



El derecho a la seguridad en México

RESUMEN

Este documento expone el estado de la función de seguridad en México desde su estructura orgánica y con una visión federalista. Se enfatizará en la necesidad apremiante de incluir la seguridad interior al derecho de seguridad en México.

Palabras clave: Función de seguridad, seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, federal, estatal, municipal.

ABSTRACT

This document exposes the state of security in the organic structure, with a federalist vision, which is the security function in Mexico, to highlight the pressing need to include internal security and, thereby, complement the totality of the right of security in Mexico.

Key words: Function of security, National security, interior security, public, federal, state and municipal security.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad una gran parte de las funciones sustantivas que presta el Estado mexicano se encuentran sujetas a una estructura federal, con el objeto de poder llevar los programas y políticas públicas a todo lo largo y ancho del país. Este principio debería ser el mismo para ejercer la función de seguridad, en virtud de que se trata de una función que presta la federación, los estados y sus municipios, por conducto de sus instituciones, a las que se les ha dotado de atribuciones en el ámbito de su competencia, para cumplir las funciones que se les han asignado.

¹ Es licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara y maestro en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales.



LA SEGURIDAD DE ESTADO

Una de las principales funciones que tienen los Estados en el mundo lo constituye, junto con la hacienda pública y sus relaciones con el exterior, la seguridad.

Esta seguridad se erige como el establecimiento de un techo mínimo de garantías para el desenvolvimiento de actividades políticas, económicas y sociales de una comunidad, una sociedad o un pueblo.

En términos de ciencia política, Guillermo Portilla (Contreras, 2009) afirma que, la seguridad se erige como *“una entidad autónoma, pues todos los derechos se subordinan a la razón de Estado, promoviéndose el reingreso del fundamento mítico del Estado, especialmente el Leviatán de Hobbes [...]”*.

Por esta razón es que pensadores clásicos de la ciencia política, como Hobbes, Rousseau o Locke, coinciden con que el hombre se une en sociedad para protegerse mutuamente y de otros, al cabo del tiempo, el hombre le otorga al Estado la facultad para ejercer la violencia, a efecto de garantizarle la paz y la seguridad. Esta misma tesis la aborda de manera contemporánea, el sociólogo Max Weber, quien concibe al Estado (Weber, 1919), como: *“(...) aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”*. Weber aportó luz sobre la función de seguridad de los Estados, cuando señala que el Estado posee el monopolio de la violencia. Ideológicamente esta oración es la que encierra las facultades y atribuciones para hacer uso de los instrumentos y herramientas para preservar la seguridad.

De aquí podría desprenderse que una de las principales atribuciones, sino es que la más importante es, la seguridad, como razón de Estado de la que depende el resto de las funciones de Estado. La lógica de este planteamiento tiene que ver en que, si no hay seguridad no puede existir el Estado.

La naturaleza de la función de seguridad se trata de la permanencia y subsistencia misma del Estado. Esta lógica es la que podría explicar la preeminencia de la seguridad sobre el resto de sus funciones.

Para estar en condiciones de aportar luz sobre la relación Estado – seguridad, es posible que una de las mejores explicaciones es la que aporta el jurista mexicano Sergio García Ramírez (Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (segunda parte), 2012) en el comentario que hace sobre el artículo 21 constitucional: *“En rigor, la seguridad –como intangibilidad de bienes y disfrute de derechos– es la misión nuclear del Estado, la explicación genética del poder político: la primera cláusula del hipotético contrato social contendría la renuncia al ejercicio de ciertos derechos “naturales” en aras de la tutela pública de los bienes más preciados de los contratantes”*.

Para García Ramírez, la seguridad está integrada por elementos intangibles de bienes. No se trata de la seguridad, como resultado de políticas de seguridad o defensa, sino de uso y disfrute de bienes y



derechos, como la consecuencia de los bienes jurídicos que tutela la seguridad: en el campo político, se refiere al sistema democrático mexicano, a los derechos civiles y políticos, así como a los derechos humanos; en el campo económico, a la participación de la parte proporcional en la economía que produce el país, al derecho a un salario, entre otros; y en el campo social, al derecho a la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, principalmente.

Por esta razón, es que el vínculo de la función de la seguridad es la más importante de las funciones del Estado, ya que se encuentra muy relacionado a prácticamente todas las demás funciones que presta: la hacendaria, la jurisdiccional, la de buen gobierno, la del exterior, principalmente, por medio de las instituciones agrupadas en gabinetes temáticos, como el político, social, de defensa o hacendario.

También García Ramírez, califica a la función de seguridad como la misión nuclear del Estado, porque de ella se desprenden las condiciones mínimas indispensables para la subsistencia misma del Estado y sus gobernados.

LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

El artículo 21 párrafo noveno constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017), establece, que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”*.

Si desglosamos este párrafo encontraremos lo siguiente:

- 1) Ratifica que la seguridad es una función del Estado mexicano,
- 2) La federación, las entidades federativas y sus municipios son los responsables en su prestación, como servicio público,
- 3) Se integra con la prevención de delitos, la investigación y persecución, así como la sanciones que correspondan.

No solo esto, sino que en el mismo numeral 21 constitucional contiene parte del fundamento del derecho penal mexicano, al precisar algunos de sus principios sustantivos y adjetivos.

Esta organización de la función de seguridad tiene su origen, en la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 1994 que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) (Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994).



En lo sucesivo, por primera vez se creaba y organizaba la función de seguridad en torno a los tres órdenes de gobierno y sus instituciones de seguridad pública; se estableció que la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez fueran los principios de actuación de las instituciones policiales. Además, en la reforma de ese mismo año se implementó el sistema nacional de seguridad pública que hoy sigue vigente.

Cabe la posibilidad de que este haya sido el razonamiento del legislador para incorporar la función de seguridad en el mismo artículo constitucional al que agregó lo relativo al derecho penal. Esta lógica es motivo de debate, porque podría suponer que, sobre la función de seguridad, se encuentra el derecho penal. Como ejemplo, es como si los ingresos tributarios o no tributarios se encontraran, –en una escala jerárquica–, sobre el mismo derecho tributario; es decir, en una visión de lo particular a lo general.

Bajo esta premisa podríamos establecer que la seguridad, además de ser una función de Estado en la que por sus características difícilmente podría permanecer dentro del derecho penal –dado que esta función no es un elemento integrante de esta rama del derecho–, se trata de un conjunto de actividades que coadyuvan al establecimiento y permanencia del Estado de derecho, cuyas actividades son prestadas por las instituciones de gobierno encargadas de ello en sus tres niveles, en que su prestación se haya garantizado por los órganos del Estado mexicano.

Por su parte, la rama del derecho penal es el principal elemento de apoyo de la procuración de justicia, pero la justicia como bien jurídico², tutela una serie de derechos entre los cuales se encuentra, la seguridad.

Por esta razón es que, la seguridad se ratifica como una función de Estado, ya que en su diseño institucional participan los otros poderes de la Unión, para producir la sincronía institucional y de atribuciones entre las distintas instituciones. La razón por la que se distribuyen atribuciones entre las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno obedece, al sistema político en el que se desenvuelve, conocido como federalismo.

El federalismo es un sistema en el que las entidades federativas, ceden parte de su autonomía a un órgano político central, sin que pierdan su soberanía.

Este sistema federal fue implementado desde la Constitución de 1824, pero en 1835 fue suprimida para dar paso a las Siete Leyes Centralistas, en donde predominaba una República central como forma de gobierno, de donde se desprendían todas las funciones y poderes del Estado mexicano.

² En derecho los bienes jurídicos corresponden al objeto de protección de la norma. Por ejemplo, en materia penal, el derecho a la vida tutela los bienes jurídicos de la vida misma, la integridad física, lesiones, atención médica, seguridad, etcétera, es decir, es se trata de un instrumento accesorio del derecho, pero que a la luz de los derechos humanos puede convertirse en instrumento original del objeto.



Como en los trabajos del primer Congreso de 1822 no existían grupos parlamentarios, los intereses estaban representados por las logias masónicas yorkinas y escocesas. Los yorkinos liberales representaban al federalismo, mientras que los escoceses conservadores representaban a los centralistas (Vicente Rivapalacio, 1880). Entre unos y otros fijaban posicionamientos sobre la mejor forma de gobierno en los debates del Constituyente que aprobó la Constitución de 1824. Aquí fue donde se discutió y gestó el federalismo, como forma de gobierno que todavía sigue vigente.

LA SEGURIDAD NACIONAL

Al ser incorporada la función de seguridad al texto constitucional mediante la reforma en materia de seguridad y procuración y justicia de 1994 (Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994), ya se encontraba en práctica la seguridad nacional en México.

La historia de la seguridad nacional mexicana va de la mano con el establecimiento de los órganos civiles de inteligencia. Para tal efecto y desde su creación, el diseño ideológico de la seguridad nacional mexicana se encontraba dirigida por las instituciones del sector defensa.

Por ejemplo, el 1918 el presidente Venustiano Carranza crea en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Sección Primera³, y que entre sus atribuciones se encontraba la identificación de sus oponentes en la transición de la revolución armada, al establecimiento de las instituciones del Estado (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2014).

En el periodo del presidente Emilio Portes Gil, esta Sección Primera pasó a ser el Departamento Confidencial y posteriormente en la administración del presidente Lázaro Cárdenas este Departamento pasó a ser la Oficina de Información Política (OIP).

Durante la Segunda Guerra Mundial en 1942, la OIP se transformó en Departamento de Investigación Política y Social (DIPS), y en 1947 se modificó en Dirección Federal de Seguridad (DFS) adscrita a la SEGOB. Cabe señalar que, aunque la DFS fue el primer órgano de inteligencia adscrito a una Secretaría de Estado civil, como lo es la SEGOB, tuvo en su estructura operativa y organizacional a militares, razón por la cual, es que no perdió la esencia de una de las funciones de un Estado Mayor como lo es, la inteligencia

Aunque se realizaban actividades propias de inteligencia, como una de las herramientas de obtención de información de que se auxilia la seguridad nacional, Alejandro Martínez (Serrano, 2014) afirma que “el

³ Aunque la denominación es igual a la de la Sección Primera de un Estado Mayor, su connotación, objetivo y funciones correspondían a lo que hoy conocemos como un área de inteligencia, sin pertenecer a un órgano militar.



término seguridad nacional apareció por primera vez en un documento oficial en 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se encargaba formalmente a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la Seguridad de la Nación (DOF, 1973, julio 27)”.

Esto podría significar que, desde 1918 hasta 1973 es decir, que en 55 años ningún documento oficial hizo referencia a la seguridad nacional, como asunto de políticas públicas o tema de la agenda de temas de gobierno o de la agenda política⁴.

De tal manera que, formalmente hasta la expedición del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1983), este tema aparece por primera vez en el espectro de temas de la agenda del gobierno mexicano, cuyo documento le asignó a las Fuerzas Armadas Mexicanas, el resguardo de la seguridad nacional mexicana, en base a las atribuciones de protección de la soberanía e independencia nacional, que le confiere la Constitución y las leyes orgánicas, a las Fuerzas Armadas. Posteriormente estas atribuciones se integrarían como elementos en la formulación del concepto de seguridad nacional.

No solo eso, sino que, por extensión de la seguridad pública, el PND le asignó a la institución del Ministerio Público y con el apoyo de la fuerza pública, “*defender la vigencia de nuestras instituciones*”.

En lo sucesivo, el estudio, análisis, estadísticas y establecimiento de las políticas públicas de seguridad nacional pasó a ser potestad y facultad exclusiva de las Fuerzas Armadas quienes le imprimieron la visión militar que provenía de las atribuciones constitucionales y legales al sector Defensa, integrados por la Secretaría de Marina – Armada de México y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Así y por tratarse de un nuevo conocimiento y a falta de un pensamiento propio en la materia, las Fuerzas Armadas crearon la doctrina de seguridad nacional mexicana, principalmente basada en los objetivos nacionales derivados de la Constitución y del novedoso PND, por el que el presidente de la república, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, instruía a sus subordinados a participar en las labores para el mantenimiento de la seguridad nacional en el país.

En otras palabras, mucho antes del establecimiento de la función de seguridad con la reforma de seguridad y procuración de justicia de 1994 se asignó la atribución de seguridad nacional a las Fuerzas Armadas.

⁴ Recordemos que a partir de esta administración la SEGOB tenía entre sus atribuciones, la seguridad y sus políticas públicas. En la pasada administración estuvo a cargo primero, de la SEGOB y una vez creada, de la Secretaría de Seguridad Pública.



Aunque con el establecimiento de los primeros órganos de seguridad nacional e inteligencia se ejercían atribuciones de seguridad, la función de seguridad como tal, todavía no estaba organizada como una función del Estado, tal y como ahora se encuentra.

Por lo que toca a la DIPS, en 1967 se transformó en Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). Para el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, en 1985, se disolvió la DFS y se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN).

En 1989 se disuelve la DGISEN y se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). No obstante, de contar con un organismo civil encargado de las labores de inteligencia, la función de seguridad todavía no se creaba y, por tanto, la seguridad nacional y la seguridad pública eran materias de políticas públicas por separado y ausentes de una visión integradora en una sola.

Desde su institucionalización en el PND, la seguridad nacional no había sido incorporada al estado de derecho, mucho menos había sido incorporada a una estructura o categorización de conocimiento, que ofrecería la organización de la función de seguridad.

Así las cosas, en diciembre de 2005 fue publicada en el DOF, la Ley de Seguridad Nacional (Ley de Seguridad Nacional, 2005), de cuyas disposiciones generales contenidas en los primeros ocho artículos, no contiene relación jerárquica o de subordinación a la función de seguridad invocada, sino que es tratada como una materia por separado, en la función de gobierno del Poder Ejecutivo Federal.

LA SEGURIDAD PÚBLICA

Una interesante reflexión sobre el concepto de seguridad pública lo aporta Gabriela Pérez García, al señalar que una de las primeras complicaciones lo constituye el hecho de que, no hay una definición única y precisa acerca de lo que es la seguridad; sino que cada autor o cada dependencia tiene una concepción distinta, en base a sus funciones, objetivos e intereses políticos (Pérez García Gabriela, 2014).

Prosigue Pérez García (Pérez García Gabriela, 2014) señalando que el concepto de seguridad tiene una connotación objetiva y subjetiva. La objetiva tiene que ver con cualquier tipo de seguridad, mientras que la subjetiva se refiere a una percepción individual o colectiva del tema.

El artículo 21 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017) ya citado señala que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”*.



Sin embargo, una ampliación del concepto de seguridad la aporta, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017), que en su artículo 2 señala, que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”*.

Como observamos, este segundo concepto de seguridad pública contiene nuevos elementos. Se integra con los fines de la seguridad pública y se complementa con el régimen de derecho que proviene del establecimiento de las libertades, el orden y la paz públicos.

En lo individual, la salvaguarda en la integridad y derechos de las personas, se trata de bienes jurídicos y derechos tutelados por la función de seguridad; en tanto que, en lo colectivo, las libertades, el orden y la paz públicos se inscriben en la tutela de derechos colectivos o sociales.

Esto quiere decir que se trata de una concepción amplia e integral, cuya visión incorpora al individuo, en lo particular, en su conjunto e integración a la sociedad, en lo general. Conlleva una carga de derechos humanos, al dejar patente la salvaguarda y derechos de las personas, así como las libertades, orden y paz públicos, cuyos conceptos provienen de la Constitución y del derecho positivo mexicano. Aunque el concepto de seguridad que aporta la LGSNSP se encuentra redactado sobre la base del artículo 21 constitucional que se ha comentado, este no se encuentra en una visión integral de la función de seguridad, sino que el concepto se refiere a la seguridad pública.

LA SEGURIDAD INTERIOR

La seguridad interior es una función del titular del Poder Ejecutivo Federal que le confiere el artículo 89 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017) que dispone como facultad del presidente, *“preservar la seguridad nacional [...] y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior”*.

Es posible que en la redacción de este artículo haya existido confusión en el Legislador, ya que en el mismo artículo le atribuyó al titular del Poder Ejecutivo Federal una facultad para salvaguardar la seguridad nacional, para disponer de las Fuerzas Armadas destinadas a resolver asuntos de seguridad interior.

Esto abre un nuevo debate sobre ampliar las atribuciones de las Fuerzas Armadas e incluir a la seguridad interior en el conjunto de sus atribuciones, paralelamente el debate sobre la discusión en el Congreso sobre el proyecto de Ley de Seguridad Interior.



Por una parte, recordemos que las Fuerzas Armadas, además de ejercer las funciones de defensa que lo son propias de su naturaleza y que se hayan contenidas en la Constitución y sus leyes orgánicas, desde la creación del PND 2013-2018, los subsecuentes Planes Nacionales de Desarrollo le han otorgado atribuciones de seguridad nacional, lo que ha traído un aumento en sus funciones, pero sin querer, desplazando al poder civil del ejercicio de sus atribuciones en seguridad interior, pero que a todas luces, deben de ejercer estas atribuciones.

Por otra parte, en la legislación federal no existe el concepto de seguridad interior, sin embargo, para subsanar esta deficiencia, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 la define como, la *“condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”* (Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, 2014).

Esta definición aporta componentes en la formulación del concepto de seguridad interior; son novedosos, porque no los contempla la legislación federal en vigor, pero enrarece el ambiente académico y de seguridad, porque sus elementos no aportan una visión conjunta de la función de seguridad a la que nos referimos en este estudio⁵.

Sobre la formación del concepto de seguridad interior que señala el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, éste contiene elementos combinados del ámbito federal y del ámbito local. Por una parte, responsabiliza al Estado mexicano por dotar de *condiciones* para *“salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”*. Pero también involucra elementos del ámbito local, cuando la seguridad, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática a que se refiere, también le corresponde al ámbito local de las entidades federativas.

Sin embargo, la connotación de interior podría referirse al ámbito del interior del territorio nacional, ya que el concepto de seguridad nacional abarca los intereses y objetivos nacionales que se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la seguridad pública se refiere al orden y paz públicos en comunidades y ciudades.

Por esta razón es que la seguridad interior debe abarcar, entre otras cosas, la seguridad y desarrollo local y regional. Tiene relación con lo local, porque es una responsabilidad inmanente de los estados su seguridad;

⁵ Para mayor referencia léase: Aceves Jiménez, Rodolfo, “La seguridad interior vista desde las iniciativas en el Congreso: un análisis comparado”, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México, marzo 16, 2017, recuperado de internet de http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/trabajos_seguridad_defensa/tds_01-17.pdf y Aceves Jiménez, Rodolfo, “Análisis de la iniciativa de Ley de Seguridad Interior”, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México, noviembre 30, 2016, recuperado de internet de http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/trabajos_seguridad_defensa/tds_02-16.pdf



y regional, porque cabe la posibilidad que esos intereses locales confluyan en comunidades o ciudades de varios estados, como la Cuenca Lagunera que reúne a las zonas metropolitanas de Gómez Palacio y Torreón, ciudades de Durango y Coahuila, respectivamente, en donde se desarrollan actividades económico productivas para el país. Por ejemplo, en su zona conurbada se asienta una de las principales zonas de producción lechera del país, lo que representa un polo de desarrollo económico, y por extensión, político, económico, social y de seguridad.

Por eso la cualidad de interior se haya por ciudades o regiones, porque representa la seguridad de sus diversas poblaciones.

OTRAS FUNCIONES DE ESTADO FEDERALIZADAS

Con el objeto de estar en condiciones de ampliar y llevar mejores servicios públicos, algunas funciones del Estado han sido federalizadas, con el objeto de hacer partícipe a las entidades y sus municipios en su prestación, lo que los hace corresponsables.

Quizá la principal función de Estado que se encuentre en este caso lo sea, la tributaria, de tal forma, que las leyes de coordinación fiscal establecen mecanismos de enlace entre la federación, estados y municipios, por la que es posible pagar impuestos federales en oficinas o agencias municipales o distribuirlos entre estos órdenes. Esta función es ejercida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia que también tiene asignada la función hacendaria, fiscal y presupuestal, a través de las distintas normas de carácter general y federal⁶.

Esto de alguna manera garantiza al contribuyente la facilidad en el pago de sus impuestos, al mismo tiempo que genera instancias para que del ámbito municipal haya coordinación entre los ámbitos local y federal, que genere una sinergia para la devolución de impuestos de la federación a los estados, y de estas instancias, hacia los municipios, por la vía de las participaciones federales y locales y demás programas presupuestarios.

Quizá la segunda función más importante por el monto presupuestal ejercido lo sea la educativa, en el que la federación descentraliza funciones a los estados, sobre todo de coordinación y administración, y éstos a su vez, a los municipios.

Esto significa que la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal genera las políticas educativas y de contenidos programáticos en los planes, programas de estudios y libros de texto gratuitos, en todos los niveles, desde la educación preescolar hasta la educación media superior.

⁶ Las leyes federales son aquellas que regulan a las autoridades de carácter federal y sus atribuciones, por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por su parte, las leyes generales regulan la competencia de autoridades de carácter federal, estatal o local y municipal, en una actividad o función de gobierno, por ejemplo, la Ley General de Salud, la Ley General de Educación o la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



La función de salud se encuentra en las mismas condiciones que la función tributaria, toda vez que la Secretaría de Salud del Gobierno Federal es la entidad encargada de establecer la política de salubridad del gobierno mexicano y descentraliza algunas funciones operativas y administrativas en las entidades federativas y los municipios. La norma que produce la coordinación y distribución de competencias entre la federación, entidades y municipios es, la Ley General de Salud.

No solo esto, sino que junto con la Procuraduría General de la República (PGR) establece la política de uso y consumo de drogas con fines sanitarios, lo que coloca a esta Secretaría, en una combinación de atribuciones, tanto sanitarias como de seguridad.

En concreto es, por esta razón es que el Ejecutivo Federal por conducto de las secretarías de Estado responsables de las facultades y atribuciones del ámbito federal en las funciones tributaria, educativa y de salud, son las que ejercen las leyes generales que regulan los diversos sectores y rubros de la función tributaria, hacendaria y fiscal, y en términos del artículo 124 constitucional, que señala, que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017), las entidades federativas ejercen las demás atribuciones que no son competencia de la federación.

ANÁLISIS

Como ya vimos la seguridad es una función cuya responsabilidad en su prestación recae en el Estado. Del buen desarrollo y desempeño de esta función tutela bienes jurídicos, cuyos actos se reflejan en condiciones para el desarrollo económico, inversiones y otros mecanismos económicos, así como seguridad jurídica, de salud, de integridad física, entre otros, pertenecientes a los campos del poder económico, social y de seguridad.

En el marco del federalismo mexicano, la seguridad es un bien público garantizado por las diversas dependencias de la federación, estados y municipios, razón por la cual es que el establecimiento del derecho de seguridad podría establecer nuevas fórmulas en los conceptos, que establezcan elementos de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, con el objeto de eficientar la prestación de su servicio.

Las Fuerzas Armadas mexicanas han tenido que intervenir por instrucciones de su comandante en jefe, el presidente de la república, en coadyuvancia de las autoridades locales y municipales, en aquellos lugares donde ha sido rebasada la seguridad pública que presta el municipio o la entidad federativa, pero algunos mandos civiles han sido alcanzados por el poder corruptor de la delincuencia.

El caso de la función de seguridad consiste, en que tiene una Ley General que regula un sistema de seguridad pública, en donde participan los tres ámbitos de gobierno. Tiene también una Ley que regula las



actividades de seguridad nacional, pero en contraste, carece de una Ley que regule las funciones y atribuciones de seguridad interior, por cuya naturaleza debería ser una ley de carácter General (léase nota al pie núm. 6).

El establecimiento del derecho de seguridad debe pasar por varias etapas.

La primera, que debería modificarse el texto del artículo 21 constitucional, para establecer que, la función de seguridad consiste en un conjunto de actividades en los campos político, económico, social y de seguridad, a fin de proporcionar condiciones para salvaguardar la legalidad y el Estado de derecho. Posteriormente y debajo del concepto de esta función de seguridad, establecer los niveles y jerarquías de seguridad del país: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.

La segunda, y en sustento a esta probable Ley General de Seguridad Interior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) establece (Semana Judicial de la Federación, 2007) en tesis aislada que interpreta el artículo 133 constitucional, que *“(las) leyes generales...son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano [...]”*. Prosigue señalando, que *“las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional [...]”*.

Esto quiere decir que la seguridad interior no es materia de una ley federal que regula las actividades de las autoridades de esa función en ese ámbito de gobierno, como la salud o la educación, sino de una ley de general que establece derechos y obligaciones para las autoridades locales, federales y municipales, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La tercera, una reforma a la Ley de Seguridad Nacional, para elevarla a rango de ley federal. Esto en virtud a que actualmente su estatus es de Ley, a secas, ni general ni federal. Sin embargo, por la naturaleza de las funciones de ese ámbito de la seguridad, se considera una ley federal.

En este tema y en el mosaico de opiniones de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia mexicana, hay quien señala que debe incorporarse un capítulo de la Seguridad Interior dentro de la Ley de Seguridad Nacional. Esto no sería conveniente, toda vez de las atribuciones y facultades que representan una y otra función, además de la complejidad y naturaleza que representa cada una de ellas.

Mientras que la seguridad nacional obedece a objetivos estratégicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que su ámbito es, el estratégico; en la seguridad interior deberían coincidir en su aplicación las autoridades de los órdenes federal, estatal o local y municipal, en menor y mayor medida, respectivamente. La federación intervendría solo en señalar criterios generales de



política de seguridad interior, mientras que los estados y municipios participarían en ejecutar esas políticas mediante mecanismos de control y coordinación. Además, que la seguridad interior obedece a intereses locales y regionales, siendo su ámbito de aplicación operativo.

No menos importante y, por último, la seguridad pública, se teje alrededor de los estados y sus municipios, consignados en la Constitución local de las entidades federativas, las leyes orgánicas municipales y sus reglamentos municipales, en el que su ámbito de aplicación es táctico.

Por estas razones es que cada seguridad es distinta y no es posible conjuntar todas en una sola norma, un solo paquete de políticas públicas o una misma directriz operativa. Debe ser tratada por separado, como un todo y como una rama del derecho público o del derecho administrativo, integrado a un conjunto de políticas públicas derivadas de la función de seguridad y sincronizadas con el resto las materias de derecho que participan en la convivencia social.

Toda esta visión es la concepción del derecho de seguridad, ausente en el derecho positivo mexicano, como se encuentra el derecho tributario o el derecho de salud, por tomar un ejemplo.

CONCLUSIONES

El derecho de seguridad en nuestro país es un proceso inconcluso, que requiere voluntad para modificar las normas y estructuras administrativas y operativas con el objetivo, de consolidar diversos esfuerzos por integrar el pensamiento estratégico con el pensamiento práctico, para designar funciones y atribuciones bien definidas que no den lugar a dudas del tipo de servicio público que queremos los mexicanos.

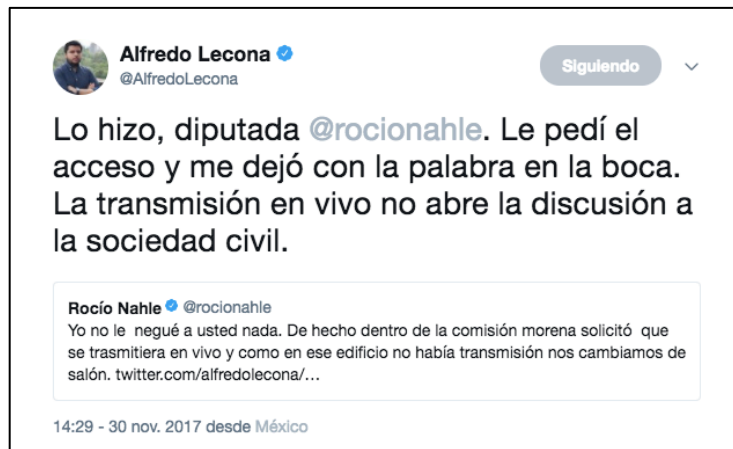
Al momento de redactar este documento, la Cámara de Diputados había aprobado en un intenso debate, la Ley de Seguridad Interior. El dictamen (Dictamen de la Comisión de Gobernación con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, 2017) que presentó la Comisión de Gobernación al Pleno causó algunas incertidumbres. Sin prejuzgar el contenido o eficiencia de la norma por aprobar.

En un principio, integrantes de organismos de la sociedad civil encabezaron inconformidades desde las oficinas del Congreso, por lo que señalaban una presunta militarización del país, y bajo al *hashtag* #SeguridadSinGuerra. Alfredo Lecona, uno de los activistas que se apersonó en la reunión de diputados trató de ingresar a la sala donde se desarrollarían los trabajos de la Comisión de Gobernación, pero la seguridad de San Lázaro se lo impidió, lo que provocó reclamos por una presunta censura, cuando en realidad, los ciudadanos no estamos autorizados a participar en las deliberaciones de los legisladores.

Lecona reclamó a la diputada Rocío Nahle, coordinadora del Grupo Parlamentario de Morena, que no le haya permitido el acceso al lugar de la reunión para llevar la voz de diversas organizaciones de la sociedad



civil preocupadas por el contenido del dictamen y que dicha reunión no fuera transmitida por el Canal del Congreso. Aquí el mensaje en twitter.



Estos actos causaron enorme desinformación en la opinión pública, ya que, si analizamos el cuerpo del dictamen de la Comisión de Gobernación, encontraremos el número y participantes de las reuniones de trabajo y los foros, en donde académicos y la sociedad civil, expusieron sus puntos de vista sobre el proyecto de dictamen. Se sostuvieron 9 (nueve) reuniones con personajes de la sociedad civil y autoridades, el 10 de enero, 17 de enero, 26 de enero, 7 de febrero, 8 de febrero, 21 de febrero, 1 de marzo, 16 de marzo y 22 de marzo, en la que comparecieron por la sociedad civil, personalidades como Javier Oliva Posada, María Elena Morera, Francisco Rivas Rodríguez, Alejandro Hope, Maite Azuela, Juan Francisco Torres Landa, Edgar Ortiz, quienes son académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los derechos humanos y la seguridad, principalmente.

En estas reuniones además, participaron los titulares de Marina, Defensa Nacional, Gobernación, subsecretarios de Estado, directores de área; por su parte la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), los gobernadores de los estados, el titular de la CNDH, entre otras organizaciones, enviaron comunicados expresando aquellos puntos a los que a su parecer debía ponerse especial cuidado en su redacción, según se desprende de la lectura del segundo punto de las consideraciones del dictamen citado.

Paralelamente, los relatores especiales de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, David Kaya y Edison Lanza, respectivamente, expresaron (La ONU y la OEA expresan su preocupación por el debate en San Lázaro sobre la Ley de Seguridad Interior, 2017) su preocupación por la aprobación de la Ley de Seguridad Interior que tiene que ver con la participación de militares en tareas de seguridad pública.



Antes, el titular del Poder Ejecutivo Federal expresó (Vera, 2017), como de “imperiosa necesidad” la expedición de la Ley de Seguridad Interior.

Todas las opiniones que se vertieron alrededor de la denostación a las Fuerzas Armadas y la militarización del país, omitieron voltear a ver la responsabilidad de los estados y sus municipios en la seguridad pública. No solo eso, sino que prevalecieron las posiciones en contra de la aprobación de dicha Ley y quienes la criticaban no presentaron un solo argumento que sustentara su oposición.

Esto refuerza la idea que el papel de las Fuerzas Armadas mexicanas no está en las calles, sino preparándose en los cuarteles y escuelas de formación, con el objeto de crear marinos y militares que respondan a las necesidades que la Constitución y el Estado de derecho mexicano les asignan, sin ser desviadas del propósito original que es, defender a la nación.



BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (18 de diciembre de 2014). *Reseña histórica*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de HYPERLINK "<http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>"
<http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>
- Ley de Seguridad Nacional. (26 de diciembre de 2005). *Leyes Federales Vigentes*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Cámara de Diputados Honorable Congreso de la Unión: HYPERLINK "<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>"
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (26 de junio de 2017). *Cámara de Diputados. Leyes Federales Vigentes*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de HYPERLINK "http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf"
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (15 de septiembre de 2017). *Leyes Federales Vigentes*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión: HYPERLINK "http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf"
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Contreras, G. P. (27 de diciembre de 2009). *El regreso del concepto de "seguridad del Estado" como bien jurídico autónomo y consecuencia: La participación de los Gobiernos Europeos en las detenciones ilegales y torturas practicadas por funcionarios de EEUU*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Anales de la cátedra Francisco Suárez: HYPERLINK "<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/820/944>"
<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/820/944>
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (segunda parte). (15 de julio de 2012). *Biblioteca Virtual - LXI Legislatura*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de HYPERLINK "http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/derec_pue2.pdf"
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/derec_pue2.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (31 de mayo de 1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Secretaría de Gobernación: HYPERLINK "http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983"
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- Diario Oficial de la Federación. (31 de diciembre de 1994). *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Secretaría de Gobernación: HYPERLINK "http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994"
http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994
- Pérez García Gabriela. (abril de 2014). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación: HYPERLINK



"<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf>"
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf>

Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. (30 de abril de 2014). *Diario Oficial de la Federación*.

Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Secretaría de Gobernación: HYPERLINK

"http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014"

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

Semanario Judicial de la Federación. (abril de 2007). *Tesis aislada P.VII/2007*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Suprema Corte de Justicia de la Nación:

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=P.VII%2F2007&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172739&Hit=5&IDs=2003682,2002589,165153,168977,172739&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

Serrano, A. M. (julio de 2014). *Tres momentos para entender la seguridad nacional de México*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Revista de El Colegio de San Luis: HYPERLINK

"http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100011"

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100011

Vicente Rivapalacio. (1880). *México a través de los siglos, Tomo III, La Guerra de Independencia*.

Recuperado el 31 de Agosto de 2017, de Archive.org: HYPERLINK

"<https://archive.org/stream/mxicotravsde03tomorich>" \l "page/n4/mode/1up"

[https://archive.org/stream/mxicotravsde03tomorich - page/n4/mode/1up](https://archive.org/stream/mxicotravsde03tomorich/page/n4/mode/1up)

Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de HYPERLINK

"<http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>"

<http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>