

DICIEMBRE 2018

Quórum Legislativo

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Legislación mexicana
en materia de discapacidad

Gonzalo Santiago Campos

Reformas en materia de
organización y funcionamiento
del Congreso

Juan Carlos Cervantes Gómez

La Fiscalización del
gasto federalizado
(Aportaciones Federales)

Cecilia Licona Vite

Políticas públicas y
técnica legislativa,
¿conceptos excluyentes o
simbiosis necesaria?

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

124



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Quórum Legislativo 124

es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente de la Mesa Directiva
Dip. Porfirio Muñoz Ledo

Presidente de la Junta de Coordinación Política
Dip. Mario Delgado Carrillo
Integrantes
Dip. Juan Carlos Romero Hicks
Dip. René Juárez Cisneros
Dip. Fernando Luis Manzanilla Prieto
Dip. Reginaldo Sandoval Flores
Dip. Itzcóatl Tonatíuh Bravo Padilla
Dip. José Ricardo Gallardo Cardona
Dip. Arturo Escobar y Vega

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Integrantes

Juan Carlos Cervantes Gómez
Encargado del Despacho de la Dirección General
Director de Estudios Legislativos

María Amelia Olguín Vargas
Directora de Estudios de Constitucionalidad

Juan Ramírez Marín
Director de Estudios Jurídicos

Gonzalo Santiago Campos
Director de Estudios Parlamentarios

Diseño y formación

D3 Ediciones SA de CV
Josué García de la Fuente,
Ana Karina Mendoza Cervantes

Fotografía de portada

D3 Ediciones SA de CV

Fotografía de página:
al momento.mx

ISSN: 1870-7270

Quórum Legislativo 124 Publicación del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de
Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66,
Colonia El Parque. Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960.
Ciudad de México.

Impresa en D3 Ediciones, S.A. de C.V., Super Avenida Lomas Verdes,
No. 2560. Int. 306, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120,
en el mes de diciembre de 2018 con un tiraje de 1000 ejemplares.
Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la
fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.
Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

DICIEMBRE 2018



Índice

Editorial	02
------------------	-----------

CEDIP

Legislación mexicana en materia de discapacidad	05
--	-----------

Gonzalo Santiago Campos

Reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso	27
--	-----------

Juan Carlos Cervantes Gómez

Políticas públicas y técnica legislativa, ¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?	59
--	-----------

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

La Fiscalización del gasto Federalizado (Aportaciones Federales)	85
---	-----------

Cecilia Licona Vite

La Seguridad Interior en México	129
--	------------

Oscar Uribe Benítez

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México	171
---	------------

Jesús Ruiz Munilla

Editorial



El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), desde hace quince años se dio a la tarea de retomar la publicación de la revista Quórum, la cual se integra con investigaciones cuyo principal propósito es analizar y difundir temas que generan debate en la Cámara de Diputados.

El CEDIP pendiente del análisis de los cambios sociales y políticos que puedan tener impacto en las funciones del Poder Legislativo y en aras de continuar con una actividad editorial, que pueda ser útil para los órganos parlamentarios de la LXIV Legislatura, pone a disposición de las y los diputados federales y locales, grupos parlamentarios, partidos políticos y público interesado en los trabajos legis-

lativos, un nuevo número de Quórum Legislativo, la cual se ha consolidado como nuestra revista emblema.

La Revista Quórum Legislativo 124 se conforma de investigaciones que se han desarrollado en el marco de los derechos humanos y del fortalecimiento de la integración de los tres niveles de gobierno, muestra de ello es el trabajo denominado *"Legislación mexicana en materia de discapacidad"*, a través de la cual se expone y explica la manera en la que en nuestro país los derechos de las personas con discapacidad son reconocidos en la legislación federal encargada de reglamentarlos, esto es, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como el marco legal internacional que sirve de base a la normatividad de nuestro país.

Otro título que conforma ésta edición es el denominado *"Reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso"*; trabajo cuyo fin es actualizar el análisis del Derecho Parlamentario nacional, para lo cual se realiza la revisión de las más importantes reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso federal, que se llevaron a cabo en el sexenio pasado, lo cual resulta de gran importancia para el trabajo de los órganos parlamentarios.

En el cuerpo de ésta edición, también se incluye el tema *"Políticas públicas y técnica legislativa, ¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?"*, estudio de gran relevancia el cual aborda la estrecha relación que existe entre el análisis de políticas públicas y la aplicación de la técnica legislativa; ya que señala que independientemente de lo amplio del concepto de ésta; resulta evidente también que la redacción de una disposición normativa está claramente asociada a su viabilidad, no sólo en el sentido jurídico y constitucional, sino también respecto del cumplimiento de los objetivos materiales o factuales que se propone, es decir, a su contenido, lo cual puede determinarse a través del análisis de la política pública a aplicar.

Este Centro de Estudios, al realizar trabajos de investigación en diversas ramas, busca hacer llegar al lector el análisis de los temas que trastocan los diferentes niveles de gobierno, tal es el caso de la investigación titulada *"La Fiscalización del Gasto Federalizado. (Aportaciones Federales)"*; investigación que tiene como objetivo analizar la facultad del Poder Legislativo federal y del local en la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados, municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por otra parte se aborda un relevante y actual tema, *“La Seguridad Interior en México”*; en el trabajo se destaca que las organizaciones criminales y sus actividades delictivas, principalmente el narcotráfico, han creado un contexto de inseguridad, violencia generalizada y corrupción en el país, lo que ha motivado la decisión del gobierno de que intervenga el ejército mexicano, para suplir las deficiencias de las instituciones policiacas federales, estatales y municipales, lo cual implica que la seguridad interior esté a cargo de militares por una supuesta influencia de los Estados Unidos de América. A fin de conocer si existió tal influencia en la expedición de la Ley de Seguridad Interior, así como si ésta es compatible con nuestro marco constitucional, se desarrolló este análisis.

En el ámbito local, la Ciudad de México ha sufrido grandes transformaciones como se analiza en el tema *“Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México”*, ésta investigación reconoce históricamente, la figura político-administrativa del Municipio Libre el cual ha sido la base y sustento de toda forma de organización política de nuestro país y en la ahora Ciudad de México. Describe y analiza la nueva figura de gobierno denominada Alcaldía de la Ciudad de México, para identificar sus facultades y atribuciones, así como para detectar sus deficiencias respecto del resto de los municipios de México.

Con la presentación de este número, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, busca fortalecer su compromiso con la difusión de la investigación que contribuya al conocimiento y reflexión de los más importantes problemas que en el ámbito jurídico y parlamentario enfrenta el país.

CEDIP

La Seguridad Interior en México

Oscar Uribe Benítez

Introducción

Sobre el tema de la prohibición legal de las drogas a nivel internacional, el investigador Froylán Enciso sostiene que ha sido impulsado por los Estados Unidos de América, quien obligó a México con chantajes y amenazas, a instrumentar políticas policiacas y militares; por ende, la definición del narcotráfico como tema de seguridad nacional y militar es la máxima expresión de los resultados del chantaje al que México se sometió, combinados con amenazas que consistieron en dificultar los cruces fronterizos;

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Ciencias Penales por el INACIPE; y Doctor en Derecho. Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario; denunciar la corrupción de la élite política mexicana; violar de manera sistemática la soberanía nacional; condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras de los años ochenta del siglo pasado; boicotear las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y diversos procesos formales e informales de certificación.²

Tal prohibición de las drogas, agrega, fue promovida por los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, en virtud de que a solicitud de éstos se reunieron delegados de trece países en Shangai en 1909 para realizar la primera conferencia de prohibición del opio, que fue el principio de los demás instrumentos internacionales de penalización de las drogas.³

Otros investigadores como Marcos Palacios y Mónica Serrano, destacan el paso de la prohibición a la guerra contra las drogas, empezando por la que declaró Richard Nixon en su campaña para ser Presidente de los Estados Unidos de América, a finales de los años 60's del siglo pasado; continuada por Ronald Reagan, entonces Presidente de ese país, mediante su Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221 de 1986, en la que definió el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional.⁴

En este contexto de prohibición y guerra contra las drogas, Salvador Cienfuegos Zepeda, titular de la Secretaría de la Defensa Nacional del gobierno de México, exhortó al Congreso de la Unión para avanzar en un marco jurídico que defina con toda precisión, procedimientos y tiempos para que los militares regresen a los cuarteles a cumplir con sus fines y misiones. Que las fuerzas armadas entienden el valor de la subordinación irrestricta al poder civil sin pretensiones políticas de ninguna índole; fuerzas armadas que seguirán contribuyendo de manera subsidiaria con absoluta entrega y sin protagonismos en la significativa labor que las autoridades realizan para garantizar el bien común y la seguridad de la ciudadanía, tareas que siguen requiriendo de un marco jurídico que dé certeza en el actuar.⁵

2 Enciso, Froylán, Los Fracasos del Chantaje. Régimen de Prohibición de Drogas y Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012, p. 62.

3 *Ibidem*, p. 67.

4 Palacios, Marco, y Serrano, Mónica, Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012, p. 137.

5 Espino Bucio, Manuel, nota periodística publicada el 20 de noviembre de 2017 en el periódico El Universal, bajo el Título *Urge Marco Jurídico para Fuerzas Armadas: Cienfuegos*.

Como respuesta del Congreso de la Unión, emitió el Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2017, la cual fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad que están pendientes de resolver por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre dicha Ley de Seguridad Interior, el mismo Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional declaró que es necesario un marco legal que permita a las fuerzas armadas colaborar en diferentes funciones de apoyo a la población dentro del territorio nacional; y que “nosotros no pedimos una Ley de Seguridad Interior, pedimos un marco jurídico, el que quieran, pero que nos lo den, de otra manera cómo podemos ayudar, es decir, nos impiden ayudar”.⁶

Dentro del anterior escenario, realizamos la presente investigación para determinar hasta dónde el narcotráfico como parte de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América influyó en el marco jurídico mexicano; si la Ley de Seguridad Interior es consecuencia de esa influencia; y si es compatible con nuestro marco constitucional.

Para ello, desarrollaremos dos capítulos: en el primero, expondremos el marco jurídico de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América para intervenir en la seguridad interior contra el tráfico ilícito de drogas; y en el segundo, reseñaremos los elementos en los que se asienta la Seguridad Interior en México, mismos que nos permitirá emitir nuestras conclusiones

Marco Jurídico de las Fuerzas Armadas de los U.S.A.

Sobre el Tráfico Ilícito de Drogas

Ley Posse Comitatus

Los Estados Unidos de América tienen una larga tradición política y jurídica para limitar la intervención de las Fuerzas Armadas. En la Declaración de Independencia de 1776, se señaló que el Rey de Gran Bretaña “Ha mantenido entre nosotros, en tiempos de paz, ejércitos permanentes sin el consentimiento de nuestra legislatura. Ha influido para hacer al ejército independiente del poder

6 Nota periodística publicada por La Razón Online el 28 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.razon.com.mx/ejercito-no-pidio-ley-de-seguridad-interior-pidio-marco-legal-cienfuegos/>

civil y superior a él”.⁷

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1778, en su Artículo I, Sección 8, otorga poder al Congreso para proporcionar la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; para disponer la convocatoria de la milicia para ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler las invasiones⁸

En la Enmienda II, se dispuso que una milicia bien regulada, es necesaria para la seguridad de un estado libre, el derecho de la gente a mantener y portar armas, no será infringido.⁹

Alexander Hamilton en su ensayo publicado el 10 de enero de 1788 en *The Federalist Papers*, Federalist 29, refiere que “El poder de regular la milicia y de comandar sus servicios en tiempos de insurrección e invasión son incidentes naturales de los deberes de supervisar la defensa común y de velar por la paz interna de la Confederación”. “Si el gobierno federal puede contar con la ayuda de la milicia en las emergencias que requieren el brazo militar en apoyo del magistrado civil, puede prescindir mejor del empleo de un tipo diferente de fuerza. Si no puede valerse de lo primero, se verá obligado a recurrir a este último. Para hacer innecesario un ejército, será un método más seguro de prevenir su existencia que mil prohibiciones sobre el papel”¹⁰

Los investigadores George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson de *Washington Office on Latin American*, refieren que en 1854, el entonces Procurador General, Caleb Cushing, opinó que la milicia podía ser utilizada para hacer cumplir la Ley del Esclavo Fugitivo, que disponía la captura y custodia de los esclavos fugitivos; y después de dos décadas, se generalizó la participación de las fuerzas armadas en labores policiales y el control por parte de éstas de once estados de la antigua Confederación. Ante esta situación, en 1878 fue promulgada la Ley *Posse Comitatus*, para prohibir el uso de las tropas militares en tareas de seguridad interior, cuyo antecedente proviene del *common law* anglosajón en el que surgió la doctrina *posse comitatus*, que significa fuerza del país, a la cual podía recurrir el sheriff de un condado para reprimir un disturbio civil o por otras razones.

7 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf

8 Congress.gov, Constitution of United States, disponible en: <https://congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-2017-6.pdf>

9 *Idem*.

10 Congress.gov, The Federalist Papers, Federalist número 29, disponible en: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-29>

La Ley *Posse Comitatus* de 1878, reformada, dispone lo siguiente:

Quien, excepto en los casos y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o la Ley del Congreso, use voluntariamente cualquier parte del Ejército o la Fuerza Aérea como *posse comitatus* o de otro modo para ejecutar las leyes será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambos.¹¹

Es decir, la utilización del Ejército y Fuerza Armada, fuera de los casos y circunstancias previstos en la Constitución (insurrecciones e invasiones), se erigió en un crimen. En efecto, dicha Ley se incorporó en el Código de los Estados Unidos, Título 18, relativo a los Crímenes y Procedimiento Criminal, Parte Primera, correspondiente a los Crímenes, Capítulo 67, sobre lo Militar y Naval, Sección 1385, relativa al uso de la Armada y Fuerza Aérea como *posee comitatus*.¹²

En opinión de dichos investigadores, este control civil ha contribuido a garantizar la libertad de la opresión militar. Sin embargo, la Ley *Posse Comitatus* en circunstancias especiales, permite que la ley federal o la Constitución, autoricen expresamente el empleo de las fuerzas armadas en tareas de aplicación de la ley, ya que aunque la Constitución no le otorga expresamente al Presidente la autoridad para emplear las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, si le otorga facultades al Congreso para dictar reglas para apelar a la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones.¹³

Asimismo, dichos investigadores mencionan las excepciones a la Ley *Posse Comitatus*:

El Código de Regulaciones Federales señala dos excepciones que permiten a las fuerzas armadas participar en tareas policiales:

- La autoridad de emergencia que autoriza al Presidente a responder inmediata y decididamente con acciones federales, incluyendo el uso de las fuerzas armadas para evitar la pérdida de vidas humanas o la

11 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 3, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2010/11/predicaloquepracticas.pdf>

12 U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section1385&num=0&edition=prelim>

13 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 3.

destrucción de la propiedad; y

- Para proteger la propiedad y funciones federales.

Dada la importancia de estas excepciones, es pertinente mencionar que el Código de Regulaciones Federales, en su Título 32, de la Defensa Nacional, Subtítulo A, Departamento de Defensa, Capítulo I, Oficina de la Secretaría de Defensa, Subcapítulo M, Miscelánea, Parte 215, Empleo de Recursos Militares en caso de perturbaciones civiles, numeral 215.4., sobre consideraciones generales, en su inciso c) dispone que la Constitución y las Leyes del Congreso establecen seis excepciones, aplicables en todo el territorio de los Estados Unidos, a las cuales no les aplica la prohibición de la Ley *Posse Comitatus*:¹⁴

Las excepciones constitucionales son:

- a) La autoridad de emergencia; y
- b) Protección de propiedad y funciones federales mencionadas;

Las cuatro excepciones de la Ley *Posse Comitatus*, contenidas en Leyes del Congreso, son:

- c) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas cuando un estado no puede controlar la violencia doméstica y la legislatura estatal o el gobernador le han solicitado ayuda al Presidente*. Implementa el Artículo IV, sección 4, de la Constitución.

Esta excepción está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 331, referente a países extranjeros amigos: autoridad para proporcionar apoyo para la realización de operaciones.¹⁵

- d) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse

14 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/32/215.4>

15 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/331>

pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas para hacer cumplir la ley federal cuando obstrucciones ilegales o rebelión contra la autoridad de los Estados Unidos hace que los medios de ejecución ordinarios sean impracticables*. Implementa el Artículo II, sección 3, de la Constitución.

Esta excepción está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de Seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 332, relativa a países extranjeros amigos; organizaciones internacionales y regionales: creación de capacidad de las instituciones de defensa.¹⁶

- e) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas cuando la violencia doméstica o la conspiración impiden la ejecución de la ley estatal o federal, y un Estado no puede o no protegerá los derechos constitucionales de los ciudadanos*. Implementa el Artículo II, sección 3 y la Décimo Cuarta Enmienda de la Constitución.

Esta excepción también está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 333, referente a las fuerzas de seguridad extranjeras: autoridad para desarrollar la capacidad.¹⁷

La sección 333, fue adicionada por la Ley Pública L.114-328 de 23 de diciembre de 2016, la cual autoriza al Secretario de Defensa para conducir o apoyar un programa o programas para proporcionar entrenamiento y equipo a las fuerzas de seguridad nacional de uno o más países extranjeros con el fin de desarrollar la capacidad de dichas fuerzas para llevar a cabo una o más de las siguientes:

16 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/332>

17 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/333>

- ◆ Operaciones de contraterrorismo;
 - ◆ Operaciones de armas de destrucción masiva;
 - ◆ **Operaciones de tráfico de drogas ilícitas;**
 - ◆ **Operaciones de delincuencia organizada a nivel transnacional;**
 - ◆ Operaciones de seguridad marítima y fronteriza;
 - ◆ Operaciones de Inteligencia militar;
 - ◆ Operaciones o actividades que contribuyan a una operación de coalición internacional que el Secretario determine que son de interés nacional de los Estados Unidos.¹⁸
- f) Resolución Conjunta 1292 de la Cámara de Representantes de 6 de junio de 1968, con la que el Servicio Secreto puede solicitar dirigir todos los departamentos del gobierno, para que le auxilien a cumplir sus deberes legales de proteger a los funcionarios del Gobierno y los principales candidatos políticos de daños físicos. La asistencia del Servicio Secreto se rige por la Directiva 3025.13 del Departamento de Defensa de 15 de julio de 1968, relativa al Empleo de los recursos del Departamento de Defensa en apoyo del Servicio Secreto de los Estados Unidos.

Los aludidos investigadores de *Washington Office on Latin American* refieren que la Guardia Costera aunque es una rama de las fuerzas armadas estadounidenses, no entra en la Ley *Posse Comitatus* porque el Congreso le ha otorgado por ley el poder de aplicar las leyes internas, con lo cual derivan otra excepción contenida en el Código de los Estados Unidos, Título 14, Guardia Costera, Parte I, Guardia Costera Regular, Capítulo 5, Funciones y Poderes, sección 89, Aplicación de la Ley, en su inciso a), en la que se dispone lo siguiente:

La Guardia Costera puede realizar indagaciones, exámenes, inspecciones, registros, incautaciones y arrestos en alta mar y en aguas sobre las cuales los Estados Unidos tienen jurisdicción, para la prevención, detección y supresión de violaciones de las leyes de los Estados Unidos. Para lo cual, los comisionados, suboficiales, etc., pueden embarcar en cualquier momento a bordo de cualquier embarcación sujeta a la jurisdicción, o al funcionamiento de cualquier ley de los Estados Unidos, dirigir consultas a las personas a bordo, examinar los documentos del bu-

18 U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section333&num=0&edition=prelim>

que y papeles, y examinar, inspeccionar y registrar el buque y usar toda la fuerza necesaria para obligar el cumplimiento. Cuando a partir de tales indagaciones, exámenes, inspecciones o registros, aparezca una infracción de las leyes de los Estados Unidos que hace sujeta a una persona a detención, dicha persona será arrestada o, si escapa a tierra, será perseguida inmediatamente y arrestada en tierra, o deberá ser tomada otra acción legal apropiada; o si se ha incumplido las leyes de los Estados Unidos se decomisará el buque o la mercancía o parte de ella a bordo o ambos o se incautará el buque o la mercancía o parte de ella a bordo para aplicar multa o sanción.¹⁹

Los investigadores en comento refieren casos en los que las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior por fuera de la letra o del espíritu de la Ley *Posse Comitatus* han tenido consecuencias desastrosas: en paros laborales de 1952; protestas antiguerra de Vietnam en 1970; en el poblado Wonder Knee en 1972; disturbios en los Ángeles en 1992; comunidad religiosa Branch Davidians en 1993; la muerte de Esequiel Hernández, ciudadano estadounidense, cuando cuidaba sus ovejas fue privado de la vida por un *Marine* que estaba en operación antidrogas, etc.²⁰

También mencionan que se han hecho intentos en la década de los 80's del siglo pasado para ampliar la participación militar para frenar el flujo de drogas a los Estados Unidos, pero no se ha logrado que participen en arrestos y allanamientos, con lo cual se cumple con la Ley *Posse Comitatus*, ya que la Ley de 1989 sobre autorización de la defensa nacional se descartó que los militares arrestaran a ciudadanos dentro de los Estados Unidos, pero permitió el monitoreo del tráfico aéreo y marítimo, al año siguiente pasó a ser permanente y se incluyó en el Código de los Estados Unidos, en su Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley Militar General, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 3, Poderes Generales y Funciones, sección 124, sobre detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales.²¹ el Departamento de Defensa será la Agencia principal, lo cual es en apoyo de las actividades antidrogas de las agencias de aplicación de la ley, federales, estatales, locales y extranjeras, según su inciso a), numerales (1) y (2).²²

19 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/14/89>

20 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 4 y 5.

21 *Ibidem*, pp. 7 y 8.

22 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/124>

El 1° de octubre de 2002 se creó el Comando Norte de los Estados Unidos, para proporcionar el comando y control de los esfuerzos de defensa del Departamento de Defensa y para coordinar el apoyo de defensa de las autoridades civiles, defender la patria, proteger al pueblo, el poder nacional y la libertad de acción.

La misión específica de este Comando es la defensa nacional, apoyo civil y cooperación de seguridad para defender y proteger a los Estados Unidos y sus intereses, incluye aproximaciones aéreas, terrestres y marítimas y abarca los Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y el agua circundante a aproximadamente 500 millas náuticas, también el Golfo de México, el estrecho de Florida, partes de la región caribe: Bahamas, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos de América.

Destaca el Comando que según la Ley *Posse Comitatus*, las Fuerzas Militares pueden proporcionar apoyo civil, pero no pueden involucrarse directamente en la aplicación de la ley. La misión de apoyo civil, incluye operaciones de socorro en el país durante incendios, huracanes, inundaciones y terremotos, *operaciones antidrogas* y la gestión de las consecuencias de un evento terrorista que emplee un arma de destrucción masiva.²³

Según los investigadores aludidos de *Washington Office on Latin American*, las fuerzas armadas en América Latina fueron las primeras instituciones autónomas que surgieron de los nuevos estados, por lo que para muchos estudiosos la creación de un ejército permanente fue la fundación del estado soberano, por ejemplo en México el General Antonio López de Santa Ana fue Presidente de México once veces en 22 años, con lo cual las instituciones civiles independientes se debilitaron; en cambio, los Estados Unidos de América no tuvo un ejército permanente de peso hasta la Guerra Civil.²⁴

Asimismo, refieren que Washington lamentablemente ha impulsado en América Latina el camino opuesto de la Ley *Posse Comitatus*, con programas de asistencia militar.²⁵

También en el Comando Sur de los Estados Unidos de América, por medio de su fuerza aérea y la fuerza de tarea conjunta Bravo, así como la fuerza de tarea conjunta interinstitucional del sur apoya la estrategia de cooperación de seguridad

23 U.S. Northern Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM/>

24 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, *Informe Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, pp. 9 y 10.

25 *Ibidem*, p. 15.

a través de operaciones antidrogas, como en la operación martillo en la que se aseguraron 47,000 libras de cocaína.²⁶

Los anteriores dos comandos forman parte de los diez comandos combatientes unificados del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.²⁷ El Décimo Comando fue anunciado por el Presidente Donald Trump el 18 de agosto de 2017, establecido el 4 de mayo de 2018, el cual corresponde al Comando Cibernético (USCYBERCOM)²⁸

La separación de roles militares y policiales, según los mencionados investigadores del *Washington Office on Latin American* (WOLA), tienen como base los siguientes principios generales:

- La doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas están pensados para defender el territorio nacional frente a amenazas militares extranjeras. La lógica es aniquilar al enemigo y sus armas están diseñadas para matarlo. Los soldados no están preparados para patrullar las calles, lidiar con los criminales, realizar investigaciones, obtener pruebas, armar casos contra sospechosos o testificar en un juicio, como lo hacen los oficiales de policía.
- Cuando esta lógica militar se aplica a la seguridad interior o misiones relacionadas, como la lucha contra el narcotráfico, se pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y resultan abusos a los derechos humanos.
- El rol de los militares en la seguridad interior menoscaba la profesionalización de las fuerzas armadas, lo cual, según Samuel Huntington, impide que se consolide el control civil sobre las fuerzas armadas.
- La participación de los militares en cuestiones de seguridad interior puede afectar su misión tradicional, por la falta de especificidad y profesionalización.
- La participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado los expone al riesgo de ser infiltrados por organizaciones criminales con muchos recursos que dependen de la corrupción del estado para sobrevivir.

26 U.S. Southern Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Operation-Martillo/>

27 U.S. Central Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.centcom.mil/ABOUT-US/COMPONENT-COMMANDS/>

28 U.S. Cyber Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.cybercom.mil/About/History/>

- Los militares están sujetos a la justicia militar en lugar de la justicia ordinaria, en caso de violaciones a los derechos de los ciudadanos, salvo raras ocasiones.
- Cuando los militares realizan tareas de seguridad interior, no permiten que los gobiernos construyan instituciones civiles de seguridad interior fuertes o el proceso se dilata.²⁹

Doctrina militar Low Intensity Conflict

A partir de la mitad de los años 80's del siglo pasado, se empezaron a publicar libros sobre la doctrina del Conflicto de Baja Intensidad, como el de Tom Barry *Law Intensity Conflict: The New Battlefield in Central America*, en 1986.

Con base en este libro otros autores como Anne Duhamel continuaron investigando este tema, quien refiere que esta teoría nació en el contexto de la guerra fría de años 80 del siglo pasado; sus objetivos, fundamentos y principios teóricos fueron parte de la lógica de una ofensiva global lanzada contra la expansión comunista en los países del tercer mundo.

Menciona que el concepto de “conflicto de baja intensidad” o doctrina Reagan apareció en la lengua militar de Estados Unidos sólo después del fracaso de los Estados Unidos en Vietnam. Sin embargo, considera que a pesar de la aparición del término en los años 80, este tipo de guerra y teoría ha existido durante mucho tiempo bajo otras denominaciones. Se trata de una política exterior contra la insurgencia, una política antirrevolucionaria, que es la política de defensa interna de los Estados Unidos (OIDP) en la administración de Kennedy, la cual es el antecedente de la Teoría del Conflicto de Baja Intensidad. Los componentes de esta política son dos: el desarrollo interno, es decir, el fomento de reformas para prevenir o eliminar causas de descontento o rebelión; y defensa interna, o sea, el desarrollo de un aparato militar y policial efectivo para garantizar la seguridad interna.³⁰

29 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, pp. 28 y 29.

30 Duhamel, Anne, *L' évolution de la théorie du conflit de faible intensité: continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, febrero de 2001, pp. 1, 10 (nota a pie de página 30) y 13, Université du Québec à Montréal (UQAM), Institut d'études Internationales de Montréal (IEIM), (Consultado el 5 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?article2602&lang=fr>

Por nuestra parte, investigamos que durante el primer período presidencial de Ronald Reagan, 1981-1984, fue publicado el 16 de enero de 1981 en la sede del Departamento de la Armada, en Washington, D.C., el documento identificado como FM 100-20, que es un Manual de Campo denominado *Low Intensity Conflict* (LIC), cuyo propósito y alcance son:

Proporcionar conceptos y doctrina relativos a la realización de la defensa interna y desarrollo de operaciones de asistencia (IDAD) que se producen en un entorno de conflicto de baja intensidad (LIC) categorizado como Tipo A o Tipo B; Planificación, capacitación y orientación operacional para comandantes y personal de todos los niveles de participación en el LIC y de un esfuerzo consultivo para situaciones que requieran el compromiso de las fuerzas de combate terrestre estadounidenses;

Una perspectiva general del medio ambiente en las naciones en desarrollo, estrategias insurgentes, conceptos y estrategias para el empleo de las fuerzas de seguridad del país sede, una visión de asistencia de seguridad de los Estados Unidos, una descripción de las funciones y responsabilidades de asesores del ejército de los Estados Unidos y doctrina para el empleo de las fuerzas estadounidenses.

La doctrina proporciona principios fundamentales diseñados para guiar las acciones de las fuerzas militares que llevan a cabo operaciones de defensa interna y desarrollo de operaciones de asistencia. Al aplicar los principios, políticas y programas exitosamente en un país (o en un área de un país) puede no ser conveniente si son aplicados exactamente de la misma manera en otro país (u otra área del mismo país); se debe usar el juicio para cada situación.

Cualquier participación en un conflicto de baja intensidad será también considerada defensa interna extranjera. Las acciones tomadas por el gobierno del país anfitrión, por supuesto, serán la defensa interna y desarrollo interno.³¹

Este Manual de Campo define el Conflicto de Baja Intensidad, de la manera siguiente:

Conflicto de Baja Intensidad (TIPO A): Operaciones internas de defensa y asistencia para el desarrollo que impliquen acciones de las fuerzas de combate estadounidense para establecer, recuperar o mantener el control de zonas te-

31 Pentagon Digital Library (Consultada el 6 de septiembre de 2018), disponible en: www.whs.mil/library, https://p94008.eos-intl.net/eLibSQL10_P94008_Documents/Military%20Documents%2015/FM-00100-00020-01161981-06474.pdf

restres específicas amenazadas por la guerra de guerrillas, la revolución, la subversión u otras tácticas destinadas al aseguramiento del poder interno.

Conflicto de Baja Intensidad (TIPO B): Operaciones internas de defensa y asistencia para el desarrollo que impliquen para los Estados Unidos asesoramiento, soporte de combate, y apoyo de servicio de combate para fuerzas indígenas o aliadas que se dedican a establecer, recuperar o mantener el control de determinadas zonas terrestres amenazadas por la guerra de guerrillas, revolución, subversión u otras tácticas destinadas al aseguramiento del poder interno.

Asimismo, define la defensa interna como toda la gama de medidas tomadas por un gobierno para liberar y proteger a su sociedad de subversión, anarquía e insurgencia.

El desarrollo interno lo define como acciones tomadas por una nación para promover su crecimiento construyendo instituciones viables políticas, militares, económicas y sociales que respondan a las necesidades de la sociedad.

En cuanto a la Defensa interna extranjera la define como la participación de organismos civiles y militares de un gobierno en cualquiera de los programas de acción adoptados por otro gobierno para liberar y proteger a su sociedad de la subversión, anarquía y la insurgencia.³²

En pocas palabras, Estados Unidos de América, para evitar iniciar una guerra sin motivo, se otorgó la facultad de intervenir con sus fuerzas armadas directa o indirectamente en otros países que adolecen de guerrillas, subversión, anarquía e insurgencia; es decir, combatir estos movimientos porque pueden derivar en establecer el comunismo en América Latina.

En el segundo período presidencial de Ronald Reagan, éste emitió el 8 de abril de 1986 la Directiva número 221, la cual fue desclasificada como secreta el 20 de abril de 2005, misma que lleva por Título Narcóticos y Seguridad Nacional, cuyo propósito es identificar el impacto del negocio internacional de narcóticos sobre la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En su apartado de antecedentes, señala que el alcance de expansión del tráfico global de narcóticos ha creado una situación que hoy agrega otra dimensión significativa para el cumplimiento de la ley y aspectos de salud pública de este problema internacional y amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos.

32 *Idem*, p. 14.

Agrega que en una reciente estimación de la Inteligencia Nacional, el negocio de droga internacional tiene implicaciones en la seguridad para los Estados Unidos. El negocio de narcóticos amenaza la integridad de los gobiernos democráticos por la corrupción de las instituciones políticas y judiciales.

Como política refiere que el negocio internacional de la droga amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos por ser potencialmente destabilizador de los aliados democráticos. Por tanto, la política de los Estados Unidos, en cooperación con otras naciones, de detener la producción y el flujo de estupefacientes ilícitos, reducir la capacidad de los grupos insurgentes y terroristas de utilizar el narcotráfico para apoyar sus actividades, y fortalecer la capacidad de los gobiernos individuales para confrontar y vencer esta amenaza.

Para la implementación de esta política, es de poner de relieve el que la Secretaría de Defensa y el Procurador General, en conjunción con la Secretaría de Estado, deben desarrollar e implementar cualquier modificación necesaria para aplicar estatutos, regulaciones, procedimientos y directrices para permitir a las fuerzas militares de los Estados Unidos apoyar los esfuerzos contra los narcóticos más activamente, consistente con el mantenimiento de la preparación de la fuerza y entrenamiento; a continuación, señala las actividades militares de los Estados Unidos en apoyo de los esfuerzos contra los narcóticos, como son la asistencia a otras agencias del gobierno de los Estados Unidos en la planeación y ejecución de operaciones grandes contra los narcóticos; coleccionar, analizar y diseminación de inteligencia; entrenamiento para asistir a las fuerzas militares extranjeras en la planeación y conducción de operaciones contra los narcóticos, etc.³³

De lo anterior, podemos observar que las fuerzas armadas de los Estados Unidos participaron como apoyo en el combate contra el negocio internacional de drogas ilícitas, por considerar que afecta a su seguridad nacional, más concretamente a su seguridad interior.

Después del segundo período de Ronald Reagan, Carl E. Vuono, General de la Armada de los Estados Unidos, en enero de 1990, publicó un documento titulado *A STRATEGIC FORCE FOR THE 1990s AND BEYOND*, en el que señala como función estratégica, entre otras, participar en auxiliar en desastres, en la asistencia de emergencia, y en la prohibición de tráfico ilícito de drogas.

33 NATIONAL ARCHIVES CATALOG (Consultada el 6 de septiembre de 2018), disponible en: <https://catalog.archives.gov/id/6879807>

En tal documento, en el apartado dedicado al Conflicto de Baja Intensidad expresa que un desafío creciente para los intereses de los Estados Unidos y la estrategia de seguridad nacional es el llamado Conflicto de Baja Intensidad. El tráfico internacional de drogas, el terrorismo, la insurgencia y la subversión de regímenes democráticos legítimos plantean serias amenazas. El Conflicto de Baja Intensidad puede socavar aliados importantes y otras naciones amigas, impedir el desarrollo de instituciones democráticas y obstaculizar esenciales lazos económicos y militares de los Estados Unidos. Tampoco están estos problemas limitados al mundo en desarrollo; como los americanos saben bien, el terrorismo y el narcotráfico pueden plagar incluso a una superpotencia. Claramente, el Conflicto de Baja Intensidad es el desafío de la seguridad más probablemente para exigir una respuesta militar estadounidense con poca o sin ninguna advertencia.³⁴

El Field Manual No. 100-20 de 16 de enero de 1981 fue sustituido por el FM 100-20/AFP 3-20, de 5 de diciembre de 1990, denominado *Military Operations in Low Intensity Conflict*, elaborado por el mismo Carl E. Vuono, General de los Estados Unidos de América, y Larry D. Welch, General de la Fuerza Aérea, en el que abordan los cuatro mayores tipos de operaciones típicamente encontradas en el Conflicto de Baja Intensidad: insurgencia y contrainsurgencia; combate al terrorismo; operaciones de mantenimiento de la paz; y operaciones de contingencia en tiempos de paz.³⁵

Elementos en los que se asienta la Seguridad Interior en México

Antecedentes de la Seguridad Interior en México. Estos antecedentes se desprenden de la utilización de instituciones de emergencia, como son la suspensión de garantías y el Estado de Sitio, reforzados con la criminalización y sanción de conductas por parte de la autoridad militar consideradas en contra de la seguridad interior. *Emergencia, delito y autoridad militar* es el trípode en el que se estableció la seguridad interior en México, como a continuación lo demostramos.

34 Pentagon Library Catalog (Consultada el 7 de septiembre de 2018), disponible en: <https://p94008.eos-intl.net/P94008/OPAC/Search/AdvancedSearch.aspx> Online Access: <http://www.whs.mil/library/Dig/s.pdf>

35 Pentagon Digital Library, Pentagon Library Catalog, (Consultada el 7 de septiembre de 2018), disponible en: <https://p94008.eos-intl.net/P94008/OPAC/Common/Pages/GetDoc.aspx?ClientID=M-P94008&MediaCode=188405128>

Suspensión de Garantías o Formalidades Legales. En defensa de la Constitución de Cádiz de 1812, las Cortes españolas expidieron el 17 de abril de 1821 dos decretos: el Decreto VI que establece los delitos y las penas para los conspiradores contra la Constitución e infractores de ella; en su artículo 29, relativo a la libertad individual, no aplicaba el arresto *in fraganti* por juez, que era la garantía, para los ministros de justicia ni para las partidas de persecución de malhechores cuando detengan a alguna persona sospechosa para el solo efecto de presentarla a los jueces;³⁶ y el Decreto VII, relativo al conocimiento y modo de proceder en las causas de conspiración, en cuyo artículo 1° se dispuso que son objeto de dicha ley las causas que se tomen por conspiración o maquinaciones directas contra la observancia de la Constitución, o **contra la seguridad interior o exterior del Estado**, o contra la sagrada e inviolable persona del Rey constitucional; cabe señalar, que en su artículo 37 prescribe que las disposiciones de esta ley se entienden limitadas a las provincias de la Península e Islas adyacentes,³⁷ lo que es indicativo de que no era aplicable en la Nueva España, aunque otros afirman que sí.

Con el anterior Decreto VII, la jurisdicción ordinaria fue desplazada por la militar, si los miembros de ésta eran los aprehensores destinada expresamente a su persecución por el gobierno o por los jefes militares comisionados al efecto por la autoridad competente, ya que se ordenó juzgar a los reos militarmente por Consejo de Guerra Ordinario; pero si la aprehensión se hiciera por orden, requerimiento o en auxilio de las autoridades civiles, el conocimiento de la causa tocará a la jurisdicción ordinaria, con algunas excepciones, según su artículo 2.³⁸

Estado de Sitio. Bajo la presidencia interina de Benito Juárez, por sí mismo dictó la Ley sobre el Estado de Guerra y de Sitio de 21 de enero de 1860, en cuyo artículo 1 dispuso que solamente se haría la declaración de este tipo de estados **en caso de peligro inminente para la seguridad interior** o exterior. Este tipo de estados lo declararía el Congreso, salvo cuando falte o esté en receso la hará el presidente con la opinión del consejo de ministros; y precisó que la declaración de guerra designa los estados y territorios; y el Estado de Sitio las municipalidades o distritos, según sus artículos 2 y 3. Se facultó también al comandante de la fuerza armada, en las plazas de guerra, puestos militares y otros puntos del interior o de la frontera, realizar la declaratoria del Estado de Sitio,

36 *Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821*, Tomo VII, pp. 37 y 43, [en línea]. Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/coleccionDe-DecretosDeCortesT07.pdf>. [Consultada: 15 de junio 2016].

37 *Ibid.* pp. 45 y 51.

38 *Ibid.* p. 46.

en caso de verse embestido, atacado o amenazado por enemigos o rebeldes armados, dando cuenta al gobierno general, según su artículo 4.³⁹

Los poderes de la autoridad civil pasan a la autoridad militar, una vez declarado el Estado de Sitio, dejándole a aquella los que juzgue necesarios, procediendo los tribunales militares a conocer los crímenes y delitos contra la seguridad de la república, la Constitución, el orden y la paz pública, según sus artículos 5 y 6. Se facultó a la autoridad militar a realizar pesquisas de día y de noche en domicilios; ordenar entrega de armas y accesorios, buscarlas y asegurarlas; prohibió publicaciones y reuniones que exciten o entretengan el desorden, pero los ciudadanos continúan ejerciendo sus derechos constitucionales que no se suspenden, según sus artículos 7 y 8.

El artículo 9 otorgó al Congreso General la facultad de levantar el Estado de Guerra o de Sitio, así como al presidente de la república, en caso de que aquel falte o esté en receso.⁴⁰

El Presidente Benito Juárez emitió Decreto de 3 de enero de 1862, por el que declara el Estado de Puebla en Estado de Sitio y ordena que la autoridad militar reasumirá los mandos político, civil y militar. En los mismos términos emitió diversos Decretos en la misma fecha, para los Estados de Tamaulipas y San Luis Potosí.⁴¹ Por Decreto de 7 de ese mismo mes y año, hizo extensivo el Estado de Sitio al Estado de Veracruz.⁴² Realizó lo mismo, mediante Decreto de 28 de enero de 1862, con respecto al Estado de Colima,⁴³ así también en los Estados de Jalisco y Querétaro a través de los Decretos de 14 de febrero de 1862,⁴⁴ y en el Estado de México, mediante Decreto de 25 de febrero de 1862.⁴⁵

39 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877, p. 733.

40 *Ibidem*, pp. 733 y 734.

41 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878, pp. 355 y 356.

42 *Ibidem*, p. 358.

43 *Ibidem*, p. 372.

44 *Ibidem*, p. 383.

45 *Ibidem*, p. 388.

El 10 de marzo de 1862 decretó el Estado de Sitio en el Estado de Tlaxcala;⁴⁶ el 30 de abril del mismo año, también lo decretó en el Distrito Federal;⁴⁷ para el cual el general de división y Jefe del ejército del Distrito decretó un Bando en el que prohibió las diversiones públicas, la reunión de más de tres personas en lugares públicos después de las once de la noche y previó multa y prisión para los infractores.⁴⁸ El 5 de noviembre de 1862, Juárez lo declaró nuevamente en el Distrito Federal.⁴⁹

El 12 de mayo de 1862 Juárez declaró Estado de Sitio en el Estado de Aguascalientes;⁵⁰ El 25 de febrero de 1863, declaró el Estado de Sitio en el Estado de San Luis Potosí;⁵¹ el 14 de marzo de 1863, lo declaró en el Estado de Colima.⁵²

Siguió Benito Juárez decretando Estados de Sitio, el 22 de junio de 1863 en el Estado de Durango;⁵³ el 26 de febrero de 1864 lo declaró en los Estados de Coahuila y Nuevo León;⁵⁴ el 6 de abril de 1864 en el Estado de Chihuahua;⁵⁵ y el 25 de noviembre de 1864 en el Estado de Sonora.⁵⁶

El Congreso de la Unión emitió Decreto de 17 de enero de 1870, por medio del cual suspendió garantías individuales y autorizó al presidente Benito Juárez, en su artículo 11, para dictar en los ramos de hacienda y guerra todas las disposiciones necesarias para el restablecimiento de la paz hasta la próxima reunión del Congreso.⁵⁷ Con base en este Decreto, el presidente Benito Juárez emitió un diverso el 18 de enero de 1870 declarando el Estado de Sitio en el Estado de Zacatecas,⁵⁸ así como otros para diversos estados del país.

46 *Ibidem*, p. 391.

47 *Ibidem*, p. 438.

48 *Ibidem*, p. 441.

49 *Ibidem*, p. 549.

50 *Ibidem*, pp. 451 y 452.

51 *Ibidem*, p. 593.

52 *Ibidem*, p. 601.

53 *Ibidem*, p. 630.

54 *Ibidem*, p. 674.

55 *Ibidem*, p. 681.

56 *Ibidem*, p. 696.

57 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879, pp. 9-11.

58 *Ibidem*, p. 11.

Primer Código Penal. En este contexto, empezó el movimiento codificador de la materia civil y penal. Respecto de la materia penal, el Congreso de la Unión mediante Decreto de 7 de diciembre de 1871 expidió el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, en cuyo Libro Tercero, Título "DecimoTercio" se contemplaron los delitos contra la seguridad exterior de la nación, del artículo 1071 al 1094 (traición a la patria, conspiración e invasión) y en el Título "DecimoCuarto", del artículo 1095 al 1126, se consagraron los delitos contra la **seguridad interior** (rebelión y sedición), respectivamente.⁵⁹

De esta forma, la seguridad interior ya no era una cuestión de defensa de índole excepcional, sino permanente mediante la criminalización de conductas que atentaran en contra de ella, con lo cual el soporte de la seguridad interior se redujo de tres elementos a dos, al excluir a las autoridades militares en la persecución y enjuiciamiento, para dar paso a las autoridades civiles.

La Seguridad Interior en el Siglo XX. El trípode en el que se asentó la seguridad interior en el siglo XIX fue convertido en un binomio: emergencia y delito, ya que se prescindió de la autoridad militar al no contemplar la Constitución de 1917 la institución de emergencia del Estado de Sitio, sino la de suspensión de garantías.

Estado de Emergencia (Suspensión de Garantías o Estado de Excepción). En el texto primigenio del artículo 29 constitucional se previó la suspensión de garantías, en los términos siguientes:

Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado 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 suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.⁶⁰

59 *Ibidem*, pp. 507, 706-711.

60 Cámara de Diputados (Consultada el 26 de julio de 2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

En dicho texto primigenio se delimitó entre la seguridad interior y la defensa exterior, al facultar al presidente de la república, en el artículo 89, fracción VI, para disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁶¹

Código Penal Federal de 1931. En su texto original, en su Libro Segundo, Título Primero, se contemplaron los Delitos contra la seguridad exterior de la Nación (Traición a la Patria, artículos 123 a 128; Espionaje, artículos 129 a 131; Conspiración, en el artículo 132) y en el Título Segundo los Delitos contra la **seguridad interior de la Nación** (Rebelión, artículos 133 a 140; Sedición y otros desórdenes públicos: Asonada y Motín, artículos 141 a 145).

En su Título Séptimo se previeron los Delitos Contra la Salud, del artículo 193 a 199, en los cuales se prohibieron los actos desde la elaboración o siembra hasta su comercialización de “drogas enervantes” que determinen el “Código Sanitario”, el Reglamento y demás disposiciones vigentes o que expida el Departamento de Salubridad.⁶²

Actualmente, en el Código Penal Federal en su Libro Segundo, Título Primero, está eliminada la distinción entre seguridad exterior y seguridad interior, para quedar como Delitos contra la Seguridad de la Nación, que son los mismos que hemos mencionado, a los que se agregaron los de motín (artículo 131), terrorismo (artículo 139), financiamiento al terrorismo (artículos 139 Quáter y 139 Quinquies), y sabotaje (artículo 140). El artículo 144 considera de carácter político los delitos de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

Activación del Estado de Emergencia de Jure. La institución de emergencia relativa a la suspensión de garantías individuales, conocida como Estado de Excepción, durante el Siglo XX solamente una vez fue activada, con motivo de la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.

La Secretaría de Gobernación, mediante Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1942, normó la actuación de las policías federales, en todo caso relacionado con la situación internacional que prevalecía, determinando que los datos e informes de las investigaciones se concentrarán en dicha Secretaría, la que estaría a cargo de la actuación de las policías federales.⁶³

61 Cámara de Diputados (Consultada el 26 de julio de 2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

62 Cámara de Diputados (Consultada el 9 de agosto de 2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf

63 Diario Oficial de la Federación, Enero 12 1942, México, D.F., p. 1.

En el Diario Oficial de 2 de junio de 1942, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el que aprobó la suspensión de las garantías individuales previstas en los artículos 4, párrafo I, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución, que acordó el presidente de la república previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la república. En cuanto a la duración de la suspensión, dispuso que duraría todo el tiempo que México permanezca en Estado de Guerra con Alemania, Italia y Japón, con posibilidad de prorrogarse hasta por 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades. Asimismo, autorizó al Ejecutivo para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión y para imponer en los ramos de la administración pública todas las modificaciones para la defensa del país y sus instituciones; y para tal efecto se le facultó para legislar.⁶⁴

El entonces presidente de la república Manuel Ávila Camacho, con las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de las garantías individuales, publicada en el Diario Oficial de 13 de junio de 1942,⁶⁵ en la que refiere, dicho sea de paso, que el Estado de Guerra decretado lo fue con motivo de la agresión de que fue víctima México por parte de Alemania, Italia y Japón, que hundieron dos de nuestros barcos, a pesar de nuestra condición de no beligerantes.

En cuanto a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, estableció que la suspensión es aplicable solamente a los delitos del orden federal comprendidos en el Libro II, títulos I a VI y título IX del Código Penal Federal, así como a los enumerados en el decreto de 30 de octubre de 1941, que reformó el Código Penal y *a los que se creen en la legislación de emergencia*. Es decir, el entonces Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, en dicho Libro y títulos refiere **los delitos, en los que estaban suspendidas las garantías individuales**; o sea, los delitos contra la seguridad exterior de la nación, como son traición a la patria (artículos 123 al 128), espionaje (artículos 129 a 131) y conspiración (artículo 132); y **los delitos contra la seguridad interior de la nación, como rebelión (artículos 133 a 140), sedición u otros desórdenes públicos (artículos 141 a 145, este último declara que se consideran delitos de carácter político)**; delitos contra el derecho internacional, como piratería, violación de inmunidad y de neutra-

64 Diario Oficial de la Federación, Junio 2 1942, México, D.F. p. 2.

65 Diario Oficial de la Federación, Junio 13 1942, México, D.F. p. 1.

lidad, violaciones de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes, heridos u hospitales; delitos contra la seguridad pública, como evasión de presos, quebrantamiento de sanción, armas prohibidas y asociaciones delictuosas.⁶⁶ Y los delitos que prevén la ayuda a enemigos extranjeros y el de disolución social en el decreto de 30 de octubre de 1941, publicado en el Diario Oficial de 14 de noviembre de ese mismo año.⁶⁷

Asimismo, en la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de las garantías individuales, publicada en el Diario Oficial de 13 de junio de 1942,⁶⁸ se dispuso que la suspensión se sujetará a ella y a las que posteriormente expida; obligó a los gobernadores y al jefe del departamento del distrito federal a observar la ley en comento; erigió a las autoridades locales como auxiliares de la federación, sujetas a sanciones previstas en tal ley, por lo que para su cooperación el Ministerio Público federal dictará las órdenes y providencias necesarias, sin sujetarse a la legislación ordinaria.

Para desarrollar su Ley de Prevenciones Generales, el Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Reglamentaria del artículo 1 de dicha Ley, publicada en el Diario Oficial de 12 de septiembre de 1942, en la que señala reglas para las autoridades federales y locales, sanciones de multa, suspensión o destitución del cargo; a las leyes penales las declara leyes penales federales de emergencia; inclusive, permite aumentar la pena de 1 a 5 años de los delitos que se cometan con motivo o pretexto de la suspensión de garantías, pero también señaló que la violación a la integridad personal, seguridad, libertad y a la vida se sancionará conforme al Código Penal; asimismo, dispuso la regla en el artículo 14 relativa a que si en la legislación de emergencia se prevé un delito o pena especiales, se estará a la que en ella se disponga.⁶⁹

Asimismo, Ávila Camacho expidió el Decreto que establece las penas en que incurrir los salteadores de caminos o en despoblados. La pena de muerte para salteadores en camino o en despoblado si cometen homicidio, violación, tormento o lesiones que incapaciten, si es menor la lesión 12 años de prisión; si no concurre ninguno de estos delitos la pena era de 1 a 5 años de prisión; explica qué se entiende por salteador y en despoblado. Sanciona con la pena de muer-

66 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [en línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf [Consultada: 15 de agosto 2016].

67 Diario Oficial de la Federación, Noviembre 14 1941, México, D.F. p. 1.

68 Diario Oficial de la Federación, Junio 13 1942, México, D.F. p. 1.

69 Diario Oficial de la Federación, Septiembre 12 1942, México, D.F. p. 1.

te el delito de plagio. A los copartícipes y encubridores de los delitos con pena de muerte, les estableció la pena fija de 30 años de prisión. El plazo de duración del proceso fijado fue de 90 días a partir del auto de formal prisión, bajo pena de responsabilidad oficial y suspensión del cargo de 1 a 6 meses. Negó recurso ordinario o extraordinario en contra de la sentencia del juez de distrito, así como el juicio de amparo.⁷⁰

Mediante Decreto adiciona la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías, para que las decisiones de los tribunales militares no sean recurribles en vía de amparo y queden con el carácter de ejecutivo inmediato, ampliando la restricción de garantías de los artículos 16, 19 y 20 a los delitos del fuero militar.⁷¹

Por medio de otro Decreto que adiciona la Ley Reglamentaria de la de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, de 9 de septiembre de 1942, en su artículo 1, fracción VI, dispuso que los agentes del Ministerio Público no podrán ser detenidos por autoridad alguna, civil o militar, sino hasta cuando el Procurador lo resuelva así. Al funcionario que realice la detención en contra de lo dispuesto, se le impondrá pena de prisión de 1 mes a 2 años, destitución del empleo e inhabilitación por el mismo tiempo, sin gozar durante el proceso de libertad caucional, y los sentenciados no podrán acogerse al beneficio de la condena condicional. También se tipificó la desobediencia de policías a las órdenes del Ministerio Público, con prisión de 3 días a 6 meses y destitución del cargo; y de militares pena de suspensión hasta por 30 días o arresto por un mes, impuestos por el Secretario de la Defensa Nacional.⁷²

Asimismo, por medio de Decreto se declara Ley de Emergencia el capítulo 1, título 7, libro 2, del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y federal en toda la república en materia de ese fuero, relativo a la tenencia y tráfico de enervantes, ya que se ha incrementado con grave peligro para la salud nacional y las buenas relaciones con los países vecinos, sujetos a las mismas penas que el Código establece pero también a la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, por lo que hace a la privación de su libertad.⁷³

70 Diario Oficial de la Federación, Octubre 9 1943, México, D.F. p. 1.

71 Diario Oficial de la Federación, Julio 31 1944, México, D.F. pp. 1 y 2.

72 Diario Oficial de la Federación, Octubre 20 1944, México, D.F. pp. 1 y 2.

73 Diario Oficial de la Federación, Mayo 12 1945, México, D.F. p. 3.

En resumen, se utilizó el Estado de Emergencia; los delitos contra la seguridad interior de la Nación; **al Ejército como auxiliar del Ministerio Público; y se declaró como ley de emergencia la tenencia y tráfico de enervantes.**

Activación del Estado de Emergencia de Facto con la participación del Ejército

En el Siglo XX, sin Decreto se activó el Estado de Excepción; es decir, de hecho se suspendieron las denominadas Garantías Individuales, ya que extrajudicialmente se privó de la vida y de la libertad, se dañó la integridad física de personas y se allanaron domicilios de muchos ciudadanos, ciudadanas y menores de edad, ya que no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento penal; pero además los autores intelectuales y materiales de estas violaciones a las entonces denominadas garantías individuales y delitos cometidos, fueron altos funcionarios del Ejecutivo Federal y miembros del ejército y de las policías del Estado, respectivamente. Este Estado de Emergencia de facto, es posible resumirlo en dos casos:

- a) *Con la Guerrilla o movimientos populares de inconformidad social.* Carlos Montemayor nos hace un recuento breve de ellos de la manera siguiente.

Las medidas represivas policiales o militares no siempre han logrado frenar los movimientos populares de inconformidad social:

- El 18 de mayo de 1967, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez, produjo la guerrilla de Lucio Cabañas;
- En agosto de 1967, la masacre de 27 copreros en Acapulco desencadenó las acciones de la guerrilla de Genaro Vásquez Rojas;
- Del 26 al 29 de julio de 1968, la represión policial y militar a las pugnas estudiantiles dio origen al movimiento estudiantil de 1968;
- La represión del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México y en el Estado de Nuevo León no detuvo la inconformidad, sino que provocó el surgimiento de la Liga Comunista 23 de Septiembre y de las Fuerzas de Liberación Nacional;

- En 1994, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; y
 - La respuesta a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas en 1995, fue la aparición de la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario.⁷⁴
- b) *Con el fenómeno de la Delincuencia Organizada Doméstica.* El fenómeno de la criminalidad siempre ha existido en todos los países del Orbe. Cada Estado ha establecido su propia política criminal, su modelo normativo y estrategias para combatirlo. Sin embargo, los delincuentes se han aglutinado para perpetrar delitos en una región, cuya impunidad, entre otras causas, ha permitido expandirse en todo el territorio del país de que se trate. Esta delincuencia doméstica, en principio local y después en todo el territorio nacional, ha expandido sus actividades ilícitas más allá de sus fronteras, al establecer relaciones de “negocios” con otros grupos delincuenciales extranjeros; asimismo, ha evolucionado en consonancia con la globalización, al innovar sus *modus operandi*, al utilizar la tecnología actual y estrategias como la corrupción y la violencia para seguir perpetrando delitos graves y de gran impacto social.⁷⁵

En nuestro país, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de julio de 1996 se empezó a legislar en materia de delincuencia organizada, ya que en dicho Decreto al reformarse el artículo 22 constitucional incluyó el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada.⁷⁶

Posteriormente, por Decreto publicado el 7 de noviembre de 1996 se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en la que se creó el tipo penal autónomo de delincuencia organizada y se le vinculó a sus actividades delictivas con los delitos mencionados en el artículo 2 de dicha Ley, entre los que se encuentran, en su fracción I, los Delitos contra la Salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero, y 196 Ter, del Código Penal Federal.

Por Decreto publicado el 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 73, en su fracción XXI, en la que se facultó al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada.

74 Montemayor, Carlos, Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones), en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010, pp. 43 y 44.

75 Uribe Benítez, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010, p. 12.

76 Diario Oficial de 3 de julio de 1996.

Los grupos de delincuencia organizada, conocidos como cárteles se han multiplicado y operan actualmente, como son, entre otros:

- Cártel de Sinaloa;
- Cártel de Jalisco Nueva Generación;
- Cártel de Juárez;
- Cártel del Golfo;
- Cártel de los Beltrán Leyva;
- Cártel de los Zetas;
- Cártel de la Familia Michoacana;
- Cártel de los Templarios;
- Cártel de Guerreros Unidos; etc.

En la Ciudad de México, también han surgido grupos delictivos relacionados con delitos contra la salud, como son el Cártel de Tláhuac y el de la Unión de Tepito, así como células de diversos cárteles.

El crimen organizado tiene una diversidad de actividades delictivas de las que destaca el tráfico de drogas, incluida la marihuana, que al venderlas va generando compradores o consumidores, pero como en nuestro país existen varios cárteles entre ellos se disputan diversas zonas geográficas del mismo, para ser en ellas los exclusivos vendedores de las drogas y obtener ganancias económicas de manera ilícita, lo cual ha generado muerte entre miembros de cárteles y entre ese fuego cruzado con armas largas han privado de la vida a niñas, niños, adolescentes y adultos, lo que ha propiciado un clima de violencia generalizada en algunas zonas del país y de inseguridad pública al grado de que miles de personas se han desplazado internamente, dejando sus hogares o lugares de residencia y siendo afectados con ello en sus derechos humanos, tales como en el trabajo, educación, propiedad, alimento, agua, etc.

International Displacement Monitoring Centre (IDMC), en su Resumen Global 2015 sobre personas desplazadas internamente por conflictos y violencia, basado en información y análisis reunidos entre enero y diciembre de 2014 en 60 países y territorios de todo el mundo, refiere en cuanto a las Américas las cifras y causas de desplazamiento: respecto de México, por lo menos 281,400 fueron desplazadas internamente, cuyas causas fueron la violencia criminal en su mayor parte relacionada al tráfico de drogas y actividad de pandillas.⁷⁷

77 Cfr. Uribe Benítez, Oscar, *La Sentencia Ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los Derechos Correlativos al Autoconsumo de Marihuana*, Flores Editor, México, 2016, pp. 12-14.

Carlos Montemayor menciona que con el tema de seguridad nacional y movimientos guerrilleros es factible realizar un paralelismo con el comportamiento del Estado ante mexicano ante procesos del crimen organizado, en el sentido de que desde 2007 comenzó un gran despliegue militar en muchas zonas rurales y urbanas del país en una lucha aparentemente a fondo contra el narcotráfico en los Estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua, etc., pero en Guerrero y Chihuahua el Ejército mostró un comportamiento igual al de la guerra sucia de los años setenta en perjuicio de la población civil, es decir, el terror, la tortura, las desapariciones forzadas de personas, se convirtieron en rasgos característicos de una búsqueda de información que los servicios de inteligencia no podían obtener por otras vías.⁷⁸

En ese mismo siglo XX, dicho sea de paso, en diversas leyes se facultó a las fuerzas armadas para participar en la seguridad pública, como es la que llevaba por denominación Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, la cual fue impugnada mediante acción de inconstitucionalidad registrada con el número 1/96, cuya resolución de 6 de marzo de 1996 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró constitucionales las fracciones III y IV del artículo 12 de dicha Ley, en las que se incluía a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, respectivamente, como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de la sentencia emitida en la referida acción de inconstitucionalidad se aprobaron seis tesis aisladas que fueron elevadas a la categoría de jurisprudencias por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 34/2000, 35/2000, 36/2000, 37/2000, 38/000 y 39/2000. Las fracciones III y IV fueron reproducidas en el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en vigor, que abrogó la Ley citada en el párrafo que antecede.⁷⁹

La Seguridad Interior en el Siglo XXI. La distinción entre seguridad interior y defensa exterior persiste en nuestra Constitución en el artículo 89, fracción VI, aunque en el Código Penal Federal se engloban con el rubro de Delitos contra la Seguridad de la Nación. En el presente siglo, la Seguridad Interior se vuelve a asentar en el trípode: Emergencia, Delitos y Autoridad Militar.

78 Montemayor, Carlos, *Op. Cit.*, pp. 42 y 43.

79 Uribe Benítez, Oscar, *Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia), El Fuero Militar en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010, pp. 99-102.

Estado de Emergencia (Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías). Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo 1º en el que se reconocen los derechos humanos y sus garantías previstos en la misma Constitución y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte; y el artículo 29, relativo a la suspensión y restricción de los derechos humanos y garantías de los mismos, para cumplir con los estándares internacionales derivados de los compromisos internacionales.

En otras palabras, en el presente siglo persistió el establecimiento del Estado de Emergencia, conocido como suspensión de derechos humanos y sus garantías o Estado de Excepción.

El artículo 29 constitucional se reformó en los términos siguientes:

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.

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.

Luigi Ferrajoli, ilustre jurista italiano defensor del garantismo penal, pregunta ¿Cuándo el Estado de Necesidad o de Emergencia justifica la ruptura de las reglas del Estado de Derecho?; responde que las consideraciones más consecuencias en la filosofía jurídica y política, son las de hace tres siglos de Hobbes, quien afirma que hay un solo caso, el Estado de Guerra, ya sea externo o interno: infligir un daño cualquiera a un individuo inocente que no es un súbdito, si ello se hace para beneficio del Estado y sin violación de ningún convenio previo, no es un quebrantamiento de la ley de naturaleza; y puesto que la rebelión constituye un regreso a la condición de guerra, cualquiera que atenta contra la seguridad o la supervivencia del Estado no es un delincuente sino un enemigo, y contra él no valen las reglas del derecho sino las de la fuerza.

Al respecto Ferrajoli sostiene que en un Estado Democrático y de Derecho la guerra interna no es nunca justificable por la existencia de cualquier amenaza para la seguridad del gobierno o de las formas de poder establecidas, sino sólo por un peligro para la supervivencia del Estado y de sus leyes fundamentales no afrontable de otro modo.⁸⁰

Delitos relacionados con el Estado de Emergencia. Para activar el derecho penal del Estado de Excepción, es menester que se actualicen los presupuestos que lo justifican en nuestra Constitución: la invasión; perturbación grave de la paz pública; y cualquier otro en el que la sociedad esté en grave peligro o conflicto, según el artículo 29 constitucional.

Respecto de la invasión, se relacionan los delitos contra la seguridad de la nación: traición a la patria, hipótesis prevista en el artículo 123, fracción VI, 124, fracciones II y III, y 125; y el de espionaje, previsto en el artículo 127, párrafo primero, del Código Penal Federal.

80 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*, Traductora Rocío Cantarero Bandrés, España, editorial Trotta, 2004, pp. 828 y 829.

En cuanto a la perturbación grave de la paz pública, el Código Penal Federal no tiene sistematizado delitos contra la paz pública; sin embargo, después de un análisis, considerando la pena establecida, los delitos que atentan contra la paz pública, pero que no son graves, son, entre otros, el de sedición, motín, violación de inmunidad y neutralidad y el de discriminación.

Los delitos graves que perturban la paz pública, son, entre otros, el de asociación delictuosa, intervención de comunicaciones privadas sin orden judicial y el de esterilidad provocada.

Los delitos graves que **perturban gravemente la paz pública**, cuya sanción de acuerdo al término medio aritmético rebasa los cinco años de prisión, pero además por una parte afectan potencialmente la vida de un número indefinido de personas en un municipio, en la Ciudad de México, en uno o varios Estados de la Federación; y por otra parte, ponen en riesgo la pérdida del poder de las autoridades y del funcionamiento de las instituciones gubernamentales locales, estatales o federales. Ejemplo de estos delitos, entre otros, son:

- Traición a la patria (pena de 5 a 40 años de prisión);
- Espionaje (pena de 5 a 20 años de prisión);
- Rebelión (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Financiamiento al terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Sabotaje (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Ataques a las vías de comunicación con explosivos (pena de 15 a 20 años de prisión);
- Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo (pena de 20 a 30 años de prisión);
- Delito contra la salud, en su modalidad de producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos (pena mayor de estos delitos de 10 a 25 años de prisión).
- Secuestro, cuando la víctima es privada de la vida por sus autores o partícipes (pena de 80 a 140 años de prisión);
- Homicidio simple (pena de 12 a 24 años de prisión);

- Homicidio calificado (pena de 30 a 60 años de prisión);
- Feminicidio (pena de 40 a 60 años de prisión);
- Delincuencia organizada (20 a 40 años de prisión, al miembro de la delincuencia organizada que tenga funciones de administración, dirección o supervisión, en delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita, secuestro y robo de hidrocarburos; 10 a 20 años, al miembro de la delincuencia organizada, que no tenga las anteriores funciones, por ejemplo), en relación con los anteriores delitos enlistados.

A continuación mencionaremos algunos ejemplos. El Delito de Traición a la Patria, en su fracción V, del artículo 123, del Código Penal Federal, prevé la hipótesis de que un mexicano reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

En esta hipótesis podría encuadrarse, en el contexto de la operación conocida como rápido y furioso emprendida por la Agencia de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los Estados Unidos de América, el hecho de que los cárteles mexicanos compraron armas de fuego con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos de América, quien las dejó pasar a territorio mexicano, destinadas a hacer la guerra a otros cárteles mexicanos y a la policía, al ejército, marina y armada de México, para tener el control de la droga, territorios y de políticos que les permitieran desarrollar sus demás actividades criminales, para lo cual los cárteles mexicanos reclutaron gente para realizar esa guerra interna.

El delito de rebelión, según el artículo 132, fracción I, del Código Penal Federal, se puede cometer por quienes no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de las armas traten de abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta hipótesis también se podría encuadrar el crimen organizado cuyos integrantes con armas ha ejercido violencia en casi todo el territorio nacional para cobrar derecho de piso y se deje de pagar impuestos; financiar en campañas electorales y poner en cargos a candidatos que les permitirán operar, omitir reglas jurídicas para la adjudicación de bienes y servicios para lavar dinero; realizar ejecuciones extrajudiciales, etc. Las decisiones de los cárteles en la política, economía, finanzas y sociedad no tienen ningún respaldo constitucional, ni legal, al operar como si no estuviera vigente la Constitución, lo cual es una forma de abolir la Constitución.

El artículo 139, fracción I, del Código Penal Federal, prevé como una hipótesis de terrorismo, el utilizar armas de fuego, en contra de bienes y servicios, públi-

cos o privados, o en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas que produzca alarma, temor o terror en la población, en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación. También en esta hipótesis podría encuadrar las ejecuciones extrajudiciales, en formas de decapitación, descuartizamientos, disoluciones con químicos de cuerpos, exposición de cabezas y cadáveres en vías públicas, daños a oficinas públicas de la policía y de las procuradurías locales, así como de las federales, para obligarlas a que no cumplan con sus funciones constitucionales y legales; incendio a negocios de particulares para obligarlos a que entreguen sumas de dinero de manera periódica, para permitir ejercer la libertad de comercio, etc.

Referente a cualquier otro caso en el que la Sociedad esté en Grave Peligro o Conflicto. Este presupuesto lo entendemos en el sentido de que fenómenos naturales pueden poner en grave riesgo a la sociedad, como terremotos, lluvias torrenciales que inunden ciudades, contaminación del medio ambiente, pandemias, etc., que pueden provocar pérdidas de vidas y lesiones a la integridad física de las personas, así como daños a las propiedades; es decir, puede ser que la sociedad esté en grave peligro sin la intervención del ser humano y por ello no hay delitos que se relacionen con esos desastres naturales, a menos que aprovechándose de éstos el hombre intervenga para sustraer cosas ajenas.

Respecto al otro presupuesto de que la sociedad esté en grave conflicto, puede ser provocado por factores religiosos, ideológicos, racistas, etc., que pueden desembocar en la comisión de delitos, tales como el homicidio, lesiones, discriminación, así como delitos contra la seguridad de la nación.

Ley de Seguridad Interior

(Estado de Emergencia con intervención de las Fuerzas Armadas pero sin Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías). En el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2017, fue publicada la Ley de Seguridad Interior.

En su artículo 2 refiere que la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines,

respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

Dicha Ley involucra en las acciones de seguridad interior a las fuerzas armadas, que están orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior (Art. 4, fracción I). Las amenazas y riesgos a la seguridad interior están definidas en dicha Ley (Art. 4, fracciones II y III).

Las Fuerzas Armadas incluyen al Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Art. 4, fracción V).

Existe un procedimiento para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (Arts. 11 a 16), pero las fuerzas armadas en el ámbito de su competencia implementarán, sin necesidad de dicha Declaratoria políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional (Art. 6).

Las fuerzas armadas solamente intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener las amenazas de que se trate, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 de dicha Ley.

En la aplicación de esta Ley se deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías conforme a lo dispuesto en la Constitución, los Tratados Internacionales y protocolos emitidos por las autoridades correspondientes (Art. 7).

Asimismo, en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior, se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, según el artículo 3 de la Ley en comento.

El uso de la fuerza legítima está definida como la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales, y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, de acuerdo al artículo 4, fracción X.

Cuando las fuerzas armadas se percaten de la comisión de un delito, en la realización de las acciones de seguridad interior, de inmediato lo harán del cono-

cimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose 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 a poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, según su artículo 27.

La Ley en comento, en términos generales, establece estructuralmente un sistema similar al del Estado de Emergencia o Estado de Excepción, sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con intervención de las fuerzas armadas, por los elementos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 29. Estado de Excepción	Ley de Seguridad Interior Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior
Semejanzas	
1. Presupuestos	
• Invasión; • Perturbación grave de la paz pública; o • Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.	• Amenazas a la seguridad interior, las cuales comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas o municipios en la preservación de la seguridad nacional.
2. Reglas	
• Autoridad legitimada para restringir o suspender derechos humanos y sus garantías: solamente el Presidente de la República. • Autoridad que aprueba la restricción o Suspensión: el Congreso de la Unión y en su receso la Comisión Permanente. • Lugar de restricción o suspensión: todo el país o en lugar determinado. • Temporalidad de la restricción o suspensión: por tiempo limitado. • Vigencia de la restricción o suspensión: hasta que se concluya el plazo establecido o cuando el Congreso decrete la terminación o revocación	• Autoridad legitimada para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: solamente el Presidente de la República. • Autoridad que considera la determinación de la Declaratoria: Consejo de Seguridad Nacional. • Lugar para las acciones de seguridad interior: territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país. • Temporalidad de la Declaratoria: Temporal. • Vigencia de la intervención de la Federación: no puede exceder de un año, cesa la intervención y las Acciones de Seguridad Interior.

3. Principios

Proporcionalidad entre la restricción, o suspensión y el peligro al que se va a enfrentar; de legalidad; racionalidad; proclamación; publicidad y no discriminación

Principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

En conclusión, podríamos decir que La Ley de Seguridad Interior establece un procedimiento para declarar un Estado de Emergencia o Estado de Excepción sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con la intervención de las Fuerzas Armadas, denominado Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

En otras palabras, actualmente la Seguridad Interior se asienta nuevamente en el trípode: *Estado de Emergencia*, pero sin suspensión de derechos humanos y sus garantías; *Delitos*; y *Militares*. Mejor dicho, la Ley de Seguridad Interior establece un Estado de Emergencia mediante las instituciones de Estado de Guerra y Estado de Sitio, según la amplitud de la participación de las fuerzas armadas; es decir, en entidades federativas o municipios, respectivamente, lo que plantea un problema de inconstitucionalidad al no estar previsto en la Constitución las instituciones de emergencia del Estado de Guerra y del Estado de Sitio.

La Ley de Seguridad Interior fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad, las cuales están pendientes de resolución por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registradas bajo los números de expedientes 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 y 16/2018.⁸¹

¿Seguridad Interior vs Seguridad Humana? Edgardo Buscaglia, experto en el tema de delincuencia organizada transnacional, después de haber analizado este fenómeno en 109 países, sostiene la tesis de que en la mayoría de las transiciones políticas hay vacíos de poder en los Estados y graves fallas regulatorias, los cuales constituyen el factor primordial para explicar el deterioro de la seguridad en sentido general. Por lo que toda transición política debe ser concluida lo antes posible con nuevas instituciones de control judicial, de control patrimonial, de control de corrupción y de control social o preventivo que gocen de acuerdos políticos que abarquen y estén fundamentados en el apoyo popular. La delincuencia organizada, sea regional, nacional o transnacional, siempre está conformada por tres dimensiones: operativa armada, política de protección y empresarial, por lo que por esta complicidad, es necesario que México se con-

81 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad (Consultada el 29 de agosto de 2018), disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

venza de que los problemas en materia de seguridad, necesitan abordarse más allá de la perspectiva policial, judicial y militar.⁸²

Buscaglia refiere que la expresión de seguridad humana se empezó a utilizar desde 1990 en el *Human Development Report 1994* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se revalora la importancia de los derechos humanos en el desarrollo de los individuos; la inseguridad humana la representan las barreras de Estado o aquellas creadas por actores no estatales que impiden el ejercicio de 58 derechos humanos; o sea, que el ejercicio de estos 58 derechos humanos permiten el ejercicio de la seguridad humana. La corrupción judicial, los oligopolios y los monopolios privados que bloquean servicios básicos para el desarrollo humano son factores de inseguridad humana, ya que limitan el acceso al bien o al servicio.⁸³

Según el precitado Informe de Desarrollo Humano de 1994, la seguridad humana tiene cuatro características esenciales: es una preocupación universal; sus componentes son interdependientes; es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior; y la seguridad humana está centrada en el ser humano. Según el PNUD la seguridad humana puede dividirse en siete categorías: seguridad económica; seguridad alimentaria; seguridad en materia de salud; seguridad ambiental; seguridad personal; seguridad de la comunidad; y seguridad política.⁸⁴

Buscaglia advierte que el foco de interés de la seguridad humana es el individuo y su comunidad, en contraste con la seguridad nacional, en la que el foco de interés es la integridad y estabilidad del Estado. La seguridad nacional no lleva necesariamente a una mayor seguridad humana, pero si la seguridad nacional va acompañada del Estado de derecho, la ecuación cambia.⁸⁵ En cuanto a la política de despenalización del consumo de cualquier tipo de droga en México y en Estados Unidos para que la delincuencia organizada pierda poder, estima Buscaglia que no es suficiente, ya que también es necesario que los Estados miembros de la ONU reformen las actuales convenciones prohibicionistas y cubran los vacíos regulatorios en la producción y distribución de drogas psicoactivas, para generar así un mercado adecuadamente regulado.⁸⁶

82 Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México*, Debate, México, 2013, pp. 13-15.

83 *Ibidem*, p. 15.

84 *Ibidem*, pp. 15 y 16.

85 *Ibidem*, pp. 16 y 17.

86 *Ibidem*, p. 36.

Se recomienda la lectura de los diversos controles referidos por Buscaglia en su citada obra, ya que algunos están paralizados en el Poder Legislativo mexicano y otros no están establecidos.

Conclusiones

1. Los Estados Unidos de América en el siglo XIX cayeron en la tentación de utilizar las fuerzas armadas para el cumplimiento de las leyes internas, pero lo corrigieron con la Ley *Posse Comitatus*, con la cual se prohibió utilizar a las fuerzas armadas para la seguridad interior, salvo en las seis excepciones que hemos mencionado.
2. México desde su inicio como nación independiente en el siglo XIX, utilizó el Estado de Emergencia (Estado de Guerra, Estado de Sitio y actualmente Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías) para salvaguardar la seguridad interior, criminalizó las conductas en contra de ésta y facultó a la milicia para enjuiciarlas.
3. La Seguridad Nacional para los Estados Unidos de América es un tema que se activa desde el exterior; en cambio, la seguridad interior es un tema que se activa en su interior. En la seguridad nacional, actúa la milicia y otras agencias del gobierno; en la seguridad interior, actúan solamente las agencias policíacas, pero pueden ser asistidas por las fuerzas armadas.
4. La Seguridad Nacional en México se activa tanto desde el exterior como del interior, con la participación de las fuerzas armadas.
5. En los Estados Unidos de América el tráfico ilícito de drogas es un tema de seguridad nacional.
6. En México los Delitos contra la Salud (narcotráfico) y el de delincuencia organizada, no están incluidos en el Código Penal Federal como delitos contra la Seguridad de la Nación, de lo que se desprende que no es un tema de seguridad nacional. Sin embargo, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 5, fracciones III y V, prevé como amenazas a la seguridad nacional los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; y los actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, respectivamente; lo que implica que la delincuencia organizada es un tema

de seguridad nacional; al grado de que se faculta al ejército y marina para realizar operaciones en contra de la delincuencia organizada.

7. Las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, en la asistencia que brindan a las agencias civiles policiacas, no tienen facultades para detener y realizar cateos.
8. Las fuerzas armadas de México si están facultadas para detener y asegurar objetos y preservar el lugar de los hechos en que se cometió un delito, por dos razones:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión número 3463/2012 que conoció y resolvió por unanimidad de votos el 22 de enero de 2014, cuyo ministro ponente lo fue José Ramón Cossío Díaz, incorporó al sistema de justicia penal acusatorio mexicano la doctrina Terry, también conocida como doctrina *Stop and Frisk*, en la que la sospecha razonable (*reasonable suspicion*) fue erigida en un estándar en la década de 1960 por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, que **permite a la policía** detener y cachear a las personas; en México, en dicho amparo directo en revisión que generó la tesis aislada número 1ª.XXVI/2016 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de 19 de febrero de 2016, al desarrollar el concepto de control provisional preventivo incorporó la sospecha razonable. En ese amparo directo en revisión se hizo valer como concepto de violación la falta de facultades del Ejército Mexicano para realizar labores de seguridad pública, detener y asegurar cocaína a una persona, sin existir motivo legal alguno para ello, dado que únicamente había denuncia verbal ante miembros del Ejército mexicano. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró constitucional la actuación, **detención y el aseguramiento de cocaína por parte del Ejército Mexicano**.⁸⁷

La segunda razón, es porque en la Ley de Seguridad Interior en su artículo 27 se faculta a las fuerzas armadas, al percatarse de la comisión de un delito, para preservar el lugar de los hechos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos; es decir, están facultadas para detener y preservar el lugar de los hechos, que son funciones propias de la policía de investigación.

El marco jurídico de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América respecto del narcotráfico como tema de seguridad nacional no influyó para replicarlo en el marco jurídico mexicano de los siglos XIX, XX y XXI.

87 Uribe Benítez, Oscar, *Incorporación de la Sospecha Razonable al Sistema de Justicia Penal Acusatorio Mexicano*, México, Flores Editor, 2017, *passim*.

La Ley de Seguridad Interior es un ordenamiento en parte que obedece a la incapacidad de las policías, federal, estatal y municipal, para salvaguardar la seguridad interior, ya que se involucra a las fuerzas armadas para suplir esa incapacidad en contra de la delincuencia organizada en su gama de actividades delictivas.

En términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad y obligación del Presidente de la República, 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.

En la Ley de Seguridad Interior no se menciona que la delincuencia organizada y sus actividades delictivas sean temas de la seguridad interior.

La Ley de Seguridad Interior establece estructuralmente un sistema similar al del Estado de Emergencia o Estado de Excepción, sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con intervención de las fuerzas armadas. Es decir, prevé, sin mencionarlo, las instituciones de Estado de Guerra y Estado de Sitio sin suspensión de derechos y garantías, según la amplitud de la participación de las fuerzas armadas; es decir, en entidades federativas o municipios, respectivamente, lo que plantea un problema de inconstitucionalidad al no estar previsto en la Constitución las instituciones de emergencia del Estado de Guerra y del Estado de Sitio.

La doctrina militar *Low Intensity Conflict* estadounidense, ha penetrado en América Central y Sudamérica, en la seguridad interior, mediante políticas antirrevolucionarias y contra el tráfico ilícito de drogas.

Fuentes de Información

Bibliografía

Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México*, Debate, México, 2013.

Duhamel, Anne, *L' évolution de la théorie du conflit de faible intensité: continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, febrero de 2001, pp. 1, 10 (nota a pie de página 30) y 13, Université du Québec à Montréal (UQAM), Institut d' études Internationales de Montréal (IEIM), disponible en: <http://www.ieim.uqam.ca>

Enciso, Froylán, Los Fracayos del Chantaje. Régimen de Prohibición de Drogas y Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010.

Espino Bucio, Manuel, nota periodística publicada el 20 de noviembre de 2017 en el periódico El Universal, bajo el Título *Urge Marco Jurídico para Fuerzas Armadas: Cienfuegos*.

- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*, Traductora Rocío Cantarero Bandrés, España, editorial Trotta, 2004.
- Montemayor, Carlos, Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones), en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010.
- Palacios, Marco, y Serrano, Mónica, Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012.
- Uribe Benítez, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010.
- Uribe Benítez, Oscar, Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia), *El Fuero Militar en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010.
- Uribe Benítez, Oscar, *La Sentencia Ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los Derechos Correlativos al Autoconsumo de Marihuana*, Flores Editor, México, 2016.
- Uribe Benítez, Oscar, *Incorporación de la Sospecha Razonable al Sistema de Justicia Penal Acusatorio Mexicano*, México, Flores Editor, 2017.
- Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, de Washington Office on Latin American (WOLA), Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, disponible en: <https://www.wola.org/>

Legislación

- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879.

Decretos

- Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, Tomo VII, Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/coleccionDeDecretosDeCortesT07.pdf>.

Diarios

Diario Oficial de la Federación

Páginas web

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Congress.gov, Constitution of United States, disponible en: <https://congress.gov>

Cornell Law School, Legal Information Institute [LII], disponible en: <https://www.law.cornell.edu>

NATIONAL ARCHIVES CATALOG, disponible en: <https://catalog.archives.gov>

Pentagon Digital Library, disponible en: www.whs.mil/library

Periódico La Razón Online, disponible en: <https://www.razon.com.mx/ejercito-no-pidio-ley-de-seguridad-interior-pidio-marco-legal-cienfuegos/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

U.S. Central Command, disponible en: <http://www.centcom.mil>

U.S. Cyber Command, disponible en: <https://www.cybercom.mil>

U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, disponible en: <http://uscode.house.gov>

U.S. Northern Command, disponible en: <http://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM>

U.S. Southern Command, disponible en: <http://www.southcom.mil>