

SEGURIDAD INTERIOR: ELEMENTOS PARA EL DEBATE

4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS DE LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

Recientemente, se han presentado al menos tres iniciativas sobre la Ley de Seguridad Interior por legisladores federales de tres diversos partidos, ante las Cámaras de Diputados y de Senadores, y que hoy ya se están discutiendo al interior de la Cámara Alta.

La primera de estas iniciativas fue presentada el 13 de septiembre del 2016 por el Senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional (PAN), ante la Cámara de Senadores. La segunda fue suscrita por los Diputados Federales Cesar Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, ambos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y fue presentada el 27 de octubre del 2016 en el Palacio Legislativo de San Lázaro, ante la Cámara de Diputados. La tercera y hasta ahora última iniciativa sobre la Ley de Seguridad Interior, fue presentada el pasado 11 de enero del 2017 ante el Senado de la República, por el Senador Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Es del conocimiento público que, tras haberse presentado, las iniciativas han sido reiteradamente cuestionadas en relación con su constitucionalidad¹. Ello nos ha obligado a realizar un análisis en esta materia, que permita reflexionar y discutir sobre este punto, antes de que sean aprobadas.

Antecedentes constitucionales del concepto de Seguridad Interior

El concepto de *seguridad interior* en México es histórico. Aparece de manera literal en las Siete Leyes Constitucionales de 1936. Sin embargo, existe desde los orígenes de nuestro régimen constitucional, pues la Constitución Federal de 1824 ya señalaba que el presidente tenía facultades

¹ GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio; “Militares, derechos humanos y seguridad interior”, Nexos, enero 9, 2017, consultable en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6278>; PÉREZ CORREA, Catalina; “Un barniz de legalidad a costa de la Constitución”; El Universal, 10 de enero, 2017, consultable en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/catalina-perez-correa/nacion/2017/01/10/un-barniz-de-legalidad-costa-de>; Comunicado de organizaciones y especialistas sobre las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; en: “Ley de seguridad interior amenaza derechos humanos y Estado de derecho: ONG”, Aristegui Noticias, enero 10, 2017, consultable en: <http://m.aristeguinoticias.com/1001/mexico/ley-de-seguridad-interior-amenaza-derechos-humanos-y-estado-de-derecho-ong/>; ANAYA, Alejandro; “¿Ley de seguridad interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles”; La Silla Rota, 11 de enero, 2017, consultable en: <http://lasillarota.com/ley-de-seguridad-interna/Pluma-Invitada#.WIII8IN96M8>; LÓPEZ PORTILLO, Ernesto; “Sherlock Holmes no es popular: 10 años de guerra”; Nexos, enero 16, 2017; consultable en: <http://seguridad.nexos.com.mx/?p=11>; PÉREZ CORREA, Catalina; “Los militarismos se alinean”; El Universal, 24 de enero, 2017, consultable en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/catalina-perez-correa/nacion/2017/01/24/los-militarismos-se-alinean>; entre otros, (paginas consultadas el 25 de enero de 2017). También: “Tercera reunión de acercamiento y reflexiones: la seguridad interior desde la perspectiva de los derechos humanos”, organizada por la Comisión de Gobernación del Senado de la República, la cual tuvo verificativo en el Salón de Protocolos de la Presidencia del Senado, el día 26 de enero del 2017.

para aplicar las leyes y decretos dirigidos a conservar la independencia de la nación en lo exterior y, asimismo, “su unión y libertad en lo interior” (ver cuadro 1).

CUADRO 1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERIOR EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE MÉXICO		
Constitución	Fecha de expedición	Disposición constitucional
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824	Octubre 4, 1824	<i>“Art. 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen: (...) III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior”.</i>
Siete Leyes Constitucionales de 1836 Cuarta Ley	Diciembre 29, 1836	<i>“Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la Republica: (...) XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior”.</i>
Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843	Junio 12, 1943	<i>“Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República: (...) XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución”.</i>
Constitución Política de la República Mexicana de 1857	Febrero 5, 1857	<i>“Art. 85.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: (...) VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	Febrero 5, 1917	<i>“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: (...) VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.²</i>
Fracción VI, del Art. 89, en la Constitución vigente	Abril 5, 2004.	<i>“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: (...) VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza</i>

² Esta disposición constitucional hasta el momento ha sido reformada en dos ocasiones: DOF 10-02-1944, y DOF 05-04-2004. Aquí aparece el texto derivado de la reforma del 2004.

		<i>Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.</i>
Fuente: Constituciones Históricas de México, reformas constitucionales y texto constitucional vigente.		

Como se ve, la preocupación del Constituyente de 1824 era dejar claro que el presidente debía aplicar las normas que garantizaran tanto la independencia de la entonces naciente República Mexicana, como la unión y la libertad de las entidades federativas que la componían. Dicho en otras palabras, se trataba de otorgarle facultades al ejecutivo para aplicar las leyes tendientes a proteger al Estado de invasiones de potencias extranjeras, y aquellas otras que mantuvieran tanto la integridad de la Unión, como la libertad de los Estados y territorios que entonces componían al Estado Mexicano.

En ese sentido, pese a la antigüedad y arraigo histórico en nuestro orden constitucional del concepto de *seguridad interior*, que data de hace más de 80 años, en ningún momento de nuestra historia constitucional parece haberse otorgado a este término el significado que hoy se desprende de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Origen de la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional

Las tres iniciativas encuentran su fundamento en la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice que: “Art. 73.- *El Congreso tiene facultad: (...) XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.*

Esta disposición constitucional es fruto del Decreto por el que se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el lunes 5 de abril del 2004, bajo la administración del Presidente Vicente Fox.³

Esta reforma derivó de tres iniciativas presentadas de manera separada ante la Cámara Baja por los Diputados Omar Fayad Meneses, César Augusto Santiago Ramírez y Alberto Amador Leal, los tres del Partido Revolucionario Institucional (PRI), siendo la primera de ellas la que de alguna manera primó sobre las otras dos.

La iniciativa del Diputado Federal Omar Fayad Meneses, que fue presentada el día 8 de noviembre del 2001, señala en su Exposición de Motivos que su intención era atender “*Los diversos acontecimientos que (...) recientemente han ocurrido en el plano nacional e internacional*”, haciendo referencia a los hechos sucedidos un mes antes en la ciudad de Nueva York (9/11) y asimismo, que la propuesta de reforma constitucional tenía por objeto, reforzar las facultades de la Federación en materia de *seguridad nacional*, a fin de estar en posibilidad de hacer frente de manera efectiva a este tipo de sucesos. Las otras dos iniciativas, presentadas respectivamente el 29 de noviembre del

³ Ver: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_156_05abr04_ima.pdf (consultado el 11 de enero del 2017).

2011 y el 13 de diciembre del 2002, contienen en sus exposiciones de motivos razones y argumentos similares.

El Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre esta reforma fue aprobado el 13 de diciembre del 2002, tanto en lo general como en lo particular, por 426 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones. Asimismo, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Primera, de la Cámara de Senadores, se aprobó en lo general y también en lo particular, el 29 de abril del 2003 con 92 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. Con esto, el 18 de marzo del año siguiente fue emitida la correspondiente declaratoria de reforma constitucional, al obtenerse la aprobación favorable de 20 legislaturas locales.

Como puede verse, se trató de un proceso legislativo impulsado por un solo partido (el PRI), que en ese momento no se encontraba en el poder y que, pese a ello, fue extremadamente terso, pues fue aprobado una amplia mayoría de legisladores federales de ambas Cámaras y por 20 Legislaturas locales, además de no tener un solo voto en contra.⁴

Parece entonces que, en ese momento, existía un consenso más o menos generalizado sobre la necesidad de fortalecer las capacidades del Gobierno Federal para hacer frente a posibles sucesos que pudiesen atentar contra de la *seguridad nacional*.

Empero, en este proceso legislativo no se tocó el concepto de *seguridad interior*, no se abordó su significado, y tampoco se dijo que ésta era parte de la *seguridad nacional*. Antes al contrario, el proceso de reforma constitucional del 2004 parece haber partido de las diferencias entre la *seguridad nacional* y la *seguridad pública*, y por ende, de las diversas capacidades que requiere el Estado para hacerles frente.

En ese sentido, parece ser que ni el Constituyente Histórico, ni el Constituyente de 1917, ni tampoco el Constituyente Permanente de 2004, tuvieron la intención de concederle facultades al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de *seguridad interior*, ni señalaron en momento alguno que se trataba de un vocablo inserto dentro del concepto de *seguridad nacional*.

Las facultades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, en la Jurisprudencia de la SCJN

Aunque desde el sexenio de Vicente Fox la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya se había referido en su jurisprudencia a la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, fue durante el mandato del Presidente Felipe Calderón que la Corte creó un marco jurisprudencial que le dio sustento a la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública.

Ese marco derivó de lo resuelto por el Alto Tribunal el 5 de marzo de 1996, en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 promovida el 11 de diciembre de 1995 por el entonces Diputado Federal Leonel Godoy Rangel junto con otros 166 Diputados, en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

⁴ El proceso legislativo completo puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_156_DOJ_05abr04.pdf (consultada el 11 de enero del 2017).

Pública.⁵ Los rubros de los criterios jurisprudenciales a los que dio lugar esta ejecutoria de la Suprema Corte, son los siguientes:

“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)” (Tesis P./J. 38/2000, con núm. de Registro 192080).

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESCRITO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.” (Tesis P./J. 37/2000, con núm. de Registro 192081).

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESCRITO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.” (Tesis P./J. 36/2000, con núm. de Registro 192082).

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE.” (Tesis P./J. 34/2000, con núm. de Registro 192084).

El conjunto de estas tesis jurisprudenciales afirma que el Presidente de la República, en el ámbito de sus facultades, puede solicitar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, siempre y cuando sea bajo un mando civil y con respeto a las garantías individuales (hoy entendidas como derechos humanos a partir de la reforma del artículo primero de la Constitución). En especial, destacan las Tesis con número de registro 192080 y 19081, que son las que con mayor frecuencia se han utilizado para fundamentar las acciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública.

En suma, son estas jurisprudencias las que han servido como el sustento legal de los operativos que han realizado las Fuerzas Armadas hasta la fecha. Es decir, hasta el momento, dicha participación únicamente se encuentra regulada y limitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Inconstitucionalidad de regular la materia de seguridad interior en México

Las iniciativas sobre la Ley de Seguridad Interior, presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN), por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y más recientemente, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), efectivamente parecen incurrir en algunos vicios de constitucionalidad importantes, que requieren ser analizados y discutidos antes de ser aprobadas.

⁵ Las fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan que El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integra, entre otros miembros, por “III. El Secretario de la Defensa Nacional”, y “IV. El Secretario de Marina”.

En concreto, los problemas de constitucionalidad que se detectan en las iniciativas, son los siguientes:

1. Violación al artículo 73 constitucional

Actualmente, el Congreso de la Unión no parece tener facultades para expedir una ley en materia de seguridad interior.

Ello es así porque para que el Congreso Federal pueda emitir una ley, requiere de facultades expresas en la Constitución General de la República, y el Artículo 73 constitucional, que establece las facultades del Congreso, no le faculta expresamente para emitir una Ley de Seguridad Interior.

De hecho, la única referencia constitucional a la *seguridad interior* se encuentra en el artículo 89, a propósito de las facultades del Presidente de la República. Sin embargo, como vimos antes, esta norma nunca estuvo relacionada con lo que ahora definimos como *seguridad nacional*, además de que, por sí sola, tampoco podría facultar al Congreso para emitir una ley en la materia, pues sólo regula las facultades del Presidente, no las del Congreso de la Unión.

Por otro lado, contrario a lo que señalan las exposiciones de motivos, el concepto *seguridad interior* no es parte de la *seguridad nacional* al que se refiere la fracción XXIX-M del art. 73 constitucional. Ello se desprende tanto de las definiciones de estos conceptos que proveen la doctrina y la ciencia política que se expusieron antes, como de las nociones de *seguridad interior* y *seguridad nacional* que se infieren de las Constituciones históricas de nuestro país, pues si bien el concepto de *seguridad interior* ha existido desde nuestros primeros textos constitucionales (literalmente, desde 1836), nunca antes se le atribuyó a este concepto la definición que ahora se le pretende otorgar, y tampoco se le incluyó antes dentro del concepto de *seguridad nacional*.

Hay que decir que el concepto de *seguridad nacional* proviene del Decreto del 2004 por el que se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reformó la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al que se hizo referencia con antelación.⁶ Esto quiere decir que la introducción del término *seguridad nacional* a nuestro derecho es del 2004, esto es, mucho después de la inclusión en nuestro orden jurídico del concepto de *seguridad interior*, que data de nuestras primeras normas constitucionales.

Aunado a lo anterior, el concepto de *seguridad interior*, en los términos en que lo plantean las iniciativas en comento, se asemeja sobre todo a la noción de *seguridad pública*, cuya regulación le corresponde tanto a las entidades federativas como a la Federación, en sus respectivas competencias.

Al parecer lo que las iniciativas pretenden incluir dentro del concepto de *seguridad interior*, son supuestos ya regulados, concretamente: casos típicos de seguridad pública (investigación de delitos locales y federales); casos de seguridad nacional (actos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, amenazas a la gobernabilidad, etc.); casos que motivan un estado de excepción en términos del art. 29 constitucional (perturbaciones a la paz pública); e incluso riesgos sanitarios (vr. gr. fenómenos de emergencia ambiental, amenazas sanitarias, etc.). Todos estos supuestos ya se encuentran regulados, y no requieren de la expedición de una nueva ley (ver: cuadro X RAUL).

⁶ Publicado en el DOF el lunes 5 de abril del 2004.

En estricto sentido, nuestra Constitución ya prevé los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia que tengan por objeto, por ejemplo, infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública; aquellos otros que impliquen actos violentos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática; actos que generen la alteración de la paz pública, e incluso, actos que amenace en forma grave la vigencia de los derechos humanos o que altere el orden constitucional, como lo establecen las iniciativas en comento.

Incluso nuestra Constitución establece mecanismos que permiten restringir la protección que otorgan los derechos fundamentales y que, asimismo, facultan al Presidente de la República para que, en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, emplee al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea para hacer frente y dar solución inmediata a una problemática grave que aqueje a nuestra nación, sea de la naturaleza que sea.

Estos mecanismos son, principalmente, la suspensión de derechos humanos y sus garantías, prevista en el artículo 29 de la Constitución, y la desaparición de poderes, contemplada en la fracción V del artículo 76 constitucional. Son estos procedimientos, en los que debe intervenir tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, los que constitucionalmente resultan aplicables para hacer frente a situaciones de esta naturaleza.

2. Violación al primer párrafo del artículo 29 constitucional

Contrario a lo que parecen decir, o bien, dicen textualmente las iniciativas, las tres posibilitan la suspensión de algunos derechos humanos por simple decreto del Presidente de la República.

El párrafo primero del artículo 29 de la Constitución General de la República, establece lo siguiente:

“Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave a 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, 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 tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción 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; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”.

Las iniciativas permiten suspender, por ejemplo, la libertad de tránsito, protegida por el art. 11 constitucional; o el derecho a no ser molestados en nuestra persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, tal y como lo preceptúa el art. 16 de la Constitución; e incluso, los derechos a no ser detenidos en cualquier caso, y a no ser objeto de violencia por parte de las autoridades, derechos que se encuentran protegidos tanto por el artículo 14, como por el artículo 16 constitucional.

Esto sucede cuando se plantea en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior la posibilidad de instalar *puestos de revisión* en la vía pública; cuando se señala que estos puestos estarán facultados para inspeccionar tanto a las personas como a sus bienes sin que se trate de un caso de flagrancia, y sin que exista mandamiento judicial que lo autorice; cuando se otorga atribuciones a las autoridades militares para hacer uso “legítimo” de la fuerza pública en contra de civiles con objeto de impedir la comisión de delitos, e incluso, cuando se faculta a estas mismas autoridades para detener personas y asegurar bienes relacionados con la posible investigación de delitos. Todos estos supuestos dan lugar a la suspensión de derechos humanos por simple Decreto del Presidente de la República (ver cuadro 2).

CUADRO 2. Principales derechos humanos que podrían suspenderse por Decreto del Ejecutivo, de acuerdo con las iniciativas de Ley de Seguridad Interior	
Derecho humano	Fundamento constitucional
• Libertad de Tránsito	Art. 11
• Derecho a no ser privados de la libertad, sino mediante juicio	Art. 14
• Derecho a no ser privados de nuestras posesiones, sino mediante juicio	Art. 14
• Derecho a no ser privados de nuestros derechos, sino mediante juicio	Art. 14
• Derecho a no ser molestados en nuestra persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento	Art. 16
• Derecho a no ser molestado en nuestra familia, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento	Art. 16
• Derecho a no ser molestado en nuestros papeles, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento	Art. 16
• Derecho a no ser molestados en nuestras posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento	Art. 16
• Derecho a no ser objeto de violencia por parte de ninguna autoridad pública	Arts. 14 y 16
Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.	

La suspensión de derechos humanos y sus garantías, requiere de la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 29 constitucional, que implica la participación tanto del titular del Poder Ejecutivo, como del Congreso de la Unión, es decir, no puede llevarse a cabo únicamente mediante la expedición de un Decreto del Presidente de la República.

Sobre este particular, resulta especialmente delicado que las iniciativas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) califiquen de “legítimo” el uso de la fuerza

pública para controlar, repeler o neutralizar, “actos de resistencia no agresiva” por parte de la población.

Esto resulta constitucionalmente cuestionable pues como se dijo, ninguna autoridad puede molestar a un particular o privarle de ningún derecho (la libertad, la integridad personal, etc.) sino con los requisitos de la propia Constitución establece. Además, no puede utilizar la fuerza pública en su contra y menos aún si se trata de reprimir actos de naturaleza pacífica o “no agresiva”. De hecho, técnicamente la legitimidad del uso de la fuerza pública se califica una vez que ya se ha ejercido, no antes, y menos en una ley, pues es hasta entonces cuando puede determinarse si la autoridad hizo o no “uso legítimo” de la fuerza. En ese sentido, es delicado que en la propia ley se califique de “legítimo” el uso de la fuerza pública y que se permita su utilización en contra de “actos de resistencia no agresiva” (ver cuadro 3).

CUADRO 3. Disposiciones de las iniciativas que facultan a las Fuerzas Armadas para hacer uso legítimo de la fuerza pública
INICIATIVA DEL PRI (27/10/16)
<p>“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) <u>Uso legítimo de la fuerza</u>: utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar <u>actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave</u>”.</p>
INICIATIVA DEL PAN (13/9/16)
<p>“Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) <u>Uso legítimo de la fuerza</u>: la utilización de técnicas, tácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, para controlar, repeler o neutralizar <u>actos de resistencia no agresiva, agresiva, agresiva grave</u> bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos”.</p>
<p>“Art.22. En los casos en los que se contemple la participación de la Fuerza Especial de Apoyo Federal o de algún otro Cuerpo o Servicio de la Fuerza Armada Permanente, la declaratoria de afectación a la seguridad interior se ajustará a los siguientes lineamientos, así como a las disposiciones previstas en el Reglamento de esta Ley: (...) c) La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer <u>uso legítimo de la fuerza</u> para cumplir con un deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; <u>contrarrestar la resistencia no</u></p>

<i>agresiva, agresiva o agresiva grave; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia.”</i>
INICIATIVA DEL PRD (11/1/17)
La iniciativa del PRD no contiene una disposición similar.
Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior. El subrayado es nuestro.

Todo lo anterior, en efecto, resulta contrario al artículo 29, pues de acuerdo con esta disposición constitucional, la suspensión de derechos humanos y sus garantías, requiere de un procedimiento muy específico, del cumplimiento de requisitos puntuales e, invariablemente, de la autorización del Poder Legislativo, es decir, de las dos Cámaras del Congreso de la Unión o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

3. Violación de los artículos 21 y 129 de la Constitución

Las tres iniciativas son contrarias al primer párrafo del artículo 21 constitucional, pues otorgan atribuciones legales a las Fuerzas Armadas, esto es, a la Secretaría de la Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional, para investigar y perseguir los delitos.

En estrecha conexión con lo anterior, transgreden asimismo el texto expreso del artículo 129 constitucional, que mandata que, en tiempo de paz, las autoridades militares no pueden ejercer las funciones que le corresponden a las autoridades civiles.

El primer párrafo del artículo 21 constitucional, así como la primera parte del artículo 129 de la propia Constitución General de la República, señalan lo siguiente

“Art. 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”.

“Art. 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Ahora bien, contrario a lo establecido en dichas disposiciones constitucionales, las iniciativas de Ley de Seguridad Interior contienen disposiciones que facultan a las Fuerzas Armadas para investigar y perseguir delitos, es decir, para ejercer funciones que, en tiempo de paz, corresponden a las autoridades civiles (ver: “Cuadro 1”).

Algunos ejemplos de sustitución de atribuciones de autoridades civiles

Declaración de la ley de que ninguna de sus preceptos autoriza la sustitución de las facultades de las autoridades civiles	Autorización expresa para llevar a cabo funciones que, en tiempos de paz, corresponden a las autoridades civiles (Policías y Ministerios Públicos)
INICIATIVA DEL PRI	
<p><i>“Art. 17.- En ningún caso las Acciones de Orden Interno y Seguridad Interior que lleve a cabo el Gobierno Federal conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto substituir en el cumplimiento de sus respectivas competencias y responsabilidades a las autoridades de los otros órdenes de gobierno”.</i></p>	<p><i>“Art. 25.- Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito ... [se limitarán a] preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía”.</i></p>
	<p><i>“Art. 28.- (...) Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información”.</i></p>
INICIATIVA DEL PAN	
<p><i>“Art. 30.- En atención a las afectaciones a la seguridad interior, en los términos previstos en el artículo 29 de esta Ley, queda estrictamente prohibido a la Fuerza Especial de Apoyo Federal y a la Fuerza Armada Permanente, realizar funciones propias del Ministerio Público o Policías de investigación, tales como recibir declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia o retenerla en instalaciones distintas a los sitios de retención del Ministerio Público”.</i></p>	<p><i>“Art. 29.- Exclusivamente bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, la Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente, tendrán las siguientes atribuciones:</i> <i>(...)</i> <i>II. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos...”</i></p>
	<p><i>“Art. 29.- (...) IV. Participar (...) en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos...”</i></p>
	<p><i>“Art. 29.- (...) V. Coadyuvar (...) en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales”</i></p>
	<p><i>“Art. 29.- (...) VII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios”</i></p>
	<p><i>“Art. 29.- (...) VIII. Recabar datos generales y en su caso entrevista, de manera voluntaria (SIC), a las personas que pudieren aportar algún elemento</i></p>

	<i>para la investigación en caso de flagrancia⁷ o por instrucción del Ministerio Público”.</i>
	<i>“Art. 29.- (...) XII. Realizar inspección de bienes y personas en los puestos de revisión en la vía pública, en los términos previstos en la presente Ley”.</i>
	<i>“Art. 29.- (...) XIII. Emplear el uso legítimo de la fuerza en los términos previstos en la presente Ley.</i>
INICIATIVA DEL PRD	
<i>“Art. 43.- (...) Las acciones dirigidas a la investigación, persecución y sanción de los delitos quedan reservadas a la autoridad civil”.</i>	<i>“Art. 43.- En el caso particular de las acciones de seguridad pública que se emprendan conforme al decreto, los elementos de la Fuerza Armada permanente podrán realizar operaciones de prevención del delito y de respaldo de la autoridad civil responsable en aquellas acciones dirigidas a la detención, mediante la ejecución de órdenes de aprehensión o en flagrancia, de personas indiciadas en investigaciones delictivas”.</i>
Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.	

Vale precisar que las jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)” [con núm. de registro 192080], y “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDAMENTADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA” [con núm. de registro 192081], no constituyen un sustento suficientemente sólido para otorgar fundamento constitucional a estas iniciativas, debido a que:

- Ambas tesis de jurisprudencia fueron emitidas por la Suprema Corte de Justicia en 1996, es decir, hace más de 20 años, cuando el artículo 21 constitucional aún no tenía el contenido que hoy tiene, y en circunstancias muy diferentes a las actuales. Para estimar que este actuar tiene justificación constitucional, sería necesario volver a instar al Alto Tribunal para que se pronuncie sobre el tema en las circunstancias actuales.
- La jurisprudencia con número de registro 192080 señala expresamente que el ejército, armada y fuerza aérea pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, pero *“sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables”*, lo que implica que este criterio

⁷ A manera de aclaración conviene señalar que técnicamente, no puede haber investigación en casos de flagrancia. Si hay investigación sobre la comisión de un delito, evidentemente ya no hay flagrancia.

jurisprudencial no justifica, de manera alguna, que no se cumpla con las disposiciones legales, ni mucho menos constitucionales que resulten aplicables al caso.

- La jurisprudencia con número de registro 192081 señala que las autoridades civiles pueden solicitar el apoyo de las militares cuando se trate de circunstancias *“que se prevea que podrán controlarse con rapidez”*, lo que implica que deben ser supuestos temporales, a los que pueda hacerse frente rápidamente. Ello es contrario a las iniciativas que, al parecer, vuelven permanente una situación que, por disposición del Alto Tribunal Constitucional, sólo debería ser provisional.
- Por último, el criterio jurisprudencial con número de registro 192081 precisa que, en todos los casos, *“se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales [hoy derechos humanos], estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado”*. Esto quiere decir que las iniciativas deberían contemplar los mecanismos adecuados para que las Comisiones de Derechos Humanos, tanto las locales como la Nacional, puedan cuidar y vigilar que no se violen los derechos humanos de la población. Solamente la Iniciativa del PRD contempla esta posibilidad (art. 27).

Es de llamar la atención que la mañana del 25 de enero del 2017, se presentó al Senado de la República una iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el Senador independiente Manuel Cárdenas Fonseca.

Dicha iniciativa propone, en primer lugar, añadir al artículo 73 de la Constitución, la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de seguridad interior. Asimismo, tiene por intención adicionar el artículo 129 constitucional con un segundo párrafo, para definir a la seguridad interior como una función del Estado coordinada por el Ejecutivo Federal, con la participación de los tres órdenes de gobierno. De igual manera, propone reformar la fracción VI del artículo 89 constitucional para establecer controles en la ley a las facultades del Poder Ejecutivo en materia de seguridad interior. Y finalmente, plantea reformar el artículo 129 constitucional para establecer que las Fuerzas Armadas, en tiempos de paz, podrán participar de manera extraordinaria, por tiempo limitado y de acuerdo con lo que establezca la ley de la materia, en tareas de protección civil y de seguridad interior.

Si las iniciativas de Ley de Seguridad Interior contasen con un sustento constitucional suficiente, probablemente no sería necesario que se presentase, a su vez, esta iniciativa de reforma constitucional.

Conclusiones del Cuaderno / Reporte de Temas Estratégicos

Al igual que en 2006, México vuelve a atravesar por la disyuntiva de mejorar su sistema de justicia o reforzar las facultades de las autoridades militares en el país.

Lo primero, mejorar el sistema de justicia, involucra acciones complejas. Entre otras, la profesionalización de las policías municipales, estatales y federales; la modernización del sistema penitenciario nacional; la independencia de las procuradurías de justicia locales y de la Procuraduría General de la República, así como la renovación de sus capacidades en materia de investigación y persecución de los delitos.

De igual manera, mejorar el sistema de justicia implica el empoderamiento de los jueces locales y federales en cuanto a sus atribuciones para controlar judicialmente la actuación de las policías y ministerios públicos, y proteger los derechos humanos de la población. Se trata de un proceso que, si bien puede ser largo y complejo, podría proporcionar beneficios muy importantes para la institucionalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestro país.

La segunda opción, esto es, fortalecer las capacidades de las instituciones militares en México, significa dar sustento legal a acciones que, *de facto*, ya suceden todos los días en el territorio nacional, y es sobre todo una medida considerablemente más sencilla de implementar, dado que tal y como se ha planteado, sólo requiere de la aprobación de una nueva ley por parte del Congreso de la Unión.

Mejorar el sistema de justicia llevaría tiempo, pero podría reducir enormemente la impunidad; podría también disminuir la violencia en México e, incluso, hacer decrecer la cantidad y la gravedad de las violaciones a derechos humanos, y muy especialmente, podría crear las condiciones necesarias para combatir la corrupción en México.

Reforzar las facultades de las autoridades militares, en cambio, si bien puede ser una respuesta inmediata y de enorme visibilidad para tratar de dar solución a la grave problemática de inseguridad que atravesamos, también puede implicar la prolongación de la crisis humanitaria del país, y en poco tiempo, puede producir un mayor debilitamiento de todas las instituciones de justicia, sobre todo de las policías y procuradurías, y con ello, el menoscabo de nuestro Estado Constitucional de Derecho.

Elegir una opción u otra, presenta ventajas y desventajas, pero, sobre todo, involucra la importante decisión de definir el rumbo que tomará la vida ciudadana de nuestro país en los próximos años.

Bajo estas premisas, en el presente documento se profundiza sobre el concepto de *seguridad interior* y se analiza su relación con otros conceptos tales como *seguridad nacional* y *seguridad pública*; se aportan elementos básicos para el estudio de la constitucionalidad de las propuestas de Ley de Seguridad Interior; se analizan las virtudes, bondades y defectos del diseño institucional implícito en estas propuestas de ley, y por último, se proporcionan algunos datos fundamentales sobre los efectos de las políticas públicas ejercidas a este respecto desde el 2006. Esperamos contribuir con ello al debate público sobre este importante tema en nuestro país.