es legítimo y mucho menos si al final de cuentas los agentes del Estado que están obligados a hacer realidad los derechos, son sus más acérrimos enemigos.

En el caso Tlatlaya, la víctima que da origen a la intervención de Prodh continúa sin acceso a la justicia puesto que las autoridades que han conocido del caso niegan que su hija haya muerto en esa masacre, aun cuando *Julia* fue también testigo, sus derechos como víctima no han sido garantizados ni tampoco se han reparado los profundos daños que se ocasionaron.

El caso Iguala es otro hecho que ha trascendido por su difusión en los medios de comunicación y desde luego por la magnitud de los hechos y las interrogantes que genera es el de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, no son las

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 20

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 21. *El expediente no deja dudas: a la Base de Operaciones San Antonio del Rosario se le ordenó abatir delincuentes en horas de oscuridad y, tras los hechos de Tlatlaya, el teniente a cargo de la base informó al mando que en efecto se había abatido delincuentes. La orden había sido cumplida. En la jerga militar utilizada por las distintas autoridades castrenses que intervinieron en la integración de la indagatoria y por el propio juzgador militar, “abatir” es sinónimo de matar.*

únicas víctimas de un entramado conjunto de hechos suscitados entre el 26 y 27 de septiembre de 2014 en el municipio de Iguala, estado de Guerrero.

El Grupo de Expertos Interdisciplinarios Independientes, convocado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaboró un informe en el que menciona que durante estos sucesos hubo más de 180 personas víctimas de violaciones a derechos humanos: 6 personas ejecutadas extrajudicialmente, más de 40 heridas, algunas de suma gravedad, cerca de 80 personas entre ellas estudiantes, maestros y otras personas que mostraron su apoyo sufrieron diferentes formas de persecución y atentados contra sus vidas, otras 30 personas en el caso del autobús de Los Avispones sufrieron ataques contra sus vidas y sobrevivieron y los 43 normalistas víctimas de detención y desaparición forzada⁴²⁰.

En estos hechos participaron grupos de la policía municipal, estatal y federal, así como miembros del ejército⁴²¹, incluso se afirma que la Secretaría de la Defensa Nacional mantuvo intervenido el sistema de comunicaciones policiales denominado C-4 durante varias horas esa noche y el contenido de las comunicaciones es inasequible.

Por otra parte, desde las versiones oficiales se ha afirmado la participación del crimen organizado en estos hechos, incluso se menciona en el Informe de la Procuraduría General de la República que en Iguala hay varios grupos delincuenciales, entre ellos una escisión del cártel de los Beltrán Leyva, denominado “Guerreros Unidos”: *El mencionado grupo delincuenciales “Guerreros Unidos” tejió una red de complicidades, especialmente en Iguala, Cocula y municipios aledaños, y se infiltró en los cuerpos de seguridad municipal*⁴²².

En este Informe también se afirma que el entonces presidente municipal José Luis Abarca Velázquez y su esposa María de los Ángeles Pineda Villa mantenían vínculos con este grupo de la delincuencia organizada⁴²³, pero también es necesario destacar que no solamente las corporaciones policíacas municipales han sido señaladas como autoridades corruptas, sino también José Martínez Crespo, capitán del 27 batallón de infantería, así como el propio batallón que también ha sido acusado de vínculos con la delincuencia organizada⁴²⁴.

⁴²⁰ Grupo Interdisciplinarios de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa*, pp. 7 y 8. Disponible en: [8https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/resumenejecutivo-giei.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/resumenejecutivo-giei.pdf) . Consultado el 20 de febrero de 2018.

⁴²¹ <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/resumenejecutivo-giei.pdf> p. 12

⁴²² Procuraduría General de la República (2016), *Informe del caso Iguala. Estado que guarda la investigación de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, en Iguala Guerrero*, Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, p. 60. Así también lo señala el Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Estado de la investigación del caso Iguala*, p.3.

⁴²³ *Ídem*

⁴²⁴ HERNÁNDEZ GARCÍA, Anabel (2016), *La verdadera noche de Iguala*, México, Grijalbo, p. 256. *Cuando le reportaron la pérdida de su valiosa carga, el capo habría hecho una llamada al coronel de infantería José Rodríguez Pérez, comandante del 27 Batallón, para pedirle que recuperara la mercancía a como diera lugar.*

Aunado a la gravedad del asunto, también lastima la indolencia con la que se condujo la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero y la Procuraduría General de la República, ya que desde sus primeras indagaciones la Comisión Nacional de Derechos Humanos encontró una serie de inexactitudes, omisiones, contradicciones, detenciones arbitrarias que no contribuyen a esclarecer los hechos, no solamente de parte de las autoridades civiles, sino también de las militares:

A pesar de que existen indicios sobre la participación del Ejército, la presión por parte de familiares y una petición explícita por parte del Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) para interrogar directamente a los soldados que podrían haber estado presentes en las escenas del crimen, a febrero de 2016, dicha petición seguía negándose. El Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos declaró con relación a sus tropas “Nosotros sólo respondemos a las autoridades ministeriales mexicanas” y añadió, “perdería mucho de lo que soy en este momento si sometiera a mis hombres a esto. Va por delante mi prestigio”⁴²⁵.

El prestigio del General está por encima del derecho a la verdad y de la obligación de las autoridades a rendir cuentas de sus actuaciones, es insoslayable que la actitud de este funcionario no encaja en un marco de cooperación y servicio, mucho menos de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo no es de extrañar, esto es algo que ha caracterizado esta administración federal y que ha ido de menos a más, tanto a nivel nacional como internacional se han expresado opiniones autorizadas en el sentido de que se corre un grave riesgo al continuar bajo esta estrategia altamente violenta, pero creo que ya no hablamos de riesgos si no de consecuencias que se pueden apreciar, ya no estamos ante la inminente violación sistematizada a derechos humanos, ya se padece en México.

Recientemente la Comisión Nacional de Derechos Humanos acaba de emitir una recomendación motivo de las violaciones a los derechos humanos de 17 víctimas, que son atribuibles a elementos de la Secretaría de Marina, en el periodo del 2013 a 2017 en los estados de Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, integrándose con tal motivo 12 expedientes⁴²⁶.

5.5. Indicadores de los saldos de la política de militarización

El Ejército era la fuerza de seguridad que tenía mayor autoridad en la ciudad; tal vez el narcotraficante no dimensionó la magnitud del operativo para recobrar la droga. Quien encabezó la operación para rescatar la droga fue el mismo Ejército.

⁴²⁵ Open Society Foundations (2016), *op. cit.* nota 288, p. 116

⁴²⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), *Recomendación 29/2018*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_029.pdf. Consultado el 03 de septiembre de 2018.

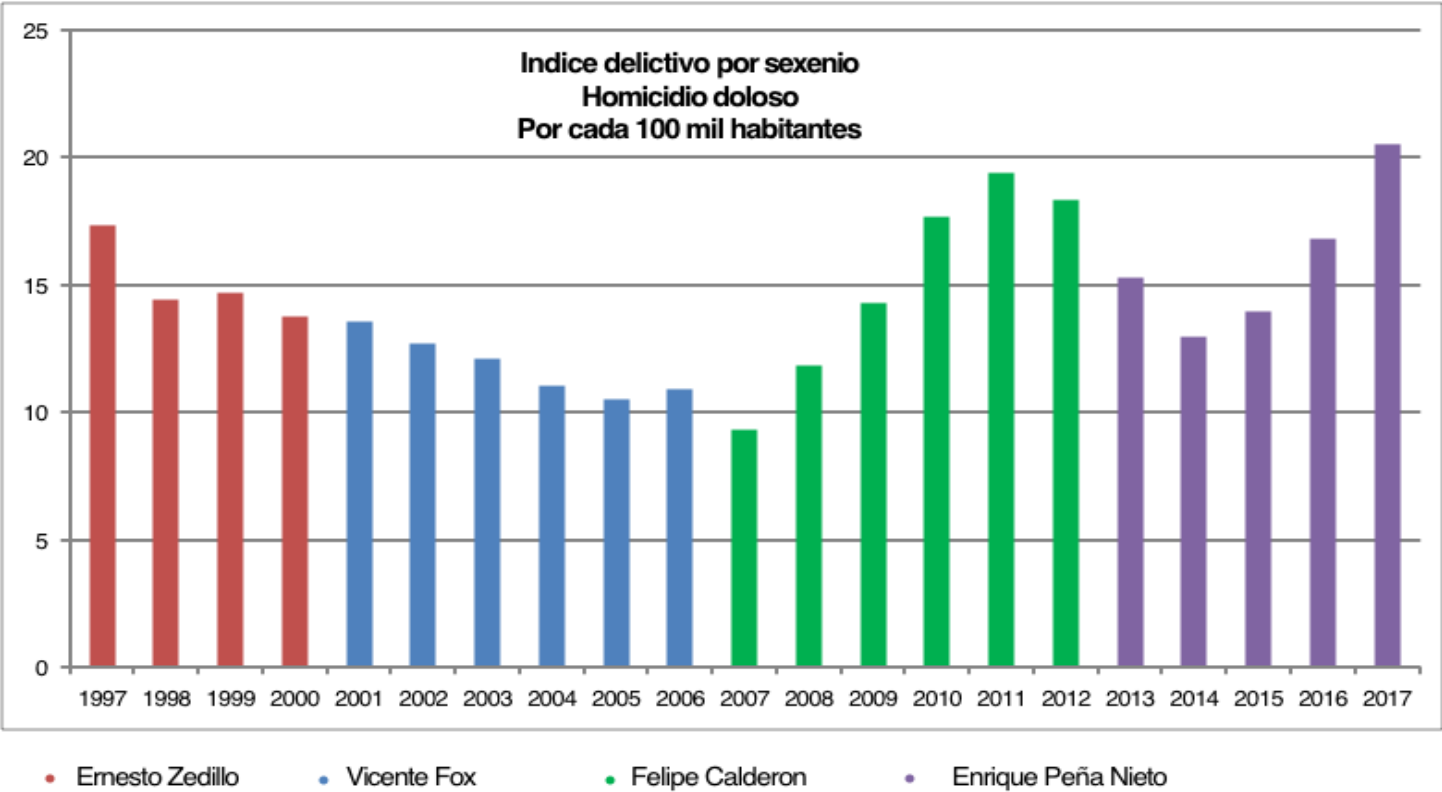
Los indicadores arrojan datos cuantitativos que registran respecto de fenómenos que suceden con cierta frecuencia y aunque la esencia de esta investigación es cualitativa, todos estos datos numéricos están directamente relacionados con la estrategia de la militarización, que bajo ninguna óptica es efectiva.

A continuación se muestran algunos indicadores, la finalidad es evidenciar el costo económico que representa para el Estado la violencia, el comportamiento del índice delictivo a partir de que la estrategia se intensifica, los niveles de impunidad y corrupción que hay en México como factores subyacentes al fenómeno. Todo ello porque en su conjunto configuran el marco en el que la violencia se gesta en México y se multiplica rápidamente.

5.5.1. Índices delictivos a nivel nacional (delitos de alto impacto)

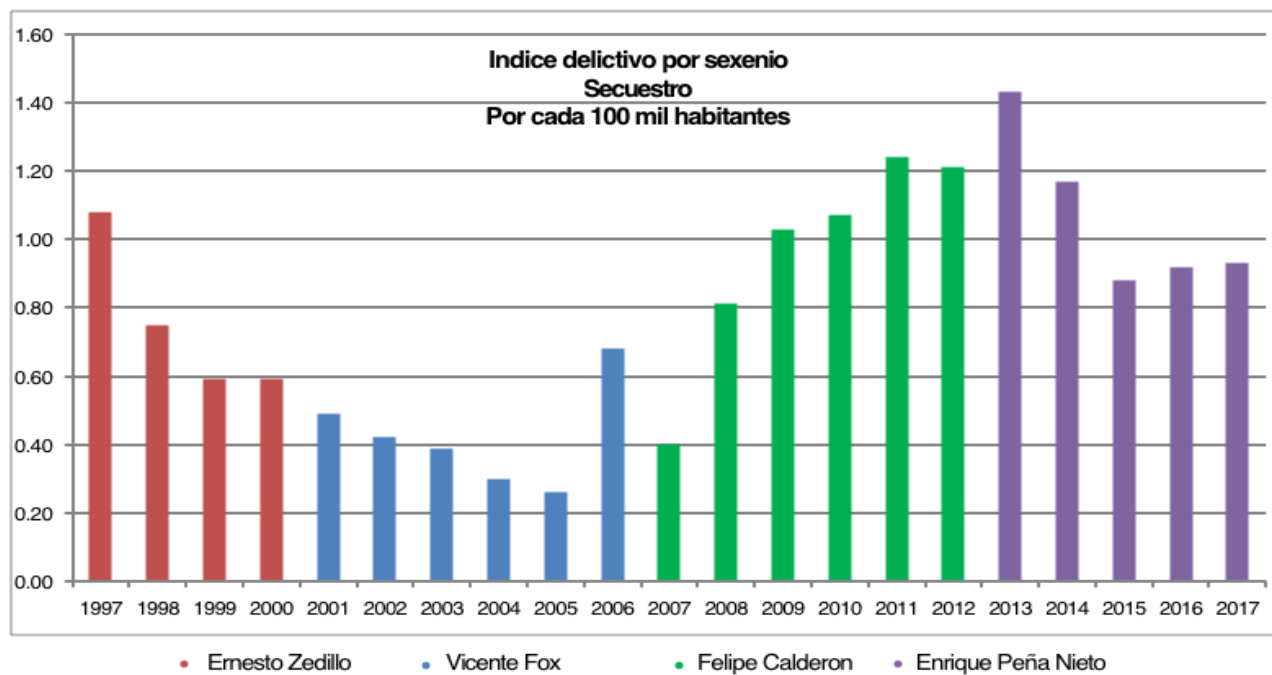
Lo que ha sucedido con la estrategia de recrudescimiento de la respuesta del Estado frente a fenómenos tales como el narcotráfico, el crimen organizado como expresión de éste, el terrorismo, entre otros, ha sido un mayor índice de delitos y violencia. La estrategia en lugar de brindar seguridad ha provocado justo el efecto contrario.

Gráfica 1



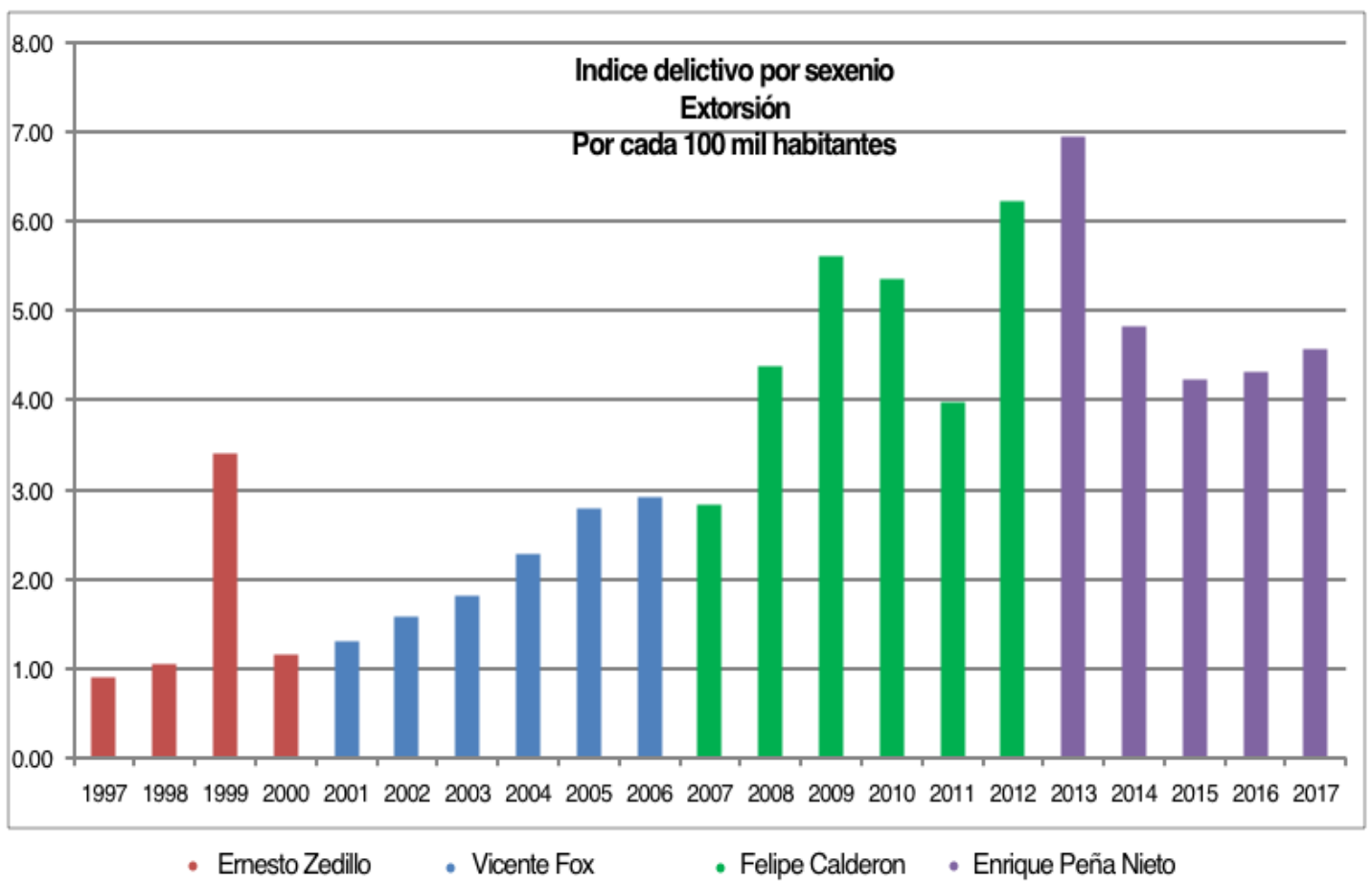
Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Gráfica 2



Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Gráfica 3



Como puede apreciarse los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se caracterizan por ser los de mayor índice delictivo, en cuanto a homicidios dolosos, 2017 es el año más crítico, sin desconocer que en 2013, las cifras de extorsión y de secuestro se alzan por encima de los años subsecuentes, sin embargo no se sabe si es porque ya en realidad el índice haya disminuido o las víctimas no se atrevieron a denunciar por miedo a represalias.

En términos generales, de 1997 a 2007 se presenta una tendencia a la baja en el índice delictivo, patrón que concuerda con lo apuntado por Escalante Gonzalbo⁴²⁷ en cuanto a homicidios, salvo porque en este análisis no se incluyen cifras de años anteriores a 1997 toda vez que no se cuenta con los datos necesarios y además el sexenio en el que se inicia el análisis es a partir de Ernesto Zedillo.

Sin embargo coincidimos con Gonzalbo en cuanto a que en los años en los que se intensifican los operativos de alto impacto, el número de homicidios dolosos aumenta de manera alarmante, en 2017 la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, según la gráfica 1 fue de 22, el Índice de Paz en México lo ubica en cerca de 24, conforme a cifras que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así que la tendencia apuntada por Gonzalbo permanece después de haber formulado su hipótesis acerca de que la guerra contra el narcotráfico ha traído más violencia que paz y que esa violencia se atribuye a los operativos de alto impacto, es decir, los homicidios cometidos por las fuerzas federales cuyas víctimas no solamente son los presuntos miembros de cárteles, sino también víctimas colaterales.

El año 2017 se considera el más violento de toda la historia de la guerra contra el crimen:

Tras dos años de una escalada de violencia, la tasa de homicidio de México en 2017 alcanzó niveles máximos históricos: 24 muertes por cada 100,000

⁴²⁷ ESCALANTE GONZALBO, Fernando (2011), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>. Consultada el 18 de agosto de 2015. *Entre 1990 y 2007 la tasa nacional de homicidios había disminuido sistemáticamente, año tras año; alcanzó un máximo de 19 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1992, y a partir de entonces comenzó a bajar hasta llegar a un mínimo de ocho homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007.*

*habitantes, o más de 29,000 víctimas. Este nivel de violencia sobrepasa el punto álgido observado en 2011. El aumento en la tasa de homicidios en 2017 se acompañó de un incremento sustancial en la tasa de violencia con armas de fuego, la cual se elevó 36%, y 28 de los 32 estados de México reportan tasas crecientes de delitos cometidos con armas de fuego*⁴²⁸.

Se considera que la estrategia de guerra del gobierno contra el crimen organizado y la evolución del crimen en respuesta a esa guerra provoca mayores índices de violencia, pues en el año 2017, el gobierno federal logró neutralizar a 107 de los 122 líderes más importantes de los cárteles y esto trajo como resultado una mayor competencia entre ellos, lo cual recrudece la violencia y también tiene el efecto de contribuir a que la delincuencia común se fortalezca, pues con el riesgo de pertenecer a un cártel, muchos de sus miembros optan por cambiar a un giro menos riesgoso⁴²⁹.

5.5.2. Indicadores económicos en cuanto al costo de la violencia

El Institute for Economics and Peace, elabora anualmente desde hace 10 años el Índice de Paz en México basado en la metodología del Índice de Paz Global, el cual muestra datos respecto de los resultados de la dinámica de la violencia, el valor económico de la paz, es decir, los costos de la violencia para el país y la paz positiva. De acuerdo a estos indicadores, México pierde el 21% de su Producto Interno Bruto a causa del crimen y la violencia, lo cual se traduce en 4.7 billones de pesos, de los cuales, los homicidios representan un 46%, así como los delitos violentos un 40%⁴³⁰, cabe señalar que: *la evidencia recogida sugiere que están en juego múltiples dinámicas. Estimados de 2016 indican que, cuando mucho, los homicidios relacionados con la delincuencia organizada conforman la mitad de los asesinatos de ese año*⁴³¹.

Sólo el 10% de estos 4.7 billones de pesos se usa en México para la contención de la violencia, es decir, el gasto en seguridad es mínimo si se compara con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya que este gasto representa un 60% del promedio de lo que los países de la OCDE invierten. El gasto de México es muy similar al de Luxemburgo y Dinamarca, sin embargo, esos países no presentan los problemas de violencia e inseguridad como los que tiene México.

De acuerdo al Índice de Paz Global México ocupó el lugar 142 de 163 países en 2017, mientras que Dinamarca ocupa la posición 5, este índice también muestra cómo en México

⁴²⁸ Institute for Economics and Peace (2018), *Índice de paz México 2018*, p. 2. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

⁴²⁹ *Ídem.*

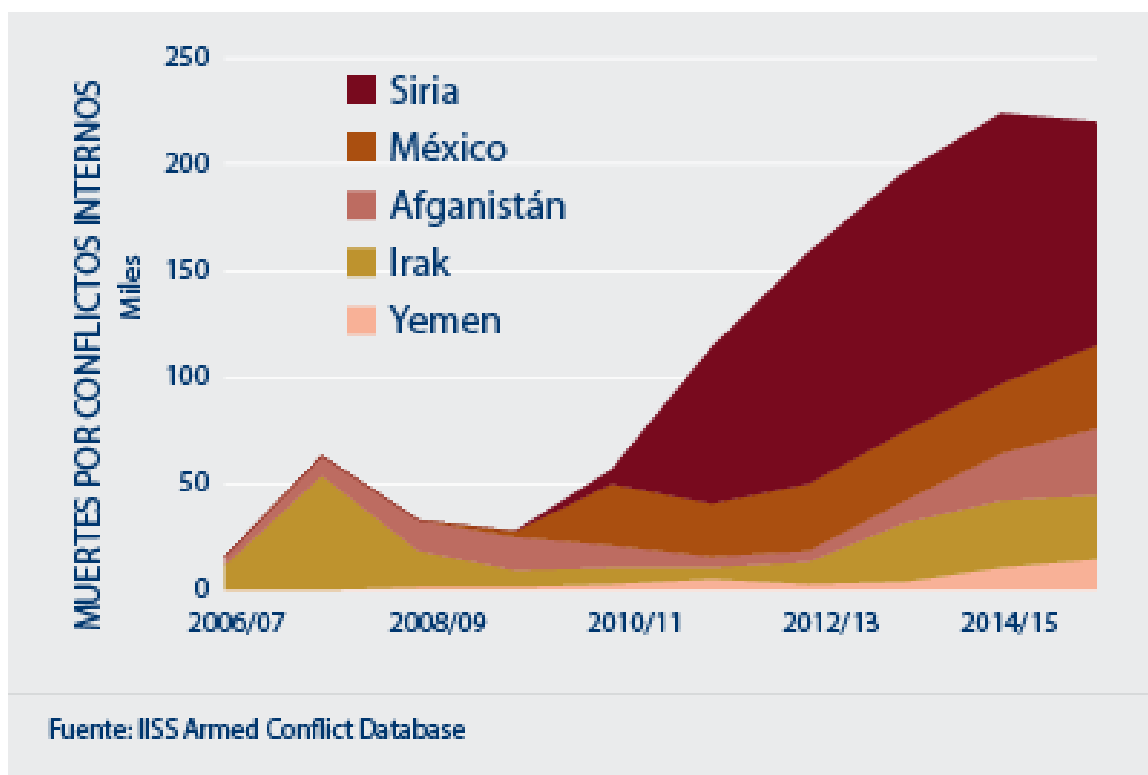
⁴³⁰ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

⁴³¹ *Ibidem*, p. 10.

el número de muertes por conflictos internos ha presentado una tendencia significativa a la alza, con un crecimiento sostenido durante los últimos años de forma muy similar a Siria⁴³².

Aunque obviamente las cifras entre Siria y México deben compararse guardando la debida proporción, otros países como Afganistán e Irak están por debajo del número de muertes que suceden en México a causa de conflictos internos, lo que ya de por sí resulta preocupante.

Imagen 3.



La estrategia de los últimos 20 años no sólo es fallida por la violencia que produce, sino que además no atiende al comportamiento y desarrollo del crimen organizado, las acciones de seguridad afectan la estructura de la delincuencia organizada y detonan su naturaleza cambiante, fragmentaria y de cooperación, lo que las asemeja a un explosivo que debiera ser tratado para su desactivación de forma delicada y sutil, no violenta, desorganizada y ruda,

⁴³² Institute for Economics and Peace (2018), *Global index 2018*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/mapa-interactivo-graficos-del-indice-paz-global-2017/>. Consultado el 20 de marzo de 2018.

pue esto sólo pone en riesgo a la sociedad y mina la fortaleza del Estado, ya de por sí debilitado por la corrupción y la impunidad.

La evolución de los grupos criminales y la forma en que han respondido a las políticas gubernamentales han promovido el incremento de la violencia...

Vamos a tomar la “estrategia capo” como ejemplo. Cuando se captura a un líder criminal, el grupo puede o bien encontrar un nuevo líder o fragmentarse en un nuevo grupo, pero hay pocas posibilidades de que el grupo desaparezca, siempre y cuando el mercado de bienes ilegales sea atractivo. Al final, las políticas de seguridad podrían o bien incentivar la fragmentación, aumentando el número de organizaciones que compiten en el mercado, o promover alianzas entre grupos criminales para sobrevivir tanto a las guerras territoriales como a las acciones policiales⁴³³.

Justamente esto fue lo que sucedió con el cártel de Guadalajara a mediados de los ochenta, cuando se destruyó uno de los cultivos más importantes propiedad de Caro Quintero, en venganza mató al Agente de la DEA Enrique Camarena y esto provocó una fuerte presión por parte de Estados Unidos para que se capturara a este y otros capos, fue así que en 1986 fueron aprehendidos Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca, en 1987 Pablo Acosta fue asesinado y en 1989 Miguel Ángel Félix Gallardo fue capturado, fue así que de la jerarquía más baja surgieron los nuevos líderes: Héctor Palma Salazar, Joaquín Guzmán Loera, entre otros. Desde la cárcel el orquestador de esta sucesión fue Félix Gallardo, que con ayuda de Guillermo González Calderoni, comandante de la Policía Judicial Federal, intentó llegar a un acuerdo para dividir el territorio entre los nuevos líderes, el cual no sería respetado por la fragmentación en tres principales grupos, y con esto el surgimiento del Cártel del Golfo que se asentó en Tamaulipas y su grupo rival en Sinaloa⁴³⁴.

Esto debe aportar una idea de cómo los cárteles tienen una gran capacidad de adaptación ante su cooptación, los nuevos líderes no son capaces de unificarse pues ven la oportunidad de abarcar el mercado con mayor amplitud al usar niveles de violencia cada vez más intensos y aprovechar las redes de corrupción o corromper a autoridades de todos los niveles.

No es parte de este trabajo llevar a cabo un estudio acerca de la evolución del narcotráfico y el crimen organizado, pero sí evidenciar que la estrategia del gobierno, aun si la militarización fuera un modelo aceptable, no es la más adecuada, pues durante décadas ha dado muestras de provocar mutaciones en las organizaciones criminales que sólo provocan

⁴³³ PÉREZ DÁVILA, Samantha y ATUESTA BECERRA, Laura H. (2016), “Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México”, *Programa de Política de Drogas, CIDE*, México, p. 9. Disponible en: http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/18_Fragmentaci%C3%B3n%20y%20cooperaci%C3%B3nFinal.pdf

⁴³⁴ *Ibídem*, p. 15

mayores niveles de violencia. Un ejemplo de ello es la creación de brazos armados de los cárteles que tienen no el propósito de traficar, sino de proteger a los líderes.

Así surgieron Los Zetas, formado por ex militares del Grupo Aeromóvil de las Fuerzas Especiales y ex miembros de soldados guatemaltecos, así como miembros de pandillas violentas entrenados en técnicas militares en todo el país, y no sólo protegieron al líder sino que le ayudaron a extender el dominio territorial y diversificar sus actividades a la extorsión, el secuestro, la trata de blancas y el cobro de la plaza⁴³⁵. Sin embargo al separarse del cártel que les dio origen formaron uno nuevo.

Podría decirse que la delincuencia organizada en México se ha consolidado gracias a las fallidas estrategias del gobierno federal, toda vez que la captura de grandes líderes solamente ha provocado que los líderes menores tomen las riendas del negocio de la droga y de las actividades ilícitas que también son redituables, formen nuevos grupos con mayor capacidad de violencia ya que este debe ser un rasgo que les permita imponerse, sin que las autoridades sean capaces de responder ante esta reestructuración.

Si se observa bien, estas organizaciones criminales funcionan como empresas que en un momento alguien encabeza con éxito y por ende, los empleados que tienen una gran ambición imitarán más tarde, ya con ciertas posibilidades de salir adelante pues al estar en la empresa aprenden el manejo de las operaciones, al abrir su propio negocio, sin embargo no renunciarán simplemente como una empresa legal, sino que aprovecharán la coyuntura de la captura de un líder para formar alianzas que les permitan sobrevivir la escisión, y cuando sea necesario u oportuno, las traicionarán y se recrudecerá la violencia.

Sin embargo, aun ante este contexto, en el documento *Índice de Paz México 2018*, afirma que *estimados de 2016 indican que, cuando mucho, los homicidios relacionados con la delincuencia organizada conforman la mitad de los asesinatos de ese año*⁴³⁶, lo cual

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 39. Ofrecieron una especie de seguro contra los ataques de ellos mismos o de otros grupos a cambio de una tarifa. La transacción sería de la siguiente manera: ellos ofrecen sus servicios de protección a los comerciantes locales por una tarifa; si alguien los desafía, utilizan la violencia. Al imponer la violencia forjan una reputación, y ofrecen esta reputación como cualquier otro bien. En pocas palabras, Los Zetas vieron una oportunidad para optimizar los esfuerzos invertidos en el control de bandas locales y pandillas mediante la expansión del modelo de protección del negocio legal. La organización de Los Zetas tiene una estructura de tipo empresarial. En lugar de seguir un organigrama jerárquico, como el resto de las organizaciones familiares, tienen una estructura horizontal. El grupo está compuesto por miles de unidades llamadas “estacas” dispersas en todo el país; cada estaca —que básicamente representa un plaza— está dirigida por un líder y tiene alrededor de cinco miembros. En 2010, Los Zetas se independizaron del Cártel del Golfo dominando el territorio en el que ya tenían los contactos para el tráfico de drogas y de otras actividades ilegales. En cuanto al aumento de la violencia y la pérdida de vidas, la fragmentación de Los Zetas del Cártel del Golfo ha sido la más costosa en términos de violencia observada en el país. Aunque después se independizaron, la organización se ha mantenido estable y sin mayor fragmentación, pero han promovido la aparición de varios grupos armados que luchan en su contra. En suma, la emancipación de Los Zetas ha determinado la estructura actual de la delincuencia organizada en México.

⁴³⁶ *Índice de Paz en México 2018*, *óp. cit.* nota 407, p. 10.

confirma la hipótesis de que la estrategia de la militarización no combate al crimen, lo fomenta, lo transforma a través de su diversificación en cuanto a número de células, en cuanto a variedad de formas ilícitas y aumento de la violencia.

5.5.3. Índices de corrupción

Otros factores que contribuyen a que en México la violencia tenga dimensiones epidémicas son la impunidad y la corrupción. *Transparency International* ubica a México como líder en la corrupción en América Latina, ya que el Índice de Percepción de la Corrupción lo coloca en el lugar 135 de 180 países a nivel mundial, su calificación es de 29 puntos en un rango de 0 a 100, donde cero es muy corrupto y 100 es muy transparente, es decir, México es percibido como altamente corrupto⁴³⁷. Otro rasgo que llama la atención es que en América Latina 1 de cada 3 personas pagaron por actos de corrupción, y la policía se considera como una de las instituciones más corruptas⁴³⁸.

Los índices de corrupción representan una radiografía muy importante de lo que sucede en México cuando se intenta combatir la delincuencia de manera brutal, con los últimos recursos del Estado y en razón de que los primeros recursos han probado no sólo su incapacidad, sino también sus altos niveles de corrupción.

Cuál es la garantía de que frente a un escenario de corrupción como el que existe en México, las fuerzas armadas no caigan en esta misma trampa, algunas voces apuntan a que esto es algo inevitable debido a un proceso de transformación en las estructuras que correspondían a las fuentes de enriquecimiento de la clase política mexicana. Es como si en el mercado, las condiciones hubieran cambiado y de repente en México la oportunidad de negocio, del negocio de las drogas apareciera como una forma muy atractiva de inversión, pues el país se convirtió de lugar de paso a lugar productor y distribuidor al mercado consumidor más grande del mundo:

Aunque las formas arraigadas de corrupción que implicaban tanto a los sindicatos como a la dirección seguían estando a la orden del día en la empresa petrolera pública Pemex, se derivaron importantes consecuencias del modo en que la manipulación políticamente asistida de las relaciones mercantiles aumentó en importancia como fuente de acumulación de riqueza en las élites en comparación con las formas tradicionales de corrupción basadas en el saqueo de empresas públicas. Dichas consecuencias se vieron ampliadas a causa del creciente interés de determinadas figuras políticas en participar en los beneficios del tráfico de drogas y el blanqueo de dinero. Diversos individuos cultivaron distintas relaciones en la esfera de la acumulación de riqueza ilícita y proporcionaron protección política a diferentes actores. Así pues, las redes

⁴³⁷ Transparency International, *Índice de percepción de la corrupción 2017*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

⁴³⁸ Transparency International, *Las personas y la corrupción: América latina y el Caribe*, 2017, p. 11. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2017_GCB_AME_ES.pdf

de poder en la sombra se hizo visible a nivel del Estado oficial en diversos incidentes en los que diferentes elementos de las fuerzas de seguridad actuaron con fines opuestos, y en ocasiones incluso intercambiaron disparos.

La cambiante articulación de las redes políticas y criminales se relaciona con los cambios producidos en la organización del narcotráfico en México y la creciente importancia de los cárteles mexicanos en el suministro de drogas a Estados Unidos durante la década de 1980⁴³⁹.

Investigaciones periodísticas destacan que la propia guerra contra el narcotráfico es una trampa en sí misma: *no existe una base histórica para pensar que los militares sean ajenos a la infiltración, aunque seguramente en su caso lo más probable es que obedezcan órdenes procedentes del núcleo del gobierno o, más exactamente de la camarilla que actualmente controla los resortes más elevados del poder federal, la cual es posible que mantenga sus propias relaciones con el crimen organizado⁴⁴⁰.*

La corrupción ha sido un factor subyacente al fenómeno de la violencia e inseguridad que el Estado no ha podido resolver o al menos controlar, querer combatir, si es que fuera esa la verdadera intención, al narcotráfico, al crimen organizado con el ejército, supone que las instituciones de seguridad pública están cooptadas por el poder corruptor de las organizaciones criminales y que las fuerzas armadas son inmunes, ya que el riesgo que se toma es muy alto.

5.5.4. Índice de Estado de derecho

Existe un indicador diseñado por *World Justice Project*, que llevó a cabo durante el 2017 una medición del Estado de derecho en México y este ocupó la posición número 92 de 113, obtuvo una calificación 0.45, en una escala de 0 a 1 donde cero es la mínima y uno la máxima. A nivel regional, es decir en América Latina, ocupa el lugar 25 de 30 países. Es el Estado 34 de 36 de los que se consideran de ingreso medio a alto. Los índices en los que México ocupa una posición todavía más baja que su posición global es en justicia penal, pues en este indicador se coloca en el puesto 105 de 113; así como en seguridad y orden que es de 99 de 113 y corrupción con 102 de 113.

Este indicador muestra que en México hay pocas condiciones para que las instituciones democráticas maduren y en cambio hay un contexto especialmente favorable para que las actividades ilegales tengan un caldo de cultivo propicio para ir en aumento: en México no se respeta ni se hace valer la ley, los ciudadanos no confían en que las normas se apliquen y por ello hay mucha motivación a cometer delitos, esto nos lleva al siguiente indicador.

⁴³⁹ GLEDHILL, John (2017), *La cara oculta de la inseguridad en México*, trad. Francisco J. Ramos Mena, Paidós, México, p. 72.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 84.

El Estado de derecho no se refiere a que si un país se inclina por el modelo del iuspositivismo o neoconstitucionalismo, sino que en términos generales comprende el contexto en el que es posible el desarrollo de una vida social digna, en el que se cumpla la ley y se respeten los derechos de las personas. No sólo comprende la actuación de las autoridades sino también de los ciudadanos, pues son los principales agentes que conforman el Estado y de su núcleo surge la clase política que representa o debe representar sus intereses.

5.5.5. Indicadores de impunidad

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad llevada a cabo por el Instituto de Estadística y Geografía durante el período 2017 arroja cifras muy claras respecto a la impunidad:

La cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 93.6% a nivel nacional durante 2016, mientras que en 2015 fue de 93.7 por ciento. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2017 estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, tales como considerar la denuncia como pérdida de tiempo con 33.1% y la desconfianza en la autoridad con 16.5 por ciento.

Sólo el 9.7% del total de los delitos se denunció y de estos únicamente en el 65.2% se inició averiguación previa o carpeta de investigación, en el 49% de estos casos no pasó nada o no se resolvió. Además de las causas por las que la población no denuncia ya mencionadas, también se encuentran la percepción de que los trámites son largos y difíciles, la actitud hostil de la autoridad, el miedo a sufrir represalias⁴⁴¹.

El órgano de procuración de justicia se presenta como un foco rojo, pues sus niveles de eficacia son muy bajos, *sólo se dan respuesta en promedio a cuatro de cada 10 casos que se conocen*⁴⁴². Investigaciones apuntan a que el actual sistema de justicia penal no estaría preparado para que los niveles de denuncias aumentaran pues esto representa un costo humano, de recursos materiales y financieros demasiado alto⁴⁴³. No todas las instancias ni las entidades federativas pueden cubrir al cien por ciento las necesidades de procuración e impartición de justicia aun en los términos tan mínimos a los que ya se ha hecho referencia.

⁴⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad Pública*, México. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

⁴⁴² http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/04/Libro_Lease_SiQuiere_Gobernarenserio.pdf

⁴⁴³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. Disponible en: <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf>. Consultado el 15 de junio de 2018.

Otro factor que influye en esta dinámica es la percepción sobre la corrupción respecto de la policía, como ya se destacó en ese apartado, la policía de tránsito y la preventiva se perciben como las instituciones más corruptas, así que siendo estas las más cercanas a la población no son vistas con confianza, lo cual no puede generar un modelo de policía de proximidad, modelo que garantiza mayor éxito que la policía militarizada, por tanto aquí comienza el círculo vicioso entre impunidad y corrupción, si no hay confianza los delitos no se denuncian y si los delitos no se denuncian y cuando se denuncian casi nunca pasa nada, este contexto constituye el caldo de cultivo para la comisión de más conductas ilícitas, pues hay pocas probabilidades de que haya consecuencias.

5.6. Reflexiones finales

Las guerras son enfrentamientos armados entre dos o más partes, llámese naciones, bandos, bloques, etcétera. En ellas participan de forma tradicional las milicias, soldados, individuos entrenados para librar batallas, que actúan bajo el mando de un superior al que no se puede cuestionar, el hacerlo traería como resultado una desobediencia que puede ser castigada como insubordinación, estos individuos están formados para ejecutar órdenes, incluso la de abatir, porque su misión es la defensa de la patria de ataques de enemigos que pretenden vulnerar la soberanía y todas las instituciones del Estado, una guerra es el último recurso del uso de la fuerza y aun así se rige bajo normas como los Convenios de Ginebra.

A pesar de que se cuenta con la trágica experiencia de guerras internas, los gobiernos mexicanos de los últimos sexenios han optado por afirmar que las fuerzas armadas deben luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado. Si lo que se quiere justificar es la intervención de estos actores lo que conviene es crear un escenario de guerra: nuevas amenazas, mismas estrategias, así se puede explicar popular y políticamente tal intervención. Este parece un peligroso sendero de difícil retorno.

La hipótesis de este trabajo de investigación planteada al inicio consiste en afirmar que la militarización de la seguridad pública contradice el Estado Constitucional de Derecho al violentar derechos humanos y al no garantizar condiciones de seguridad, sino que por el contrario, genera mayores índices de violencia.

A continuación los hallazgos de la investigación que sustentan la hipótesis:

- El Estado tiene una tarea básica que consiste en brindar seguridad a sus gobernados, esa fue y sigue siendo la fuente de inspiración del contractualismo, si fracasa en esta función, comienza a debilitarse su justificación misma, sin embargo, los medios utilizados para alcanzar el fin configuran el tipo de organización estatal a la que se aspire.
- Un factor fundamental en este sentido es la concepción de la seguridad para establecer políticas públicas que la tutelen, así podemos hablar básicamente de dos

modelos o polos que consisten en la seguridad como derecho y la seguridad en los derechos, lo cual no es un simple juego de palabras, sino que consiste en toda una conceptualización capaz de reestructurar la respuesta estatal en aras de alcanzar niveles democráticos de gobierno.

- El modelo de la seguridad como derecho es el más tradicional y prevaleciente en Europa y Estados Unidos, consiste en un modelo represivo y selectivo en cuanto a garantizar los derechos de algunos gobernados mientras que otros quedan excluidos, pero no sólo eso, sino que son los sujetos que típicamente serán los que amenazan los derechos de los otros. Este modelo corresponde también a uno en el que los recursos punitivos del Estado son utilizados no sólo con más frecuencia, sino con más dureza.
- México ha sido enormemente influenciado por la política antidrogas de Estados Unidos, la cual amasó el concepto de seguridad nacional durante la Guerra Fría para luego derivar una serie de amenazas que indiscriminadamente se incluyeron como una afectación a dicha seguridad, la que tenía que ser combatida a través de los recursos más agresivos del Estado.
- La militarización de la seguridad pública es un fenómeno derivado del empleo del modelo represivo del Estado, en el que las fuerzas armadas justifican su intervención en tareas que debieran corresponder a la policía, toda vez que los fenómenos a los cuales se enfrentan son el narcotráfico y la delincuencia organizada, los que han sido colocados en la estantería de amenazas a la seguridad nacional y es por ello que su participación queda en apariencia legitimada.
- La debilidad institucional de la policía parece reforzar una supuesta legitimidad de la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, pues la primera se encuentra rebasada porque los fenómenos que amenazan la seguridad nacional ya lograron filtrarse en estas corporaciones, y porque el Estado permaneció pasivo ante la urgente necesidad de reformarla.
- Sin embargo, las fuerzas armadas por su naturaleza, organización, formación para la guerra, principios, etcétera; no garantizan seguridad y mucho menos paz, condiciones que son indispensable para realizar los fines vitales de las personas, por el contrario, su labor aumenta la violencia y produce un efecto indeseable al capturar o eliminar a los líderes de las organizaciones criminales, esto es, que las disputas por controlar el mercado provocan más homicidios y al mismo tiempo los cárteles se fragmentan y se expanden, diversifican sus actividades criminales, corrompen autoridades y la espiral de violencia aumenta.
- Las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado afectan directamente la tranquilidad de los gobernados por varias razones: la primera de ellas

deriva de que esta guerra no se libra en un campo de batalla sino que tiene como escenario el contexto de los *civiles*, donde estos cotidianamente son víctimas colaterales⁴⁴⁴ y además, y no menos importante porque los presuntos delincuentes también son civiles, considerados por las autoridades como enemigos de guerra.

- Otra razón por la que esta *guerra* afecta de forma tangible a los gobernados es debido a que como ya se hizo mención, el comportamiento de los grupos criminales se orienta a la fragmentación, lo cual representa un mayor número de células dedicadas a la delincuencia de todo tipo: extorsión, secuestro, trata de personas, a una escala cada vez más agresiva y sin esperanza de resolverse pues los ciudadanos se saben vulnerables toda vez que las autoridades son incapaces de protegerlos o de hacer que se castigue a los responsables de estos delitos.
- Así mismo, la percepción de la impunidad, que desde luego es real y medible, pero sobre todo es tan evidente, propicia una motivación para que se cometan delitos, ya que los delincuentes pueden darse cuenta de las pocas capacidades de persecución con las que cuenta el Estado, así como los altos niveles de corrupción que carcomen las instituciones encargadas de estas tareas.
- El crimen y la violencia tienen costos muy altos tanto en el aspecto económico, como político y social. Más de una quinta parte del Producto Interno Bruto se perdió al menos en el año 2017, esto no incluye el valor de lo que deja de percibir el país por las inversiones que no se hacen debido a que los inversionistas no tienen confianza en traer sus capitales a un país que ha perdido competitividad por su situación de violencia.
- En el aspecto político, la democracia apenas incipiente ve interrumpido su proceso de desarrollo y consolidación toda vez que la seguridad es un presupuesto del goce efectivo de los derechos humanos, o como ya se afirmó, el Estado debiera garantizar la seguridad de los derechos, lo cual convierte al Estado en constitucional y democrático, pues garantiza que la colectividad goce de condiciones efectivas y verdaderamente dignas para su desarrollo. En este momento la Ley de Seguridad Interior representa un enorme retroceso en la consolidación del Estado mexicano

⁴⁴⁴ Noticia del 07 de abril de 2018, por Ignacio Alzaga, Milenio. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/marina-disparos-helicoptero-familia-nuevo_laredo-tamaulipas-pgr-enfrenamiento-milenio_0_1153084684.html

La Procuraduría General de la República (PGR) determinó que la muerte de tres integrantes de una familia en Nuevo Laredo, Tamaulipas, durante un enfrentamiento entre delincuentes (Cártel del Noreste) y marinos, ocurrió de manera circunstancial, cuando el vehículo en el que iban recibió disparos desde un helicóptero de la armada al quedar en la “línea de fuego”.

como constitucional y democrático, y lo aproxima a un Estado autoritario y represivo.

- En lo social, se genera lo que se conoce como violencia intergeneracional, pues al vivir en estos contextos de violencia, se normaliza y se acepta como forma de vida a la cual debemos adaptarnos y resignarnos. Incluso se da una transmisión de esos patrones de conducta. Esto también envía un mensaje a las generaciones más jóvenes, las cuales son más proclives a hacer una apología del delito en virtud de toda una creciente narcocultura⁴⁴⁵.
- Los conceptos de seguridad humana, prevención social de la violencia y del delito, policía de proximidad, construcción de instituciones sólidas, son ajenos a la política criminal que emplea el Estado, sólo a través de ellos es posible dar respuesta real y de raíz al grave problema de violencia e inseguridad que presenta México en la que muchas veces se percibe que la falta de voluntad política es el mayor obstáculo.
- No se ignora que la situación que vive la sociedad mexicana forma parte de una dimensión global en la que el fenómeno de la violencia se reproduce de manera preocupante en todo el mundo, tampoco se desconoce que existe una fuerte demanda de seguridad de las sociedades post industriales a las que el Estado responde a través de modelos represivos y que esta tendencia incide poderosamente en México.
- Hay una cuestión esencial que es necesario destacar: la investigación de los delitos de alto impacto requiere de inteligencia estratégica, lo cual ha sido típicamente atribuido a los defensores de la seguridad nacional, sin embargo no es exclusiva de estos pues es una herramienta fundamental para que las fuerzas de seguridad pública puedan combatir dichos fenómenos a través de órganos altamente especializados.
- La política criminal en México parece completamente desarticulada y fragmentada, lo que provoca una verdadera amenaza a la seguridad nacional, pues las propias instituciones del Estado ponen en riesgo la estabilidad y la vigencia de éste con políticas públicas que minan sus cimientos, debilitando las instituciones democráticas, alterando gravemente la paz social y dejando una estela de costos muy altos.

⁴⁴⁵ Nota periodística del 05 de mayo de 2015 publicada en Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/expresiones/2015/05/05/1022534#imagen-9> *Jesús Malverde, "el santo de los narcos", se vuelve objeto del arte, las novelas se sumergen en el mundo de la droga y los narcocorridos cantan a los traficantes; es la narcocultura que impregna la sociedad mexicana y se desliza no solo en las artes, sino también en el modo de vida.*

Hablar de narcocultura es hablar del auge de productos que versan sobre el narcotráfico en el mundo de la literatura, la música o el cine, y de cómo sus raíces se encuentran aferradas a la sociedad.

- Es necesario integrar en un sistema bien articulado a la inteligencia como herramienta estratégica de la política criminal y no sólo de la seguridad nacional ya que desde hace varias décadas, más de veinte por lo menos, el país entró en un proceso de desgaste institucional, se descuidó por completo la reforma policial, se permitió que creciera el cáncer de la corrupción y la impunidad, a la par del narcotráfico y la delincuencia organizada, la inteligencia se modernizó sin modernizar su aplicación, la procuración de justicia conserva prácticas aberrantes y es poco eficiente.
- En suma, México padece debilidad institucional, la necesidad de crear una visión de conjunto de los derechos humanos para crear mecanismos, normas, instituciones que los hagan efectivos es más urgente que nunca, sin embargo los poderes del Estado han brindado respuestas que empeoran el padecimiento y no aceptan la gran responsabilidad que les corresponde: trabajar en la construcción de instituciones democráticas.

Conclusión

Sin importar cuál sea el motivo que ha llevado a los tres poderes del Estado a consagrar una política de militarización, ya sea que se trate de la influencia de la política anti-drogas de Estados Unidos, o una genuina respuesta por la preocupante demanda de seguridad de los gobernados, o bien porque se desea la protección de ciertos intereses privados; esta práctica ha provocado que el derecho a la vida sea relativo⁴⁴⁶ según del sujeto que se trate.

Sus efectos no sólo impactan en el derecho a la vida, que es de por sí bastante preocupante, sino que se conculcan un entramado complejo de derechos gracias a las desapariciones forzadas de personas, se obstaculiza el libre tránsito debido a que la presencia de cárteles y de retenes impiden que los individuos se movilicen libremente por el temor a ser víctimas tanto de la delincuencia como de los abusos de las autoridades, los desplazamientos forzados son una realidad para aquellos a los que se extorsiona o secuestra, ya que si quieren evitar que se cumplan las amenazas de los delincuentes o que vuelvan a ser secuestrados, si es que regresan con vida, la única opción es irse de su lugar de residencia ya que la procuración de justicia es demasiado lenta y engorrosa, se sabe de los casos de corruptela y no se puede apostar la vida, es mejor retirarse y dejar atrás cualquier cosa.

⁴⁴⁶ En este estado de cosas, si se considera que un sujeto o conjunto de sujetos pertenecen al crimen organizado, pueden ser legítimamente “abatidos” por las fuerzas del orden.

No sólo de manera indirecta, sino también de forma directa las violaciones a derechos humanos son un resultado patente de la militarización de la seguridad pública, ya que durante años esta ha sido la estrategia sin desarrollar de forma paralela otra que prometa resolver el problema de fondo: luchar contra la corrupción, mejorar las instituciones de prevención, persecución e investigación del delito, reformar a la policía, garantizar mejores niveles de vida a la población, crear una política de memoria, verdad y justicia, para evitar que se repita un pasado doloroso o que se forje un futuro aún menos esperanzador; hacer alianza con los jóvenes y dotarlos de muchas oportunidades de estudio y de trabajo, volverlos actores de cambio, democratizar todo el país con una fuerte cultura de la legalidad, de la apuesta a la civilidad y a los derechos humanos desde la educación, como únicas opciones viables de la construcción de un país sin violencia, recordando que ésta, no importa que provenga del Estado y que aparente justificar su utilización sigue siendo violencia y será lo único que podrá generar.

FUENTES

Bibliografía

- AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAGLEY, Michael (1990, comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI editores.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique (2011), *Teoría política del estado constitucional*, Porrúa.
- ARIAS, Patricia, et al (2012), *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, con el auspicio de la Fundación Open Society Institute (Zug), p. 39. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>.
- ASTRAIN BAÑUELOS, Leandro Eduardo (2017), *El derecho penal del enemigo en un Estado constitucional: especial referencia en México*, Marcial Pons, México.
- AZAOLA, Elena (2008), *Crimen, castigo y violencias en México*, FLACSO-Quito Alcaldía Metropolitana, Ecuador.
- AZUELA, Salvador (2009), *Curso de derecho constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- BALCÁZAR VILLARREAL, Manuel I. (2009), “La inteligencia civil en México”, en *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, Swenson, Rusell G. y Lemozy, Susana C. (coords.), National Defense Intelligence College, Washington. Disponible en: http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Democratizaci%C3%B3n_de_la_Funci%C3%B3n_de_Inteligencia.pdf.
- BARATTA, Alessandro (2004), “Seguridad”, en *Criminología y Sistema Penal*, Montevideo-Buenos Aires.
- _____, Alessandro (1986), *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, trad. Álvaro Búnster, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentina
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2015), *Gobernar con el miedo. La lucha contra el narcotráfico (2006-2012)*, México, Novum.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2013), “Las fuerzas armadas mexicanas durante la guerra fría: 1945-1990”, en *Historia de los ejércitos mexicanos*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

- _____ (2005), “La seguridad de México después del 11 de septiembre”, en Sandoval Palacios, Juan Manuel y Betancourt Posada, Alberto (coord.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte y Plaza y Valdez Editores, México.
- BOBBIO, Norberto (1997), *El problema del positivismo jurídico*, trad. Ernesto Garzón Valdez, 5ª ed., Buenos Aires, Argentina, Fontamara.
- _____ (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo (1986), *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*, trad. José Florencio Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.
- BONESANA, César (1993), *Tratado de los delitos y las penas*, Editorial Heliasta S. R. L., Argentina.
- BORN, Hans et al (2003), *Control parlamentario del sector seguridad: principios, mecanismos y prácticas*, trad. Ema Galina, Unión Interparlamentaria y Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/parlamentarios/guate/control_parlamentario_sector_segurida.pdf.
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura (2016), *Venustiano Carranza frente al Congreso Constituyente. Archivo histórico de su Proyecto de Reformas, intervenciones y comunicaciones, Tomo I. La Constitución nos une*, Consejo editorial H. Cámara de Diputados, México. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/vc-hist-proy-ref.pdf>.
- CAPELLA, Juan Ramón (2008), *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*, 5ª. ed., Madrid, Trotta.
- CARLOS ESPINOSA, Alejandro (2011), *Derecho militar mexicano*, 4ª. ed., México, Porrúa.
- CURZIO, Leonardo (2007), *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, UNAM-CISAN, México.
- DE LA CUEVA, Mario (2012), “La Constitución Política”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México, Fondo Editorial de la Cámara de Diputados.
- _____ (2011), *Curso de Derecho Constitucional*, México, Poder Judicial de la Federación.

- CHABAT, Jorge (2010) en *La iniciativa Mérida y la relación México- Estados Unidos: en busca de la confianza perdida*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Diccionario Jurídico Mexicano (2006), *Fuero de guerra*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 1758.
- DONADIO, Marcela y TIBILETI, María de la Paz (2014), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*, Buenos Aires, RESDAL. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Documents/atlas-RESDAL-2014-completo.
- FASSO, Guido (1996), *Historia de la filosofía del Derecho*, 3ra. ed., trad. José F. Lorca Navarrete, Madrid, Ediciones Pirámide, t. II.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio (1996), “Estado, sociedad civil y democracia” en *Valores, derecho y Estado*, España, Dykinson. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Documents/Estado_sociedad_civil_y_democracia.pdf.
- FERRAJOLI, Luigi (2014), *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Italia, Trotta.
- _____ (2010), *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, 2ª ed., Trotta.
- _____ (2004), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta.
- _____ (2009), “Pasado y Futuro del Estado de Derecho”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, edición de Miguel Carbonell, 4ª ed., Trotta, Madrid.
- FERRAJOLI Luigi et al (2010), *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, México-Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo y Fontamara
- FEUERBACH, Paul Johann Anselm Ritter von (2010), *Anti-Hobbes: o sobre los límites del poder supremo y el derecho del ciudadano contra el soberano*; trad. Leonardo G. Brond, Buenos Aires, ed. Hammurabi.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2009), *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, 2ª ed., México, Porrúa.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto (1988), *Derecho y filosofía*, México, Fontamara.
- GAXIOLA, F. Jorge (2012), “Los tres proyectos de Constitución en 1842”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, Fondo Editorial de la Cámara de Diputados.
- GLEDHILL, John (2017), *La cara oculta de la inseguridad en México*, trad. Francisco J. Ramos Mena, Paidós, México.

- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta (coords., 2014), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos III*, México, Fontamara-Universidad de Guanajuato Campus Guanajuato, colección Doctrina Jurídica Contemporánea.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis Armando y RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo (2006), “*La seguridad pública en la perspectiva local: participación ciudadana y prevención del delito en el Distrito Federal*”, en David Cienfuegos Salgado y María del Carmen Macías Vázquez (coords.) *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/12.pdf>.
- GUERRERO GUERRERO, Ana Luisa (2014), *Filosofía política y derechos humanos*, 2da. ed., Universidad Nacional, Autónoma de México, México.
- HABERMAS, Jürgen (2005), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. Manuel Jiménez Redondo, 4ª ed., Madrid, Trotta.
- HEGEL, Jorge Guillermo Federico (1968), *Filosofía del derecho*, 5ª edición, trad. Angélica Mendoza de Montero, Buenos Aires, editorial Claridad.
- HELLER, Herman (1942), *Teoría del Estado*, trad. Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ GARCÍA, Anabel (2016), *La verdadera noche de Iguala*, México, Grijalbo.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. (2014), “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Fondo editorial de la Cámara de Diputados.
- HERRERA-LASSO M., Luis y GONZÁLEZ G., Guadalupe (2010), “Inteligencia y seguridad nacional”, en Alvarado Arturo y Serrano Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, México.
- _____ (1990), “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México” en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores.
- HOBBS, Thomas (2014), *Leviatán: o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- JELLINEK, Georg (2000), *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, trad. Adolfo Posada, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- KALA, Julio César (2006), “Perseverancia en los contenidos penales preventivos”, en Peñaloza, José Pedro, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- KANT, Emmanuel (1873), *Principios metafísicos del derecho*, Librería de Victoriano Suárez.
- KELSEN, Hans (2009), *Teoría pura del derecho*, 4a ed., Buenos Aires, Edueba.
- KLEPAK, Hal (comp., 2012), *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*, Buenos Aires, RESDAL.
- LEA, John (2006), *Delito y modernidad*, México, Fontamara.
- LOCKE, John (2014), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, España, Alianza editorial.
- LOYO, Martha Beatriz (2013), “La reorganización militar durante los años veinte”, en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (2013), *Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Ilustre Nacional Colegio de Abogados de México, México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3535/14.pdf>.
- MORGENTHAU, Hans J. (1986) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, trad. Alfred A. Knopf, Argentina, sexta ed., Grupo editor Latinoamericano.
- MCLAUGHIN, Eugene y MUNCIE, John, (comps., 2005), *Diccionario de Criminología*, editorial Gedisa, Barcelona.
- NOHLEN, Dieter (2006), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-Colegio de Veracruz, t. I.
- NORIEGA, Alfonso (2012), “La Constitución de Apatzingán”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Fondo editorial de la Cámara de Diputados.
- PALACIOS ARZATE, José Luis y SIERRA VELÁZQUEZ, José de Jesús (2014), “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz”, ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (coord.), en *Seguridad Ciudadana: Visiones Compartidas*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- PAVARINI, Massimo (2006), *Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático. Una visión entre el centro y el margen*, México, Ediciones Coyoacán- CONACYT-FLASUD.
- PÉREZ DÁVILA, Samantha y ATUESTA BECERRA, Laura H. (2016), “Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México”, *Programa de Política de Drogas, CIDE*, México. Disponible en: http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/18_Fragmentaci%C3%B3n%20y%20cooperaci%C3%B3nFinal.pdf.
- PLASENCIA DE LA PARRA, Enrique (2013), “La modernización del ejército mexicano”, en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- POZZOLO, Susana (2009), “Un Constitucionalismo Ambiguo”, *Neoconstitucionalismo (s)*, Edición de Miguell Carbonell, 4ª ed., Madrid, Trotta.
- RABELL GARCÍA, Enrique (2014), *Neoconstitucionalismo en Querétaro*, México, Universidad Autónoma de Querétaro. Cuerpo Académico de la Facultad de Derecho y Miguel Ángel Porrúa.
- ROCWELL, Richard C. y MOSS, Richard H (1990), “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores.
- RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo y MARTÍNEZ NAVA, Susana (2016), “De la seguridad pública a la seguridad humana”, en Rendón Huerta Barrera, Teresita y Kala, Julio César, *Seguridad y Políticas Públicas*, México, Universidad de Guanajuato- Gobierno del Estado de Guanajuato
- ROMERO, MARTÍNEZ, Juan Manuel (2015), *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista*, México, UNAM.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos (2015), *El parámetro de control de la regularidad constitucional en México. Análisis sobre la evolución del concepto de supremacía constitucional en México*, México, Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- ROUSSEAU, Jean Jaques (2012), *El Contrato Social*, México, ed. Leyenda.
- SABINE, H. George (1994), *Historia de la teoría política*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- SANTAGATI, Claudio Jesús (2006), *Manual de derechos humanos*, Argentina, Ediciones jurídica Buenos Aires.

SEPÚLVEDA I., Ricardo J. (2014), “La Falacia de una Política de Seguridad al Margen de los Derechos Humanos”, en GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis y MORALES SÁNCHEZ, Julieta (coords.) *Derechos Humanos Actualidad y desafíos*, México, editorial Fontamara y Universidad de Guanajuato, colección Doctrina Jurídica Contemporánea.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (2001), *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª edición, España, Civitas.

SOSA LÓPEZ, José de Jesús (2014), “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz”, en *Seguridad Ciudadana: Visiones Compartidas*, Estrada Rodríguez, José Luis (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Strauss Leo (2011), *La filosofía política de Hobbes: su fundamento y su génesis*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio (2000), “Derechos humanos y sistemas penales en América Latina”, *El Poder Punitivo del Estado*, Argentina, edit. Juris, colección Criminología Crítica y Control Social.

Constituciones, leyes, tratados, convenciones y cualquier texto normativo

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Código Nacional de Procedimientos Penales*, D.O.F., México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>.

_____ (2016), *Constitución de Apatzingán*. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

_____ (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O.F., México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

_____ (2017), *Ley de Seguridad Interior*, D.O.F., México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf.

_____ (2005), *Ley de Seguridad Nacional*, D.O.F., México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

_____ (2009), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, D. O. F. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf.

- _____ (1986), *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf.
- _____ (1976), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, D.O.F., México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Primer Respondiente Protocolo Nacional de Actuación*, <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (2007), *Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal*, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007.
- _____ (2007), *Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal*, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5000808&fecha=17/09/2007.
- _____ (1926), *Ley orgánica del ejército nacional*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4474802&fecha=15/03/1926&cod_diario=189654.
- _____ (2012), *Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, D.O.F., México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LEMEFAM.pdf.
- _____ (2006), *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de seguridad nacional*, D.O.F., México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n18.pdf>.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revoluciones de México (2018), *Ley para Castigar los Delitos contra la Nación, el Orden, la Paz Pública y las Garantías Individuales, del 25 de enero de 1867*. Disponible en: https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/La_Ley_de_25_de_enero_de_1862_El_final_de_las_conspiraciones_contra_la_independencia_de_Mexico_.
- Naciones Unidas (2015), *Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948*. Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf.
- _____ (1996), *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf.

Organización de Estados Americanos (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Poder Judicial de la Federación (2015), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencia

Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 350.

Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 375.

Tesis P./J. 29/1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, marzo de 1996, página 396.

Hemerografía

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2013), “La policía en el sistema acusatorio”, *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal*, El papel de las instituciones policiales en el nuevo modelo procesal acusatorio, núm. 4, agosto, pp. 8-28. Disponible en: http://poderjudicialcdmx.gob.mx/documentos/publicaciones_judiciales/Revista_Nova_Iustitia_Final_Agosto_2013.pdf.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2008), Mesa de debate: “La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos”, *Serie cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la democracia A. C.* (Insyde), núm. 22, México.

CARBONELL, Miguel (2002), “El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana”, en *Ius et Praxis*, v.8, n.1 Talca. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100005>.

CHABAT, Jorge (1994).”Seguridad Nacional y Narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”. *Política y gobierno*, [S.l.], p. 97- 123, abr. 1994. ISSN 1665-2037. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/625/636>.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando (2011), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>.

ESCAMILLA NAVA, Pedro Eduardo (2016), “La policía en la implementación del sistema penal” *Multidisciplina. Revista electrónica de la facultad de Estudios Superiores de Acatlán*, Universidad Nacional Autónoma de México, no. 24, mayo-agosto, pp. 26-53, <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/viewFile/59334/52378>.

- FERNÁNDEZ, Eusebio (1982), “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en Anuario de Derechos Humanos, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 1. Disponible en: www.cervantesvirtual.com/descargaPdf/eusebio-fernandez-madrid
- DE GIORGI, Raffaele (2013), “El Estado Constitucional de Derecho (representaciones tlaxcaltecas en Cádiz)”, *Criterio y Conducta*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, semestral, núm. 13, enero-junio, pp. 55-67.
- LAPORTA, Francisco J. (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Núm. 4, Alicante Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc83440>.
- MEDINA MARTÍNEZ, Fuensanta (2015), “La iniciativa Mérida, un problema común de seguridad”. *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, vol. 2, no. 3 enero-junio, pp 161-197. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ppel-unam/20160621044930/Medina_Fuensanta_La_Iniciativa_Merida_un_problema_comun_de_seguridad.pdf.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo (2008), “Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito”, *Nueva Sociedad*, No. 213, enero-febrero, pp.156-169. Disponible en: https://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf.
- SÁNCHEZ David, Rubén y RODRÍGUEZ MORALES, Federmán Antonio (2006), “Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores” *Desafíos, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia*, Colombia, vol. 15, julio-diciembre, 2006, pp. 120-177. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633160005>.
- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises (2010),. “Hans Kelsen. Aportaciones Teóricas de la Teoría Pura del Derecho”, *Cuadernos de filosofía del derecho, DOXA*, núm., 33, p. 19. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/descargaPdf/hans-kelsen-aporaciones-teoricas-de-la-teoria-pura-del-derecho/>.
- SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, (2012) “La Guardia Nacional” *Asociación Internacional de Derecho Administrativo*. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/12/art/art8.pdf>.
- VELASCO ARROYO, Juan Carlos (1999), “De la Fascinación Jurídica a la Obsesión Democrática”, *Revista de Libros*, segunda época. Disponible en: <http://www.revistadelibros.com/articulos/facticidad-y-validez-de-jurgen-habermas>.
- _____ (1990), “Aproximación al conceptos de los derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Madrid, vol. 7. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/819107.pd>.
- VELEZ, Silvia (2008), “Una perspectiva político social”, Mesa de debate: La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos, Serie cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la democracia A. C. (Insyde), núm. 22, México.

Informes, planes, programas y documentos de trabajo

Amnistía Internacional (2017), *Falsas sospechas detenciones arbitrarias por la policía en México*. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/07/AMR4153402017SPANISH-4.pdf>.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Comentario legislativo*. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../file/Opinion_del_Dr_Elisur_Artega_reformas_LSN.pdf.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1997), *La masacre de Acteal Chenalhó Chiapas*, boletín de prensa del 30 de diciembre de 1997. Disponible en: https://frayba.org.mx/historico/archivo/boletines/971230_masacre_de_acteal_impunidad.pdf.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (2015), *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, México, p. 12. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/MX/InformeTlatlaya_La%20orden%20fue%20abatir.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *Situación de los Derechos Humanos en México*, Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

_____ (1998), Informe 49/97 “Aguas Blancas contra México”, Organización de Estados Americanos, 18 de febrero de 1998, párr. 128 y 129. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.520b.htm>.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., (2015) *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. Disponibles en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf>.

Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Primer Respondiente Protocolo Nacional de Actuación*. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteVI.pdf>.

Cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8690/CooperacionBilateralsobreSeguridad.pdf>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), *Caso Radilla Pacheco vs México*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010), *caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010*, Serie C No. 215, párr. 79 y *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010* Serie C No. 220. Párr. 85.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 (1960), Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuenta aniversario de la Revolución Mexicana, Tomo I, México. Disponible en: http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Diario_de_los_Debates_del_Congreso_Constituyente_1916-1917_t_I_.

Diario de los Debates, 15 de diciembre de 2010. Discusión y votación, 15 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOE_10jun11.pdf

Gobierno de la República (2014), *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/actas/PROGRAMASeguridadNacional2014-2018.pdf>.

_____ (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>.

_____ (2013), *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.promexico.gob.mx/documentos/pdf/programa-gobierno-cercano-moderno-2013-2018.pdf>.

_____ (2007) Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012*. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

_____ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 6. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.

Grupo Interdisciplinarios de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/resumenejecutivo-giei.pdf>.

Humans Rights Watch (2017), *Informe mundial 2017*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2017/country-chapters/298379>.

_____ (2006), *México: el cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2006/05/16/mexico-el-cambio-inconcluso/avances-y-desaciertos-en-derechos-humanos-durante-el>.

Institute for Economics and Peace (2018), *Índice de paz México 2018*, p. 2. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE*, Primer trimestre de 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf.

_____ (2017), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf.

_____ (2017), *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. Disponible en: <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf>

Naciones Unidas (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado, Washington, p. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf.

_____ (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, pp. 25 y 26. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.

Open Society Foundations (2016), *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, New York. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>.

_____ (2013), *Principios de Tshwane*, Nueva York. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-espanol-10302014%20%281%29.pdf>.

Organización de Estados Americanos (2015), *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en México al 31 de diciembre de 2015*.

_____ (2009), *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiv.sp.htm>.

Procuraduría General de la República (2017), *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo*, México. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf.

_____ (2016), *Informe del caso Iguala. Estado que guarda la investigación de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, en Iguala Guerrero*, Subprocuraduría

de Derechos Humanos Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, p. 60. Así también lo señala el Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Estado de la investigación del caso Iguala*.

Secretaría de Gobernación (2017), *Programa Rector de Profesionalización*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP_2017.pdf.

_____ (2014), *Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Durango/Todos%20los%20Municipios/wo81490.pdf>.

Secretaría de Servicios Parlamentarios (2008), Cuaderno de apoyo para la Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, proceso legislativo del 18 de junio de 2008, p. 40. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>.

Servicio de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados LX Legislatura, *Iniciativa Mérida Compendio*, México, 2008

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/SNA/ind_Sector_SM.asp?Id_Sec=2.

Transparency International (2017), *Índice de percepción de la corrupción 2017*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

_____ (2017), *Las personas y la corrupción: América latina y el Caribe*, 2017, p. 11. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2017_GCB_AME_ES.pdf

UNESCO (2008) *International Bureau of Education Working Papers on Curriculum Issues N° 8*

Varios 912/2010. "Caso Rosendo Radilla Pacheco". Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>.

World Justice Project (2016), *Índice de Estado de Derecho 2016* Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-del-estado-de-derecho-2016-via-world-justice-project/.

Solicitudes de acceso a la información

Solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0000700227117, en la que recayó una resolución de información reservada marcada como CT/RIR/227117/1051-2017 de fecha 15 de noviembre de 2017.

Solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0000700015618, a la cual recayó la respuesta antes transcrita de fecha 27 de febrero de 2018.

Notas periodísticas

Nota periodística del 07 de abril de 2018, por Ignacio Alzaga, Milenio. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/marina-disparos-helicoptero-familia-nuevo_laredo-tamaulipas-pgr-enfrenamiento-milenio_0_1153084684.html.

Nota periodística del 05 de mayo de 2015 publicada en Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/expresiones/2015/05/05/1022534#imagen-9>.