

*"Justicia Ciega" — Karen Serfinski.*



## *La Ley de Seguridad Interior*

*Actuación conjunta de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas  
en el procesamiento del lugar de los hechos*

Manelich Castilla Cravioto

*Los retos del Ejército en el Sistema Penal Acusatorio*

Agustín Vallejo Silva

*Capacitación de las Fuerzas Armadas para la preservación del  
lugar de los hechos*

Nelly Montealegre Díaz

*Revisión de la Constitucionalidad de la intervención de las  
Fuerzas Armadas en la detención, aseguramiento y puesta a  
disposición*

Julio Veredín Sena Velázquez

*Ley de Seguridad Interior y Derechos Humanos.  
Excepcionalismo como cotidianidad*

Ana Dulce Aguilar García y Héctor Sebastián Arcos Robledo

# *Nova Iustitia*

Revista Digital de la Reforma Penal

Año VI, No. 23, Mayo 2018



**TSJCDMX**



**CJCDMX**

# *Nova Iustitia*

Revista Digital de la Reforma Penal

## **Director General**

Jorge Martínez Arreguín

## **Directora Editorial**

Paola Arízaga Castro

## **Comité Editorial**

Dr. Fernando García Cordero

Dr. Germán Guillén López

Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz

Mtro. José Gómez González

Lic. Marco Antonio Velasco Arredondo

Lic. Miguel Ángel Ramos Senties

Dr. Paul Martín Barba

## **Corrección**

Paola Arízaga Castro

## **Colaboradores**

Manelich Castilla Cravioto

Agustín Vallejo Silva

Nelly Montealegre Díaz

Julio Veredín Sena Velázquez

Nelly Ivonne Cortés Silva

Ana Dulce Aguilar García

Héctor Sebastián Arcos Robledo

Luis Felipe Cangas Hernández

Israel Alvarado Martínez

Derechos Reservados a favor de *Nova Iustitia* revista digital de la Reforma Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Año VI, No. 23, Mayo 2018, es una publicación trimestral editada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Niños Héroes No. 132, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720, Tel. (55) 5134 1100 ext. 4922, <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>, Editor responsable: Dr. Jorge Martínez Arreguín Consejero de la Judicatura de la Ciudad de México, ISSN: 2007-9508, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-121712284100-102, ambos otorgados por INDAUTOR, Responsable de la última actualización de este número, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Lic. Paola Arízaga Castro, Avenida Juárez No. 8, piso 16 colonia Centro, delegación Cuauhtémoc, C.P. 06010, fecha de última modificación mayo de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, ni del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

## *CONTENIDO*

	<b>Página</b>
<b>Editorial.....</b>	<b>5</b>
<b>Actuación conjunta de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas en el procesamiento del lugar de los hechos.....</b>	<b>8</b>
Manelich Castilla Cravioto	
<b>Los retos del Ejército en el Sistema Penal Acusatorio.....</b>	<b>22</b>
Agustín Vallejo Silva	
<b>Capacitación de las Fuerzas Armadas para la preservación del lugar de los hechos.....</b>	<b>36</b>
Nelly Montealegre Díaz	
<b>Revisión de la Constitucionalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas en la detención, aseguramiento y puesta a disposición.....</b>	<b>51</b>
Julio Veredín Sena Velázquez	
<b>La valoración del uso legítimo de la fuerza en el aseguramiento y detención a cargo de las Fuerzas Armadas.....</b>	<b>73</b>
Nelly Ivonne Cortés Silva	
<b>Ley de Seguridad Interior y Derechos Humanos. Excepcionalismo como Cotidianidad.....</b>	<b>95</b>
Ana Dulce Aguilar García y Héctor Sebastián Arcos Robledo	
<b>Los dilemas conceptuales de la Seguridad Interior.....</b>	<b>118</b>
Luis Felipe Cangas Hernández	
<b>La aplicación del Derecho Operacional en las labores del Primer Respondiente de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la Delincuencia Organizada.....</b>	<b>150</b>
Israel Alvarado Martínez	

## EDITORIAL

---

La publicación de la *Ley de Seguridad Interior* en el Diario Oficial de la Federación el pasado 21 de diciembre de 2017 ha generado diversas opiniones respecto del papel que las Fuerzas Armadas deben tener en el país, pues diversos actores, principalmente organizaciones civiles, organismos internacionales —incluyendo a la propia ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS—, académicos y otros, consideran que dicha ley carece de contrapesos y controles que definan la actuación del Ejército en esta materia. Asimismo, han referido que dicha normativa tampoco contempla un plan para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en el país.

Para comenzar, debemos entender por Seguridad Interior 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 términos generales la ley que nos ocupa define la actuación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad interior, precisando las situaciones o los supuestos en los que los militares podrán intervenir, siendo su propósito principal el articular acciones y esfuerzos para preservar la vida institucional del país en el marco de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, en la que se precisen puntualmente las acciones de seguridad interior, ello con la finalidad de mantener las condiciones mínimas de gobernabilidad

democrática en las regiones que así lo ameriten, respetando en todo momento los derechos humanos.

Derivado de lo anterior, resulta importante destacar que la ley objeto de estudio refiere que cuando las Fuerzas Armadas ejecuten acciones de Seguridad Interior y sólo cuando se percaten de la comisión de un delito, deberán hacerlo del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la Policía para que éstas intervengan en el ámbito de sus atribuciones, delimitando a la preservación *temporal* del lugar de los hechos —en calidad de primeros respondientes—, hasta en tanto se cuente con la presencia de las autoridades con facultades y atribuciones para el procesamiento de los indicios y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, por lo que en ningún caso las Fuerzas Armadas sustituirán a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones o las eximirán de sus responsabilidades, ya que todas continuarán ejerciendo las facultades que las leyes les confieren.

Por otro lado, un aspecto de gran trascendencia para garantizar la Seguridad Interior, es la capacitación y adiestramiento de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de que dicha formación les permita desarrollar criterios de valoración objetivos para actuar y asumir el rol que les corresponde en la preservación del lugar de los hechos, de conformidad con la normativa aplicable bajo la óptica de respeto irrestricto a los derechos humanos.

Como lo referimos anteriormente, la multialudida ley ha sido motivo de múltiples controversias, si bien fue aprobada para apoyar y dar certeza jurídica a la labor de las Fuerzas Armadas, —principalmente en su intervención en la lucha contra la delincuencia organizada—, ésta ley ha enfrentado la resistencia de diversos sectores de la sociedad que consideran que la *militarización* de la seguridad pública puede derivar en abuso de autoridad y, en consecuencia, en violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, el pasado 10 de mayo un Juzgado Octavo de Distrito en Materia

Administrativa resolvió que la *Ley de Seguridad Interior* es inconstitucional, toda vez que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y seguridad interior, implica introducir un riesgo para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, argumentando que la autoridad militar difícilmente puede sustraerse al régimen de mando y adiestramiento para el cual fue creado y si bien es cierto ésta es una resolución emitida por parte de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, aún se encuentra *sub judice*.

Es así que ante las diversas posturas sostenidas hasta ahora, en ésta ocasión, en *Nova Iustitia* nos dimos a la tarea de preparar un número especial sobre la *Ley de Seguridad Interior*, con la finalidad de poder abordar las diferentes opiniones de distintos sectores que permitan a nuestros lectores conocer el objetivo, alcances, limitaciones y retos de la referida Ley, así como sus implicaciones en el marco del Sistema Procesal Penal Acusatorio, por ello, quiero expresar mi profundo agradecimiento a todos los colaboradores que con su participación lo hicieron posible.

Por último, quisiera mencionar que con independencia del rol que cada uno de los operadores asuma en el ámbito de sus respectivas responsabilidades, para lograr la consolidación exitosa del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio, será de gran importancia contar con mecanismos de coordinación eficaces y eficientes que faciliten el trabajo interinstitucional, toda vez que la clave de la exitosa consolidación de nuestro sistema de justicia radicarán en la suma de esfuerzos y la adecuada actuación de cada uno de los operadores.

**Jorge Martínez Arreguín**  
**Mayo 2018.**



## ACTUACIÓN CONJUNTA DE LA POLICÍA FEDERAL Y LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PROCESAMIENTO DEL LUGAR DE LOS HECHOS

Manelich CASTILLA CRAVIOTO\*

---

**Sumario:** Introducción; I. Premisas constitucionales; II. La nueva *Ley de Seguridad Interior*; III. Disposiciones y protocolos en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal; IV. Práctica conjunta; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Resumen ejecutivo

A partir de la *Ley de Seguridad Interior* y de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, a través de reformas legales y de la creación de protocolos nacionales, se ha regulado un marco de actuación conjunta para las Fuerzas Armadas y las corporaciones policiales. Un tema central que puede presentar especiales dificultades para la coordinación que dicho marco dispone para ambos tipos de instituciones es el papel que cada una ha de jugar en el procesamiento del lugar de los hechos. La normatividad vigente parece señalar una distribución de funciones muy específica que, sin embargo, se encuentra con importantes retos en la práctica. Para que dicha coordinación sea efectiva, la experiencia de trabajo entre la Policía Federal y las Fuerzas Armadas es amplia en opciones: desde capacitación para la construcción de un lenguaje común, hasta la organización de células de trabajo interinstitucionales. Aunque se han tenido buenos resultados, aún queda mucho camino por recorrer.

### Introducción

El reto de la seguridad es, cada vez más, un tema central en la agenda pública de México. El impacto que causa sobre la sociedad implica que ésta demuestre un mayor interés en discutirlo y sobre las mejores formas para garantizar protección y seguridad, así como para inhibir las conductas delictivas.

---

\* Maestría en *Ciencias Penales* con especialización en *Ciencia Jurídico Penal* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Cuenta con experiencia en seguridad pública y responsabilidad social empresarial desde el año de 1999. En el ámbito policial, se desempeñó como Coordinador Estatal de la Policía Federal en San Luis Potosí, enlace ante la Oficina de la Naciones Unidas para el Crimen y la Droga en el proceso de evaluación de la institución, Titular de la División de Seguridad Regional, Ministro agregado de la Policía Federal en la Embajada de México en Colombia, primer Titular de la División de Gendarmería y ex presidente de AMERIPOL. Actualmente es Comisionado General de la Policía Federal.



Los retos que el tema plantea son mayúsculos y diversos e implican una serie de esfuerzos en una gama amplia de aspectos. La necesidad del fortalecimiento de las instituciones de seguridad, desde la ampliación del mismo estado de fuerza disponible, hasta el establecimiento de sistemas claros y robustos de carrera y profesionalización, son ya lugar común en todo análisis que se haga sobre la materia.

Recientemente, un aspecto relacionado con la estrategia a seguir ha cobrado especial relevancia: el de la colaboración entre fuerzas de policía y Fuerzas Armadas para el combate a la delincuencia. No es tema menor, por cuanto que tiene raíces constitucionales e importantes derivaciones relacionadas con temas tan sensibles como la protección de los derechos humanos.

El tema surge a la palestra a partir de decisiones ejecutivas que, ante la magnitud del problema atendido (tanto por la cantidad de recursos requeridos, como por el reciente acceso de grupos delincuenciales a capacidades tecnológicas y de violencia de alto impacto), resultaron en la necesidad de complementar tareas de seguridad y persecución de delincuentes con la participación de las Fuerzas Armadas, de forma conjunta con los cuerpos de policía del país. Retoma vigencia a partir de la iniciativa presidencial para dar orden y dotar de un marco normativo a dichos esquemas de

actuación, misma que ha resultado plasmada en una nueva *Ley de Seguridad Interior*.

*«El debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha sido intenso: desde actores de la sociedad civil que han manifestado abierta oposición, argumentando riesgos importantes traducidos en la posibilidad de generar abusos en el uso de la fuerza y vulneración de derechos fundamentales, hasta las voces de las autoridades, en todos los niveles de gobierno, que enfatizan la necesidad de sumar cuanto esfuerzo sea posible para frenar un problema que podría alcanzar inercias riesgosas.»*

El debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha sido intenso: desde actores de la sociedad civil que han manifestado abierta oposición, argumentando riesgos importantes traducidos en la posibilidad de generar abusos en el uso de la fuerza y vulneración de derechos fundamentales, hasta las voces de las autoridades, en todos los niveles de gobierno, que enfatizan la necesidad de sumar cuanto esfuerzo sea posible para frenar un problema que podría alcanzar inercias riesgosas.

Más allá de tomar una posición en tan interesante debate, cabe señalar que, hoy por hoy, nuestras Fuerzas Armadas, tradicionalmente concebidas en nuestro país como una fortaleza institucional, capaz de atender a la población civil en muy diversas situaciones de emergencia, se han convertido en actores centrales que han sumado sus capacidades a las fuerzas civiles para combatir grupos criminales que pueden representar verdaderas amenazas, no solo para los ciudadanos, sino para la paz, el orden y la gobernabilidad de la Nación.

Y resulta sumamente relevante hacer notar que dicho debate y tales definiciones ocurren inmersos en un proceso de transformación institucional de gran envergadura para nuestro país: la implementación de un nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Dicha transformación ha implicado, no solamente reformas

constitucionales, legales y reglamentarias, sino la creación de todo un nuevo aparato normativo y la adaptación de las capacidades de las instituciones participantes: tanto de procuración e impartición de justicia como, de manera preponderante, de seguridad pública.

Así, nos encontramos, coyunturalmente, en medio de dos discusiones fundamentales en materia de seguridad en México. A la vez que desciframos la forma en que policías y Fuerzas Armadas habrán de unir fuerzas para preservar la seguridad del país y sus ciudadanos, se modifica el papel de las instituciones de seguridad pública, para jugar nuevos roles en el marco del Sistema de Justicia Penal.

Las claves para la resolución de las dudas que surgen en ambos esfuerzos pueden encontrarse en los detalles más concretos de la operación. Por ello, es menester atender, aún, a las particularidades más concretas.

De ahí la importancia de revisar ese nuevo papel que se ha conferido a las policías, el de ser primer respondiente y procesar el lugar de los hechos, a la luz de la necesaria coordinación que han de tener, en el nuevo marco de atribuciones, con las Fuerzas Armadas. Es este un tema que borda en la intersección de las dos discusiones mencionadas. Y lo hace en el corazón mismo de su puesta en práctica, si bien abrevia de los elementos teóricos que han

impulsado las reformas normativas. Es ahí, en el detalle de la operación, del aseguramiento del lugar, de la preservación de la evidencia, del establecimiento de una adecuada cadena de custodia, que se esconde el diablo para poner dificultades en la búsqueda de la tan ansiada coordinación.

Es, por tanto, de relevancia fundamental, revisar, aunque sea de manera sintética, el marco que se ha desarrollado para lograr tal coordinación y una implementación efectiva y eficiente del nuevo marco de atribuciones para las instituciones de seguridad. Ese será el propósito del presente trabajo: hacer un breve repaso de los procedimientos que tenemos disponibles las policías y las Fuerzas Armadas para realizar una actividad que es piedra angular en el nuevo sistema de justicia penal, el procesamiento del lugar de los hechos. No hay pretensión de exhaustividad, sino tan solo de poner en la mesa algunos de los elementos principales que deben considerarse. En particular, aquellos que pueden ser origen de confusión al momento de delimitar, de manera precisa, una adecuada distribución de tareas.

### **I. Premisas constitucionales**

La instauración de un nuevo sistema de justicia penal acusatorio implicó una extensa gama de reformas y de creación de nuevos cuerpos normativos. Destaquemos tan solo un par de disposiciones constitucionales

que se encuentran íntimamente relacionadas con el tema que nos ocupa.

En primer término, debe señalarse la reforma al artículo 21 constitucional para dotar a las policías, junto con el ministerio público, de facultades, no solamente persecutorias, sino de investigación de los delitos. Ello es central para entender el papel que la reforma del sistema penal dio a las policías como primeros respondientes y que encuentra su principal materialización en el procesamiento del lugar de los hechos y el establecimiento de una adecuada cadena de custodia.

En segundo término, debe recordarse una norma que no es nueva en nuestra Carta Magna, pero cuya reglamentación a nivel legislativo había quedado rezagada hasta muy recientemente. Se trata de la fracción VI del artículo 89 Constitucional, que otorga al Presidente de la República atribuciones para «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».

Tanto de la redacción histórica de esta fracción, como de la exposición de motivos que fuera expuesta en el Congreso de la Unión con motivo de la adición a dicho texto

del concepto de “seguridad nacional” en 2004, se desprende que la Constitución faculta la disposición de las Fuerzas Armadas no solamente para la defensa exterior del país, sino para la preservación, en su interior, de condiciones de seguridad nacional. Y se desprende que la voluntad del constituyente entendió dichas condiciones de seguridad, no solamente como las provenientes de una amenaza extranjera, sino todas aquéllas que, independientemente de su origen, pudieran alterar las condiciones de orden y paz del Estado, así como atentar a sus elementos constitutivos: territorio, población o gobierno. De esta forma, se legitima la participación de las Fuerzas Armadas aún en casos en que grupos de la delincuencia organizada, por su tamaño y capacidad de violencia, pudieran poner en riesgo dichos bienes esenciales para el Estado. Es esta, pues, la norma que dota de constitucionalidad a la intervención de dichas fuerzas en apoyo al combate al narcotráfico y otras formas de crimen organizado.

No debe dejarse pasar, por la relevancia que tiene para el diferente papel que los textos legislativos han de otorgar a policías y Fuerzas Armadas, el hecho de que la Constitución, si bien faculta para la intervención militar en la preservación de la seguridad interior y, por tanto, en la persecución de delincuentes que atenten contra la misma, solamente otorga atribuciones

a las policías, junto con el ministerio público, para realizar labores de investigación de delitos. Esta idea dará orientación, tanto a la *Ley de Seguridad Interior*, como a los protocolos que se han expedido en la materia, para establecer la división del trabajo entre ambas clases de instituciones.

*«No debe dejarse pasar, por la relevancia que tiene para el diferente papel que los textos legislativos han de otorgar a policías y Fuerzas Armadas, el hecho de que la Constitución, si bien faculta para la intervención militar en la preservación de la seguridad interior y, por tanto, en la persecución de delincuentes que atenten contra la misma, solamente otorga atribuciones a las policías, junto con el ministerio público, para realizar labores de investigación de delitos. Esta idea dará orientación, tanto a la Ley de Seguridad Interior, como a los protocolos que se han expedido en la materia, para establecer la división del trabajo entre ambas clases de instituciones.»*

## II. La nueva *Ley de Seguridad Interior*

Para regular la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, el Ejecutivo presentó iniciativa al Congreso que resultó en la aprobación de la nueva *Ley de Seguridad Interior*. Este cuerpo normativo da marco a las funciones que Ejército, Marina y Fuerza Aérea habrán de realizar en temas como la persecución de delitos que pudieran poner en riesgo la paz y seguridad de la nación.

El artículo 11 de la citada Ley establece:

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

El precepto legal que antecede establece que las Fuerzas Armadas, en conjunto con autoridades federales (particularmente, la Policía Federal), deberán atender y reducir amenazas a la Seguridad Interior. En este contexto, deberán establecerse mecanismos que permitan lograr el objetivo encomendado, como el intercambio de información, operativos conjuntos, reuniones periódicas, coordinación en la implementación de dispositivos de seguridad y apoyo en caso de detenciones y aseguramientos, ya sea para puestas a disposición o en la

preservación y procesamiento de indicios.

La Ley en comento detalla la manera de ejecutar las diligencias correspondientes en el lugar de intervención, de la siguiente manera:

**Artículo 27.** Cuando las Fuerzas Armadas realicen acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

De esta manera, la Ley dispone que, al tratarse de la primera intervención en el lugar de los hechos, el papel principal de las Fuerzas Armadas, en caso de ser ellas la primera autoridad en el lugar, habrá de circunscribirse a las medidas mínimas necesarias para preservar dicho lugar, así como las de urgencia para la atención de heridos. El mandato es para que hagan del conocimiento del ministerio público, o de las policías, y aguarden el arribo

de dichas autoridades para el procesamiento del lugar.

*«... las Fuerzas Armadas, en conjunto con autoridades federales (particularmente, la Policía Federal), deberán atender y reducir amenazas a la Seguridad Interior. En este contexto, deberán establecerse mecanismos que permitan lograr el objetivo encomendado, como el intercambio de información, operativos conjuntos, reuniones periódicas, coordinación en la implementación de dispositivos de seguridad y apoyo en caso de detenciones y aseguramientos, ya sea para puestas a disposición o en la preservación y procesamiento de indicios.»*

### **III. Disposiciones y protocolos en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal**

El artículo 132 del *Código Nacional de Procedimientos Penales* establece que la policía tiene las siguientes obligaciones:

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, *realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios*. En su caso deberá dar aviso a la *Policía con capacidades para procesar la escena del hecho* y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;...

IX. *Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;*...

Se observa que, a partir de estas disposiciones, la policía puede, no solamente resguardar el lugar de los hechos, sino identificar y garantizar la integridad de los indicios, así como recolectar y resguardar los objetos relacionados con la investigación de los delitos.

Derivado de la necesidad de homologar la manera de ejecutar las diferentes actividades del policía y de quienes actúan como primer respondiente, se publican en el Diario Oficial de la Federación, en octubre de 2015, los siguientes protocolos:

- Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente,
- Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar y
- Guía Nacional de Cadena de Custodia.

Dichos protocolos establecen las diligencias que deben practicar, tanto las policías como las Fuerzas Armadas. El Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente refiere, en el apartado de definiciones, el concepto de *Primer Respondiente* que a la letra dice: «es la primera *autoridad con funciones de seguridad pública* en el lugar de la intervención».

Los Protocolos de referencia describen minuciosamente los lineamientos a seguir en caso de que en el lugar de intervención se lleve a cabo una detención derivada de la comisión de un delito en flagrancia, se encuentren indicios y se realice su procesamiento (previa orden del Ministerio Público), se prioricen (lo cual se llevará a cabo solo en caso de que las condiciones meteorológicas y demográficas representen un riesgo para los indicios) o de que se esté ante la presencia de hechos delictivos consumados (localización, descubrimiento o aportación de indicios y/o elementos materiales probatorios, sin materializarse una detención).

Asimismo, señalan que una vez que el primer respondiente actúa en el lugar de intervención, si requiere *apoyo*

para *preservar y procesar el lugar de la intervención*, deberá gestionarlo y coordinarlo, mientras realiza las acciones necesarias y toma las medidas pertinentes, hasta que arribe el policía investigador, el perito y/o la Policía con capacidades para procesar al lugar.

Las principales acciones del Primer Respondiente en el lugar de los hechos son las siguientes:

- **Acordonamiento:** La acción de delimitar el lugar, mediante uso de cintas, cuerdas u otro tipo de barreras físicas para preservarlo o sellarlo en caso de lugares cerrados.
- **Detención:** Restricción de la libertad de una persona por parte de la autoridad, dentro de los supuestos legales, con la finalidad de ponerla sin demora a disposición de la autoridad competente.
- **Documentación:** Registro fidedigno de la condición que guardan lugares, personas, objetos, indicios o elementos materiales probatorios en el lugar, mediante fotografía, video, narración y/o croquis simple.
- **Recorrer perimetralmente el lugar de intervención;** con el propósito de determinar los límites e identificar lugares conexos e indicios.
- **Priorización:** En *condiciones meteorológicas y/o demográficas* que *representen riesgos para la pérdida, alteración, destrucción o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios*, el *Primer*



*Respondiente informará al Ministerio Público, que recolectará y embalará los indicios o elementos materiales probatorios. La recolección se realizará con los recursos disponibles, considerando las circunstancias de tiempo y siempre privilegiando la seguridad personal.*

El Primer Respondiente deberá realizar la entrega - recepción formal del lugar de la intervención conforme al Informe Policial Homologado, el cual deberá contener como mínimo, el *registro de la hora, fecha y circunstancias en las que se deja el lugar de intervención* bajo la responsabilidad del policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar. Después de formalizar la entrega, el Primer Respondiente deberá entrevistarse con el policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar, a efecto de *otorgar datos y pormenores de sus actividades*. En caso de que el policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar, requiera el apoyo del Primer Respondiente en el lugar de la intervención para realizar cualquier acto de investigación, se lo hará saber, y este último deberá prestar el apoyo requerido, quedando bajo su coordinación. De no requerirse el apoyo, le deberá indicar al Primer Respondiente que puede retirarse del lugar de la intervención.

Podrá requerirse el **apoyo del Primer Respondiente para el traslado de indicios o elementos materiales probatorios**. Cuando no exista en el lugar de los hechos policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar, **el Primer Respondiente realizará el traslado de indicios o elementos materiales probatorios al lugar que le indique el Ministerio Público.**

*«El Primer Respondiente deberá realizar la entrega - recepción formal del lugar de la intervención conforme al Informe Policial Homologado, el cual deberá contener como mínimo, el registro de la hora, fecha y circunstancias en las que se deja el lugar de intervención bajo la responsabilidad del policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar. Después de formalizar la entrega, el Primer Respondiente deberá entrevistarse con el policía de investigación, perito o Policía con Capacidades para Procesar, a efecto de otorgar datos y pormenores de sus actividades.»*

En la práctica, es común que no exista en el lugar de intervención personal diferente al Primer Respondiente, por lo que es éste quien, en la mayoría de los casos, realiza el procesamiento de los indicios (previa orden del Ministerio Público), proporciona seguridad perimetral y prioriza indicios, de ser el caso.

Por su parte, la Guía Nacional de Cadena de Custodia establece que se debe procurar, en todo momento, la preservación del indicio, lo que se traduce en llevar a cabo acciones para asegurar, resguardar, proteger y mantenerlo, con el objeto de conservar las condiciones originales de recolección, evitando la pérdida, alteración, destrucción o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios.

Dicha Guía dispone, de manera específica, para los elementos de las Fuerzas Armadas, que deben «realizar las **actividades relacionadas con la preservación del lugar de la intervención, proporcionar seguridad perimetral, y en su caso, ejecutar el traslado y entregar los indicios o elementos materiales probatorios, en el lugar que se le indique por el Policía de Investigación o el Ministerio Público**».

Establece, igualmente, que si el perito y/o la Policía con Capacidades para Procesar *se encuentran imposibilitados para realizar el traslado*, éstos *emitirán* las *recomendaciones* para el manejo y traslado de los indicios o elementos

materiales probatorios, *al Personal Facultado para el Traslado, con el fin de garantizar la integridad de los mismos*.

Acerca de este traslado, la Policía de Investigación puede valorar si realiza o *solicita a cualquier institución con funciones de seguridad pública* u otra que cuente con medios, recursos e insumos adecuados, el traslado de indicios o elementos materiales probatorios, de acuerdo a la naturaleza, características y condiciones específicas de éstos. En caso de no encontrarse en el lugar la policía de investigación, la solicitud la realizará el coordinador de la Policía con Capacidades para Procesar el lugar de la intervención. El personal responsable del traslado, deberá atender las recomendaciones que en su caso emita el especialista.

#### IV. Práctica conjunta

La *Ley de Seguridad Interior*, el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, los Protocolos Nacionales de Primer Respondiente y de Policía con Capacidades para Procesar, así como la Guía Nacional de Cadena de Custodia, dan marco, de esta forma, a la manera en que han de actuar, conjunta y coordinadamente, policías y Fuerzas Armadas en el lugar de los hechos. De manera sintética, las normas parecen señalar con claridad que el papel de las Fuerzas Armadas habrá de ser el de resguardar el lugar de los hechos y hacer de conocimiento de la autoridad investigadora para su

intervención en el procesamiento de los indicios. La policía tiene las mismas obligaciones, pero cuenta con facultades adicionales para preservar, documentar y priorizar indicios, así como para auxiliar a la autoridad investigadora en el traslado de los mismos.

La teoría planteada de esta forma desde el texto constitucional pretende dotar de certeza en el cumplimiento de ciertos principios relativos al ámbito de atribuciones que la Carta Magna define para cada una de las instituciones participantes. Así, se mantiene el concepto de que las Fuerzas Armadas participan en tareas de preservación del orden para la seguridad interior pero, en principio, no investigan delitos, actividad para la que sí cuentan con atribuciones constitucionales las policías.

No obstante, cabría preguntarse si un deslinde de atribuciones tan riguroso tiene el riesgo de convertirse en un obstáculo para la adecuada coordinación. En los hechos, la colaboración entre la Policía Federal y las Fuerzas Armadas es una realidad cotidiana. Baste mencionar que, tan solo en 2017, realizamos, de manera coordinada, más de 500 puestas a disposición, resultando en más de 350 detenidos y numerosos aseguramientos de armas, droga, vehículos, hidrocarburo sustraído ilegalmente y equipo de radio y telecomunicación.

Ahora bien, ya se ha dicho que los Protocolos y Guía mencionados

definen al Primer Respondiente como la primera autoridad con funciones de seguridad pública que acuda al lugar de los hechos. Esta definición podría retornar a la discusión sobre si las Fuerzas Armadas, al participar en tareas de persecución del delito, son autoridades con funciones de seguridad pública. De ser así, estarían legitimadas y, más aún, obligadas, para realizar todas las funciones que al Primer Respondiente se le encargan.

Una interpretación integral, atendiendo a las disposiciones de la *Ley de Seguridad Interior*, así como a las normas constitucionales, permite inferir una distinción entre funciones de seguridad interior y funciones de seguridad pública. De esta manera, el Primer Respondiente solo podría ser la autoridad que, formal y materialmente, posea la calidad de institución de seguridad pública, excluyendo a las Fuerzas Armadas y limitándolas, por lo tanto, al resguardo temporal del lugar de los hechos, hasta en tanto ocurre la presencia del Ministerio Público, la policía de investigación, o la policía con capacidades para procesar.

En términos prácticos, sin embargo, existen muy diversos motivos que implican la necesidad de no dilatar el procesamiento de los indicios y el establecimiento de una adecuada cadena de custodia. Así, por ejemplo, desde los principios constitucionales relativos al debido proceso y a la inmediatez para poner a disposición, en el caso en que existan

detenidos, hasta la naturaleza misma del lugar y de los medios de prueba que en él se encuentren, pueden ser imperativos para descargar en el primer respondiente, cualquiera que sea la autoridad que tenga dicho carácter, una serie de actividades de inmediata y urgente resolución.

*«Una interpretación integral, atendiendo a las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, así como a las normas constitucionales, permite inferir una distinción entre funciones de seguridad interior y funciones de seguridad pública. De esta manera, el Primer Respondiente solo podría ser la autoridad que, formal y materialmente, posea la calidad de institución de seguridad pública, excluyendo a las Fuerzas Armadas y limitándolas, por lo tanto, al resguardo temporal del lugar de los hechos, hasta en tanto ocurre la presencia del Ministerio Público, la policía de investigación, o la policía con capacidades para procesar.»*

La realización de operativos conjuntos que prevén la actuación de Fuerzas Armadas y autoridades policiales, específicamente la Policía Federal, paso a paso en la realización de acciones de persecución, detención y aseguramientos, ha brindado buenos resultados para la obtención de importantes logros, cumpliendo de manera estricta con el marco normativo. La organización de células de trabajo interinstitucionales, con presencia, tanto de las Fuerzas Armadas, como de la Policía Federal, de la policía de investigación, de agentes del ministerio público, personal de inteligencia e, incluso, en ocasiones, de peritos, personal jurídico y administrativo, es una estrategia que está rindiendo frutos. Así, por ejemplo, las Bases de Operación Mixta (B.O.M.), creadas, precisamente, para la atención de objetivos y problemática de alto impacto específica, o las Fuerzas de Reacción Inmediata Mixtas (F.R.I.M.), que operan en el marco de la estrategia de atención a los cincuenta municipios prioritarios para el abatimiento de homicidios en el país. De manera similar, nuevas estrategias, como el Operativo Escudo Titán, son concebidas en un esquema de estrecha cooperación entre Fuerzas Armadas, Policía Federal, los gobiernos locales e instancias de procuración de justicia.

Ante las responsabilidades que el nuevo sistema penal confiere al primer respondiente conviene, sin embargo, reflexionar también sobre la necesidad de aglutinar funciones y consolidar

instituciones. Si bien a nivel constitucional pareciera interpretarse una distribución marcada de funciones, también es cierto que las obligaciones que se derivan del nuevo sistema penal implican que todas las instituciones participantes han de contar con las capacidades para brindar oportuna respuesta y cumplir adecuadamente con el rol de primer respondiente.

Para lograr mayor eficiencia en el cumplimiento de dichas funciones y obligaciones, cabe preguntarse si es posible consolidar funciones que, en el arreglo institucional actual, se encuentran dispersas. Así, por ejemplo, vale la pena considerar la posibilidad de unir todas las funciones de investigación y de capacidades para procesar el lugar de los hechos en una sola corporación de policía.

En todo caso, el reto que tenemos las instituciones participantes en el nuevo sistema, en el presente y hacia el futuro, es, precisamente, lograr mayores estándares de eficiencia y de colaboración. Para ello, debemos avanzar en la homologación de criterios, anticipándonos, en lo operativo, incluso a los criterios de interpretación que los órganos jurisdiccionales habrán de realizar conforme el sistema adquiera carta de naturalización. Es importante capacitar a todos los operadores del sistema, en todos los niveles, y hacerlo de manera conjunta, a efecto de construir un lenguaje común que abra canales fluidos de cooperación

interinstitucional. Es fundamental fortalecer los mecanismos de intercambio de información, para no abrir espacios que permitan, bajo el amparo de la laguna legal o el vacío operativo, resguardos de impunidad. Y es imperativo fortalecer el trabajo en equipo, con orientación al resultado final de la misión, más allá del deslinde de la responsabilidad y del estrecho cumplimiento de la atribución.

*«Ante las responsabilidades que el nuevo sistema penal confiere al primer respondiente conviene, sin embargo, reflexionar también sobre la necesidad de aglutinar funciones y consolidar instituciones. Si bien a nivel constitucional pareciera interpretarse una distribución marcada de funciones, también es cierto que las obligaciones que se derivan del nuevo sistema penal implican que todas las instituciones participantes han de contar con las capacidades para brindar oportuna respuesta y cumplir adecuadamente con el rol de primer respondiente.»*

## **Conclusiones**

La complejidad del problema de la seguridad y la implementación de un nuevo sistema de justicia penal en nuestro país obligan a repensar la forma en que las instituciones han de sumarse para alcanzar objetivos comunes en la preservación de la seguridad de los ciudadanos. La participación de las Fuerzas Armadas, en conjunto con corporaciones como la Policía Federal, en tareas de persecución del delito, rol que en épocas pasadas habría parecido fuera de lo común, hoy es prácticamente imposible de eludir. Su contribución en tan difícil tarea ha sido determinante para sostener la paz, la tranquilidad y la gobernabilidad.

La búsqueda por mejores y más eficientes mecanismos de coordinación es una constante en el trabajo interinstitucional. En la implementación de un nuevo sistema de justicia penal, la clave para la colaboración y la suma de esfuerzos se esconde en el más concreto y preciso detalle de la operación. El primer instante que detona todo el complejo mecanismo del nuevo sistema, el instante del aseguramiento del lugar de los hechos, es angular para la construcción de un caso que resulte exitoso al cabo del proceso. En ese instante medular, la cooperación entre instituciones debe ocurrir de manera clara, precisa y fluida.

El reto ha sido y es mayúsculo. Las instituciones de seguridad no debemos escatimar voluntades para

impulsar la capacitación de nuestros elementos, para revisar nuestros procedimientos de operación y para establecer buenos canales de comunicación interinstitucional.

La Policía Federal y las Fuerzas Armadas comparten las dificultades que el reto impone. Siempre referente de disciplina y patriotismo, de compromiso y de eficacia, las Fuerzas Armadas se han convertido en faro que fortalece con sus capacidades a la labor que desempeña la Policía Federal. Si México es el objetivo común, no existe esfuerzo que resulte menor para lograr el buen éxito de la misión.

## **Fuentes consultadas**

### **Legislación Nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley de Seguridad Interior.

Guía Nacional de Cadena de Custodia.

## LOS RETOS DEL EJÉRCITO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Agustín VALLEJO SILVA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; **I.** Antecedentes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en nuestro País; **II.** El Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Jurisdicción Militar; **III.** Proceso de Transición nacional y particular de la Jurisdicción Militar; **IV.** Aspectos que destacan de la *Ley de Seguridad Interior*; **V.** Acciones de Seguridad Interior en las que intervienen las Fuerzas Armadas; **VI.** Participación de las Fuerzas Armadas en el Sistema Penal Acusatorio con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Introducción

Actualmente en nuestro país, se viven momentos de gran incertidumbre jurídica y social ante la entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, conocido coloquialmente como “Juicios Orales”, ya que se ha convertido en el tema central a discusión de catedráticos, abogados litigantes, operadores y la sociedad en general.

Mucho se dice sobre este sistema, ¿que si funciona?, ¿que si no funciona?, lo que es un hecho, es que implica un paradigma jurídico-social, que deja atrás antiguas prácticas en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos; la creación de un *Código Nacional de Procedimientos Penales* para los delitos del Fuero Común y Federal, que orienta sus beneficios a la víctima del hecho delictivo, procurando la reparación del daño, y una adecuada representación legal y defensa por lo que hace al imputado, son solo algunos de los avances que su implementación representa.

Por lo que hace al Fuero Militar, en el mismo contexto se realizaron las acciones para alinearlos con el Sistema Penal Acusatorio en todo el País, manteniendo sus particularidades, lo que finalmente se tradujo en la expedición

---

\* Ingresó al Ejército Mexicano en el Heroico Colegio Militar como Cadete en el año de 1976, Mando y Estado Mayor General en la Escuela Superior de Guerra; Especialista en Estado Mayor Conjunto en la Escuela Superior de Guerra; Maestría en *Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacional* por el Colegio de Defensa Nacional. A lo largo de su trayectoria militar ha desempeñado diversos cargos principalmente agregado militar en la embajada de los Estados Unidos de América en Washington, D.C., Subjefe del Estado Mayor del primer Cuerpo de Ejército, Vicerrector Académico de la Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. Actualmente se desempeña como Director del Colegio de Defensa Nacional.



del *Código Militar de Procedimientos Penales* ordenamiento que adecuó el citado Código Nacional a un esquema propio de la jurisdicción militar.

Por otra parte, no pasa desapercibido hacer referencia a la expedición de la *Ley de Seguridad Interior*, tema que ha sido controversial y de gran impacto para las instituciones armadas, toda vez que se hacen infinidad de señalamientos, unos a favor y otros en contra, sin embargo, lo real es que la ley es vigente y puede ser aplicada por las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Así que, como ya dijimos, en las siguientes páginas se abordarán dos aspectos, los cuales sin duda son de gran trascendencia para las Fuerzas Armadas, el primero de ellos es la aplicación del sistema penal acusatorio en la jurisdicción militar, y el otro, referente al contenido de la *Ley de Seguridad Interior*, los cuales se tratarán de vincular desde una perspectiva en la que ambos temas pudieran converger.

## **I. Antecedentes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en nuestro País**

Ante las fallas instrumentales del sistema procesal en México, en el año 2006, Legisladores de diversos grupos parlamentarios presentaron una iniciativa de reforma de los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Dicha reforma tenía como objeto transformar el sistema de justicia mexicano, para eliminar malas prácticas de aquellos servidores públicos que con el uso de sus funciones se veían beneficiados a través de actos de corrupción que provocaban incertidumbre tanto a las víctimas como a las personas sujetas a proceso.

Por consiguiente, el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaban los preceptos constitucionales 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, en materia de seguridad pública y justicia penal, mediante el cual se establecen las bases del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la República Mexicana.

Asimismo, se estableció en los artículos segundo y quinto transitorios, que el sistema procesal penal debía entrar en vigor antes del plazo de ocho años contados a partir del día siguiente de la publicación de la mencionada Reforma Constitucional.

Por ello, el 5 de marzo de 2014, se expidió el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, con el fin de sustituir a los códigos procesales de las 32 entidades federativas, así como al Código Federal de Procedimientos Penales, por un código único, lo que significó una forma de impartición de

justicia común tanto a nivel federal como local.

La implementación del sistema de justicia penal acusatorio, implicó grandes cambios organizacionales, tales como la construcción de instalaciones, la adecuación normativa y la capacitación de los operadores de dicho sistema, sin duda un gran reto para todas las instituciones inmersas en la promoción e impartición de la justicia.

*«En cumplimiento al mandato constitucional el Congreso de la Unión, mediante decreto de fecha 16 de mayo de 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, expidió el Código Militar de Procedimientos Penales y reformó el Código de Justicia Militar con el objetivo de implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Jurisdicción Militar, entrando en vigor el 16 de junio de 2016, para cumplir con eficiencia su actividad administrativa y jurisdiccional...»*

## **II. El Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Jurisdicción Militar**

La Reforma Constitucional en materia de “Seguridad y Justicia”, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, y por ende la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, trajeron como consecuencia, la necesidad de ajustar los sistemas de justicia penal y de seguridad pública del país, a los principios de un estado democrático de derecho y a la cultura de la promoción y protección de los derechos humanos, así como de brindar seguridad jurídica a la población y permitirle acceder a una impartición de justicia eficaz y confiable.

Las reformas de mérito, conllevaron a que las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia en coordinación con los gobiernos federal y estatales, afrontaran los nuevos desafíos que se presentaron con la implementación del hasta entonces, nuevo sistema penal acusatorio, transformándose y modernizándose, mediante reformas legales, cambios sustanciales en los procedimientos, capacitación y especialización de sus recursos humanos y materiales.

En cumplimiento al mandato constitucional el Congreso de la Unión, mediante decreto de fecha 16 de mayo de 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación, expidió el Código Militar de

*Procedimientos Penales* y reformó el *Código de Justicia Militar* con el objetivo de implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Jurisdicción Militar, entrando en vigor el 16 de junio de 2016, para cumplir con eficiencia su actividad administrativa y jurisdiccional, propuesta que fue hecha por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior, generó una profunda transformación de los Órganos del Fuero de Guerra como los garantes y depositarios de la trascendental función de preservar la disciplina militar, por ser el bien jurídico tutelado y por el cual subsiste la jurisdicción militar.

Pero, ¿qué es la disciplina militar?

La disciplina militar es la columna vertebral del Ejército y Fuerza Aérea, competencia de los Órganos del Fuero de Guerra y para cuya preservación de nuestra carta magna en su artículo 13 prevé la subsistencia del Fuero de Guerra, el cual en la parte que aquí interesa establece que:

«...Subsiste el Fuero de Guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los Tribunales Militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército...».

Concatenado con lo anterior, el diccionario jurídico mexicano define la expresión: ***Fuero Militar*** como:

La jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército y Fuerza Aérea y Armada Nacional, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, incluso con motivo de ellos, así como la facultad de ejecutar sus sentencias.

### **III. Proceso de Transición nacional y particular de la Jurisdicción Militar**

Se inició un proceso de transición del Sistema Penal Mixto a uno Acusatorio en el Fuero Militar, participando el Secretario de la Defensa Nacional como integrante del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (CO.CO), como una instancia de coordinación, la cual se creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de octubre de 2008.

El 10 de junio de 2009, se celebró la Sesión de Instalación del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, donde se firmó el Acuerdo al que concurren los tres Poderes de la Unión para dar cumplimiento al mandato constitucional para instalar la

instancia de coordinación prevista en el artículo noveno transitorio del decreto de citada reforma constitucional.

Derivado de la creación del mencionado consejo, se crea la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SETEC), siendo el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación, así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Para el efecto, se integró un Grupo de trabajo en el Ámbito Federal, para acelerar el proceso de implementación de la reforma constitucional, conformado por:

- La titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SETEC).
- Un representante de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- Un representante del Instituto de la Defensoría Pública Federal.
- Un representante de la Policía Federal.
- Un representante del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

- Un representante de la Procuraduría General de la República.
- Un representante de la Secretaría de Marina.
- Un representante de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Asimismo, personal militar se integró a los grupos temáticos de trabajo, que a continuación se indican, con el objeto de fortalecer la cooperación y agilizar la implementación de los juicios orales en la jurisdicción militar:

1. *Subgrupo de Trabajo de Planeación, Seguimiento y Evaluación*, para definir herramientas metodológicas para cada institución, a efecto de establecer los lugares y las fechas de inicio para la implementación del sistema.
2. *Subgrupo de Trabajo de Armonización Normativa*, alinear los ordenamientos jurídicos militares con la Reforma Constitucional.
3. *Subgrupo de Trabajo de Capacitación y Difusión*, capacitar a los operadores del sistema, para su eficaz desempeño en las funciones que deberán desempeñar.
4. *Subgrupo de Trabajo de Asistencia Técnica*, que comprende los rubros de reorganización institucional, infraestructura, equipamiento y tecnología de la información.

En la implementación propiamente del sistema en la jurisdicción militar, como consecuencia de la coordinación permanente con la SETEC, se elaboró una planeación estratégica, basada en cinco ejes rectores, siendo los siguientes:

**Infraestructura y Equipamiento:** Se construyeron 68 instalaciones necesarias y equipadas para la operación del sistema de justicia penal acusatorio, entre las cuales se encuentran:

- a. Tribunales Militares de Juicio Oral.
- b. Juzgados Militares de Control.
- c. Fiscalía General de Justicia Militar.
- d. Archivo Judicial.
- e. Coordinación de Servicios Periciales y Ciencias Forenses.
- f. Áreas de Detención.
- g. Remodelaciones.
- h. Centros de Justicia.
- i. Depósitos de Evidencias.
- j. Delegaciones de Servicios Periciales.
- k. Naves para talleres en las Prisiones Militares.

**Capacitación:** Se capacitó a los operadores del sistema, para su eficaz desempeño en las funciones que realizarán.

**Difusión:** Se dio a conocer a la totalidad del personal militar, así como a la población civil el Sistema

de Justicia Penal Acusatorio en el Fuero de Guerra.

**Reorganización Institucional:** Se llevó a cabo la reorganización institucional de los Órganos del Fuero de Guerra, con el objeto de que estuvieran en condiciones idóneas de cumplir con las exigencias del Sistema Penal Acusatorio que rige en todo el país, con las adecuaciones y particularidades propias de la jurisdicción militar.

*«... el Fuero de Guerra cuenta con organismos suficientes para llevar a buen término la encomienda establecida en nuestra Carta Magna para el establecimiento de un sistema de proceso penal acusatorio, de igual forma, se continúan realizando diversas propuestas para la generación de nuevas plazas presupuestales para operadores del Sistema de Justicia Penal y personal del Servicio de Justicia Militar, cubriendo en la mayor parte las necesidades de recursos humanos en su desarrollo.»*

Por lo anterior, es factible considerar, que el Fuero de Guerra cuenta con organismos suficientes para llevar a buen término la encomienda establecida en nuestra Carta Magna para el establecimiento de un sistema de proceso penal acusatorio, de igual forma, se continúan realizando diversas propuestas para la generación de nuevas plazas presupuestales para operadores del Sistema de Justicia Penal y personal del Servicio de Justicia Militar, cubriendo en la mayor parte las necesidades de recursos humanos en su desarrollo.

**Armonización Legislativa:** Para dar sustento jurídico, fue necesaria una reestructura del orden normativo que regía en nuestra jurisdicción militar, por lo que, legisladores del Partido Revolucionario Institucional elaboraron el proyecto de reforma al *Código de Justicia Militar*, teniéndose como resultado que en fecha 16 de mayo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mencionado Código Foral, en el cual:

- Se adecuan los Órganos del Fuero de guerra, que puedan ser operadores del sistema de justicia penal acusatorio.
- Se suprimen los Consejos de Guerra y se crean los Juzgados Militares de Control y los Tribunales Militares de Juicio Oral.

- Se cambia la denominación de “Supremo Tribunal Militar” por Tribunal Superior Militar.
- La Procuraduría General de Justicia Militar se transforma en Fiscalía General de Justicia Militar, así como también se elimina la función de Consultor Jurídico de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Se cambia la denominación del Cuerpo de Defensores de Oficio por Defensoría de Oficio Militar.
- Se crea la Coordinación de Servicios Periciales y Ciencias Forenses como un organismo imparcial que brindara servicios tanto al Agente del Ministerio Público Militar como a la Defensa.
- Se armonizan funciones de los operadores del sistema con el Código Militar de Procedimientos Penales.
- Se modifican los requisitos para nombrar a magistrados, Jueces, Fiscal General de Justicia Militar y Fiscales, en base a su experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar.

De igual forma, derivado de la autonomía conferida a la jurisdicción militar, tal como se establece en artículo cuarto transitorio, del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, en la misma fecha se publica el Decreto por el cual se expide el *Código Militar de Procedimientos Penales*, en el que:

- Se recogen los principios previstos en el artículo 20 de la

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el procedimiento penal.*

- Se incorporan aspectos distintivos de la justicia castrense (la solemnidad militar en la celebración de las audiencias; la concurrencia a la audiencia de personal perteneciente a la unidad del procesado y la asistencia preferente de personal militar a las audiencias).
- Se precisan funciones de cada uno de los operadores del sistema (delimita las tareas que tendrán a cargo los Magistrados, Jueces, agentes del Ministerio Públicos, Policía Ministerial y Defensores de Oficio Militares, observando en forma estricta los derechos fundamentales que rigen el procedimiento penal).
- Se establecen las etapas del procedimiento (investigación inicial y complementaria, intermedia y de Juicio Oral).
- Se determinan las formas anticipadas de conclusión del procedimiento (suspensión condicional del proceso a prueba, acuerdo reparatorio y procedimiento abreviado) y los medios de impugnación.

Cabe destacar, que las reformas al *Código de Justicia Militar*, fueron publicadas de manera puntual a la entrada en vigor del Sistema, al igual que la publicación del *Código Militar de Procedimientos Penales*, acorde a las necesidades y especificaciones del

Fuero Militar y enfocado a los Órganos Forales.

*«...regulan como tal el sistema penal acusatorio en la jurisdicción militar; sin embargo, actualmente se estudia la posibilidad de promover diversas propuestas de reformas a otros ordenamientos castrenses, como un complemento esencial que permita transitar con eficacia hacia este modelo acusatorio adversarial.»*

Ambos códigos, son los instrumentos normativos que regulan como tal el sistema penal acusatorio en la jurisdicción militar; sin embargo, actualmente se estudia la posibilidad de promover diversas propuestas de reformas a otros ordenamientos castrenses, como un complemento esencial que permita transitar con eficacia hacia este modelo acusatorio adversarial.



Finalmente y aunque los motivos que provocaron la transición del sistema de justicia penal acusatorio en la jurisdicción militar, fueron ajenos a aquellos que representaban una problemática en el sistema jurídico nacional (corrupción, certeza jurídica en las resoluciones de las autoridades, entre otras), su implementación benefició de forma significativa a la preservación de la disciplina militar, convirtiéndose en uno de los retos más significativos del Instituto Armado.

#### **IV. Aspectos que destacan de la *Ley de Seguridad Interior***

Como se refirió al principio, es importante diferenciar dos situaciones que prevalecen en la intervención del personal militar en el sistema penal acusatorio, una es, la aplicación de dicho sistema en la jurisdicción militar y, la otra, aquella derivada de su participación en apoyo a la estructura de seguridad pública, lo que ha implicado ser parte en los procesos que son iniciados en contra de civiles, en razón de la detención efectuada por elementos castrenses en flagrante delito.

Esta última situación, se tratará de analizar desde el impacto que tendría con motivo de la aplicación de la *Ley de Seguridad Interior*, por lo que es conveniente retomar algunos puntos que destacan de la recién expedida norma.

Por lo antes mencionado, es importante señalar que el 21 de

diciembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley de Seguridad Interior*.

Dicha publicación, principalmente atendió al vacío legal existente en materia de Seguridad Interior, ya que era necesario expedir una normativa que brindara certeza jurídica a la población, toda vez que desde la Constitución de Cádiz de 1812, se venía regulando que el Estado tiene la obligación de mantener el orden interno y así sucesivamente se fue haciendo referencia a la seguridad interior en posteriores Constituciones.

Razón por la cual, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, en la fracción VI del artículo 89, se estableció la prerrogativa del Ejecutivo Federal, de utilizar a la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, dicho sea de paso es de reiterar que la seguridad interior hasta antes del 21 de diciembre de 2017, no se encontraba regulada en un ordenamiento secundario.

Asimismo, es de importancia resaltar que, con motivo de la expedición de la *Ley de Seguridad Interior*, diversos entes no afines a las instituciones, mantienen una postura de rechazo a la ley, destacando de su señalamiento que se trata de una ley exclusiva para los militares y que se militariza la seguridad pública, lo cual a todas luces es erróneo, pues la

propia norma prevé que su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, por las Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.

En este sentido, de acuerdo con el contenido de la ley en comento, su propósito principal es articular acciones y esfuerzos para preservar la vida institucional del país y como consecuencia, mantener las condiciones mínimas de gobernabilidad democrática que propicien que cada habitante de la república pueda llevar adelante su proyecto de vida, lo que se puede corroborar con la definición de seguridad interior que establece la ley en la forma siguiente.

...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....

## **V. Acciones de Seguridad Interior en las que intervienen las Fuerzas Armadas**

La ley en comento distingue tres acciones que se realizarán con motivo de la aplicación de la *Ley de Seguridad Interior*; la primera de ellas es, la atención de riesgos los cuales son susceptibles de convertirse en una amenaza, efectuada por las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas sin la necesidad de una declaratoria, pudiendo implementarse lo siguiente:

- Programas, políticas y acciones para identificarlos, prevenirlos y atenderlos.
- En el ámbito de su competencia, llevarán a cabo acciones de seguridad interior necesarias, pertinentes y eficaces en zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran.
- Se garantizarán el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

Estas acciones son de carácter permanente; asimismo, se podrán suscribir los instrumentos jurídicos

que en su caso se requieran para su atención.

En un segundo lugar, se tienen a aquellas amenazas a la seguridad interior que no requieran declaratoria y que serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables, verbigracia la atención de desastres naturales a través del Plan DN-III-E y las acciones derivadas del Sistema Nacional de Protección Civil.

Finalmente, la ley identifica aquellas amenazas que requieren la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, la cual podrá ordenarla el Presidente de la República por sí o a petición de las Legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo, cuando se actualice lo siguiente:

- Se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla.
- Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional.
- Es de señalar que, se consideran amenazas a la seguridad interior, las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 de la *Ley de Seguridad Nacional*, siendo:
  - La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.

- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.

- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

Así como las contenidas en el artículo 5 de la referida norma, de las que destacan las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano.
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.

Así como, las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las Entidades

Federativas y Municipios en materia de seguridad nacional.

*«... es preciso mencionar que la aplicación de la Ley de Seguridad Interior por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como de las Fuerzas Armadas, no tendrá una implicación distinta o especial en el sistema penal acusatorio; ya que como podemos observar, el propio precepto antes citado, establece que si en la atención de algún riesgo o amenaza a la seguridad interior, el personal militar se percata de la comisión de un delito, lo hará del conocimiento de las autoridades civiles, lo que conllevará a que éstas sean quienes atiendan tal situación.»*

En este particular, resulta de especial relevancia el hecho de que el Presidente de la República, sólo podrá ordenar la participación de Fuerzas Armadas en una declaratoria de protección a la seguridad interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate.

Asimismo, las acciones de seguridad interior realizadas por las Autoridades Federales o por las Fuerzas Armadas, en ningún caso sustituyen a las autoridades de los otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o las eximen de sus responsabilidades, ya que todas las autoridades continuarán ejerciendo sus propias facultades.

Las acciones de seguridad interior, que lleven a cabo las Fuerzas Armadas durante una declaratoria, conforme a lo previsto en la ley de la materia, no se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública.

Como puede apreciarse debe atenderse a cada caso concreto para distinguir si se está en presencia de una acción preventiva de riesgos a la seguridad interior o de un apoyo a una autoridad, lo cual sería independiente de la aplicación de la *Ley de Seguridad Interior*.

**VI. Participación de las Fuerzas Armadas en el Sistema Penal Acusatorio con motivo de la**

### **aplicación de la *Ley de Seguridad Interior***

El *Código Nacional de Procedimientos Penales*, en su artículo 222 prevé lo siguiente:

**...Deber de denunciar:** Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención

médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía....

Por su parte, el artículo 27 de la *Ley de Seguridad Interior*, refiere que:

...Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía....

Respecto de lo anterior, es preciso mencionar que la aplicación de la *Ley de Seguridad Interior* por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como de las Fuerzas Armadas, no tendrá una implicación distinta o especial en el sistema penal acusatorio; ya que como podemos observar, el propio precepto antes citado, establece que si en la atención de algún riesgo o amenaza a la seguridad interior, el personal militar se percata de la

comisión de un delito, lo hará del conocimiento de las autoridades civiles, lo que conllevará a que éstas sean quienes atiendan tal situación.

*«...el principal reto que enfrentarán las Fuerzas Armadas en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior en relación con el sistema de justicia penal acusatorio, es la constante capacitación de su personal para que cumpla con las obligaciones que le establecen tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley de Seguridad Interior, a fin de garantizar los Derechos Humanos.»*

Por ello, es importante hacer hincapié, que las actividades que se realicen en dicha materia, en ningún momento y por ningún motivo, serán consideradas como de seguridad pública, ya que al requerir de la intervención del personal militar, significa que las autoridades competentes de atender la amenaza o un riesgo, han sido superadas en sus capacidades y la situación podría

afectar el estado de derecho y no solo el bien jurídico de las personas, por lo que tal acontecimiento no puede ser combatido con simples métodos policiales sino que se requiere que el estado sea quien proporcione los medios para recuperar la estabilidad del mismo.

En consecuencia el principal reto que enfrentarán las Fuerzas Armadas en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior en relación con el sistema de justicia penal acusatorio, es la constante capacitación de su personal para que cumpla con las obligaciones que le establecen tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley de Seguridad Interior, a fin de garantizar los Derechos Humanos.

#### **Fuentes consultadas**

##### **Legislación Nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley de Seguridad Interior.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Código de Justicia Militar.

Código Militar de Procedimientos Penales.

## CAPACITACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA LA PRESERVACIÓN DEL LUGAR DE LOS HECHOS

Nelly MONTEALEGRE DÍAZ\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Las Fuerzas Armadas como primer respondiente; II. Capacitación de las Fuerzas Armadas para la preservación del lugar de los hechos; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Introducción

Desde la gestación de la *Ley de Seguridad Interior*, mucho se ha especulado respecto del rol de las Fuerzas Armadas, entre otros en si su formación corresponde a las funciones que hoy desempeñan y por otro lado si están preparados para asumir las que la Ley les asigna.

La puesta en marcha de la *Ley de Seguridad Interior*, genera la necesidad de desarrollar análisis y reflexiones específicos que faciliten la comprensión entre otros respecto de las actividades, acciones e intervención de las Fuerzas Armadas en la asunción de las atribuciones y facultades que les otorga la citada Ley.

Entre las funciones asignadas se encuentra la de preservar el lugar de los hechos, que sin duda, es uno de los puntos de partida del sistema de procesamiento de la evidencia, su adecuada realización permitirá en un primer momento sentar las bases para la intervención pericial a fin de formular una hipótesis sobre lo ocurrido en ese lugar y más adelante generar certeza y convicción.

Lo anterior, estima una gran relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas, en la adecuada preservación del lugar de los hechos, prepararlas para la infinidad de escenarios y la diversidad de indicios a través de la capacitación hará exitosa su participación.

De ahí la relevancia del presente trabajo en el que nos ocuparemos específicamente de ¿cómo se debe entender el actuar de la Fuerzas Armadas en el

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Tecnológica de México; Maestría en *Administración de Justicia* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con especialidad en *Sistema Acusatorio* por la Escuela Libre de Derecho. A lo largo de más de 19 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos públicos en México, principalmente en los ámbitos de procuración de justicia, protección de derechos de niñas, niños y adolescentes y seguridad pública. Actualmente participa como docente en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y la Defensa Nacional en el Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional.



procesamiento del lugar de los hechos de acuerdo con la *Ley de Seguridad Interior* en el Sistema de Justicia Penal?

En este contexto analizaremos la figura del Primer Respondiente<sup>1</sup> en términos de lo dispuesto por la normatividad de la materia, a fin de determinar el alcance de la intervención de las Fuerzas Armadas al conocer de la noticia criminal y como consecuencia en un segundo momento la capacitación que deben recibir para cumplir con ese fin.

### **I. Las Fuerzas Armadas como primer respondiente**

Al respecto, debemos referirnos a la propia *Ley de Seguridad Interior*, en cuyo artículo 27 del capítulo tercero denominado de la intervención de las autoridades federales, establece:

**Artículo 27.** Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de

---

<sup>1</sup> Primer respondiente. Son los primeros en conocer la noticia criminal para dar inicio a la investigación, por tal motivo un factor de éxito en el Sistema de Justicia Penal recae en las acciones que realice oportuna y adecuadamente el primer respondiente. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente Protocolo Nacional de Actuación*, Gobierno de la República, México 2015, disponible en: [<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>], consultado en: 2018-04-19.

la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía<sup>2</sup>.

Sin establecerlo de forma expresa, el citado precepto atribuye a los integrantes de las Fuerzas Armadas facultades y obligaciones de *primeros respondientes* en el Sistema de Justicia Penal, al establecer que corresponderá a la Fuerzas Armadas preservar el lugar de los hechos.

Por sentado lo anterior, corresponde señalar que la actuación de primer respondiente a cargo de los integrantes de las Fuerzas Armadas, no implica el diseño algún procedimiento especial, sino más bien atender a lo que dispone el *Código Nacional de Procedimientos Penales* como el ordenamiento jurídico que establece la normas han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos

---

<sup>2</sup> *Ley de Seguridad Interior*, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2017.

competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

*«... corresponde señalar que la actuación de primer respondiente a cargo de los integrantes de las Fuerzas Armadas, no implica el diseño algún procedimiento especial, sino más bien atender a lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales como el ordenamiento jurídico que establece la normas han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.»*

En este orden de ideas, específicamente en el tema que nos ocupa, debemos atender a las obligaciones que para la Policía establece el referido Código en cuya fracción VIII del artículo 132 señala:

**Artículo 132. Obligaciones del Policía.**

...

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

...

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable.

Obligación que de manera casi idéntica establece la fracción VIII del artículo 77 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, que establece a nivel de funciones de la Policía con una pertinente adición para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 77.** La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:

...

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios, como consecuencia dará aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público, conforme a las disposiciones aplicables misma previsión será aplicable a toda institución u órgano público que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal;

Es decir, de manera más clara resulta su aplicación al actuar de las Fuerzas Armadas en el rol de primer respondiente al señalar que resulta aplicable a toda institución que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal, en este caso a la *Ley de Seguridad Interior*.

En este orden de ideas, el citado Código es claro al señalar que para la adecuación normativa y operativa tanto en el ámbito federal como estatal, se debe contar con protocolos de actuación del personal sustantivo, los cuales pueden homologar criterios metodológicos, técnicos y procedimentales.

Para cumplir con lo anterior, con el objeto de establecer las actuaciones que deberá ejecutar el primer respondiente el Consejo Nacional de Seguridad Pública emitió el *Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente*, cuyo objetivo es:

Dotar a aquellas autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente, con un instrumento

en el que se homologuen los lineamientos de actuación, de conformidad a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>3</sup>.

*«... el objeto de establecer las actuaciones que deberá ejecutar el primer respondiente el Consejo Nacional de Seguridad Pública emitió el Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, cuyo objetivo es: Dotar a aquellas autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente, con un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de actuación, de conformidad a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales.»*

---

<sup>3</sup> CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *op. cit.*, p. 8.

Lo anterior, nos permite reiterar que el actuar de los integrantes de las Fuerzas Armadas que, realicen funciones de primer respondiente debe ceñirse a los procedimientos que para el efecto se han establecido como lo es el propio Protocolo en comento.

Entre los objetivos específicos del protocolo destaca el orientar y facilitar los procesos de capacitación para el Primer Respondiente, es decir, el contar con un procedimiento de actuación determina los puntos sobre los cuales se debe enfocar la capacitación y el desarrollo de competencias.

La preservación en términos del citado protocolo, se define como las acciones de este para custodiar y vigilar el lugar de los hechos o del hallazgo, con el fin de evitar cualquier acceso indebido que pueda causar la pérdida destrucción, alteración o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios. Lo que implica una labor técnica y metodológica para quien tenga a su cargo la responsabilidad de preservar el lugar. De donde emerge la necesidad de que el personal militar y de la armada de México cuenten con la preparación necesaria para realizar con oportunidad y eficiencia dicha labor

Si bien el protocolo acota al primer respondiente como la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención, ello no equivoca la función que la *Ley*

*de Seguridad Interior* otorga a las Fuerzas Armadas.

El protocolo establece el procedimiento a seguir por el primer respondiente, cuya intervención inicia bajo alguno de los supuestos siguientes: denuncia, localización, descubrimiento o aportación de indicios o elementos materiales probatorios y en caso de flagrancia.

Sin duda un punto medular en la actuación de un primer respondiente lo constituye la inspección sobre personas y sus posesiones en caso de flagrancia, actividad de la que el artículo 268 del *Código Nacional de Procedimientos Penales* señala:

**Artículo 268. Inspección de personas.**

En la investigación de los delitos, la Policía podrá realizar la inspección sobre una persona y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de las personas y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial. Antes de cualquier inspección la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad.

Esta inspección presenta al primer respondiente un escenario que requiere no sólo de capacitación y profesionalización sino sobre todo, del desarrollo de competencias que le permitan tomar decisiones preponderantemente para evaluar lo siguiente:

a. Flagrancia. Sin que se pretenda entrar al estudio de fondo de esta figura, nos limitaremos a señalar el actuar del primer respondiente en caso de que a su arribo al lugar se encuentre en presencia de un hecho delictivo en flagrancia, en el que debe proceder a la detención del imputado y entonces ceñirse a lo que establece el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, a saber:

#### **Artículo 16...**

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Precepto que debe ser interpretado en correlación con los artículos 146 y 147 del *Código Nacional de Procedimientos Penales* que establecen:

#### **Artículo 146. Supuestos de flagrancia.**

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que a persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido la búsqueda o localización.

#### **Artículo 147. Detención en caso de flagrancia.**

Cualquier persona podrá detener a otra en la comisión de un delito flagrante, debiendo entregar

inmediatamente al detenido a la autoridad más próxima y ésta con al Ministerio Público.

Los cuerpos de seguridad estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán en registro de la detención.

La inspección realizada por los cuerpos de seguridad al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el presente Código.

En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.

La referida normativa plantea un escenario en el que, el método utilizado para la inspección de personas en flagrancia se convierte en una herramienta fundamental para no conculcar derechos como los de propiedad y violación a la intimidad, por ello la necesidad de entender con claridad principalmente tres aspectos: que estamos frente a una inspección para búsqueda de indicios, en función de ello los límites de la inspección y sobre todo la forma en la que se realiza la inspección.

*Actuar con apego a los principios.* La prevalencia del respeto a los derechos humanos de las personas y de los principios aplicables, implican

no sólo el conocer la legalidad del acto que realizan, sino también la forma de su realización bajo la premisa de utilizar la fuerza, sólo cuando es procedente o estrictamente inevitable para el cumplimiento de su función.

Lo anterior, da lugar a citar lo que dispone el artículo 3 de la *Ley de Seguridad Interior*:

**Artículo 3.** En el ejercicio de las atribuciones de Seguridad Interior se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

En suma resultan 16 principios, sin embargo, podemos considerar que seis son los aplicables, a saber: legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, oportunidad, proporcionalidad y racionalidad; los tres últimos también considerados en el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas<sup>4</sup>.

No menos importante resulta su intervención del primer respondiente

---

<sup>4</sup> SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y SECRETARÍA DE MARINA, *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, México 2014.

en el caso de que encuentre heridos, a quienes debe prestar protección y auxilio inmediato a fin de evitar que el delito le genere consecuencias ulteriores y de ser necesario determinar su canalización para su inmediata atención; en el caso de que sean víctimas además el Protocolo en comento establece el llenado del acta de derechos de las víctimas<sup>5</sup>.

*«La prevalencia del respeto a los derechos humanos de las personas y de los principios aplicables, implican no sólo el conocer la legalidad del acto que realizan, sino también la forma de su realización bajo la premisa de utilizar la fuerza, sólo cuando es procedente o estrictamente inevitable para el cumplimiento de su función.»*

---

<sup>5</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Anexo 3 del Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente. Constancia de lectura de derechos de la víctima*, México 2015, disponible en: [<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/Constanciadelecturadederechosdelavictima.pdf>], consultado en: 2018-04-23.

Lo anterior con la debida acotación para el caso de que la víctima sea una persona menor de dieciocho años, en el que debe atender también a los principios del interés superior y por ende al de su protección integral.

Otra normatividad a la que se debe constreñir el actuar del primer respondiente es al Acuerdo A/009/15, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos en materia de cadena de custodia, que si bien tiene por objeto establecer las directrices que deberán observar los servidores públicos de la Procuraduría General de República, como ya se dijo de igual manera que en el caso del protocolo *supra* referido, corresponderá su aplicación a las Fuerzas Armadas cuando tengan a su cargo la preservación del lugar de los hechos.

El acuerdo en cita, destina el capítulo II a la Preservación del lugar de la intervención, etapa que es previa a la cadena de custodia e inicia con el arribo del primer respondiente, en este caso de las fuerzas armadas<sup>6</sup>.

Para entender con claridad a qué se refiere la Preservación del lugar de

---

<sup>6</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo A/009/15, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos en materia de cadena de custodia*, disponible en: [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5381699&fecha=12/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5381699&fecha=12/02/2015)], consultado en: 2018-04-20.



la intervención, el anexo uno del referido acuerdo relativo a la *Guía de cadena de custodia*, la define como: acciones de la Policía Federal Ministerial para custodiar y vigilar el lugar de la intervención con el fin de evitar cualquier acceso indebido que pueda causar la pérdida, destrucción, alteración o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios.

Es decir, en el rol de primer respondiente corresponderán a las Fuerzas Armadas dos actividades fundamentales la custodia y la vigilancia, cuya labor tiene cuatro objetivos fundamentales: evitar la pérdida, alteración, destrucción o contaminación de lugar de la intervención y de sus indicios o elementos materiales probatorios.

Dicha etapa se divide en tres fases: la evaluación inicial, la administración del sitio y la liberación una vez agotados los trabajos de investigación.

Si bien, como ya se dijo la intervención de las Fuerzas Armadas se limitarán a la custodia y vigilancia, esa labor no puede pasar por alto que, para realizarlas adecuadamente deben darse a la tarea de designar responsables con funciones claramente delimitadas, que será el resultado de la evaluación de las particularidades del lugar, a fin de establecer las condiciones de su custodia que inicialmente difieren si se trata de un lugar abierto o cerrado y el propio acordonamiento para el

cual se les debe dotar de material que deberán utilizar para tal fin.

*«Otra normatividad a la que se debe constreñir el actuar del primer respondiente es al Acuerdo A/009/15, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos en materia de cadena de custodia, que si bien tiene por objeto establecer las directrices que deberán observar los servidores públicos de la Procuraduría General de República, como ya se dijo de igual manera que en el caso del protocolo supra referido, corresponderá su aplicación a las Fuerzas Armadas cuando tengan a su cargo la preservación del lugar de los hechos.»*



Cabe señalar que el actuar del primer respondiente, implica también responsabilidades en el caso de inobservancia del procedimiento, es decir de lo que señala tanto el referido *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* el *Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente* y el *Acuerdo A/009/15*.

Y que en el ámbito penal nos lleva a atender lo dispuesto a las hipótesis de los *delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos*, específicamente las contenidas en la fracción XXXI del artículo 225 del *Código Penal Federal*, que señala:

**Artículo 225.** Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

XXXI. Alterar, modificar, ocultar, destruir, perder o perturbar el lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos relacionados con un hecho delictivo o el procedimiento de cadena de custodia.

Hipótesis delictivas para las que el mismo numeral señala una pena de prisión que va de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa. Lo que constituye otro elemento de ponderación para establecer de manera urgente los programas de

capacitación que doten a los integrantes de las Fuerzas Armadas de los conocimientos necesarios para el desarrollo adecuado de sus funciones.

## **II. Capacitación de las Fuerzas Armadas para la preservación del lugar de los hechos**

Con lo expuesto en la primera parte del presente trabajo se dio cuenta de la normatividad a la que deben ceñirse las Fuerzas Armadas en su actuar como primer respondiente en la preservación del lugar de los hechos, cuya actividad no puede desligarse de la adopción de medidas para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos; y menos aún de la puesta a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, ya sea directamente, por conducto o en coordinación con la policía.

Lo antes señalado en virtud de que las dos últimas actividades conllevan el mismo fin preservar adecuadamente el lugar de los hechos.

Por tanto, podemos señalar que la capacitación debe atender fundamentalmente a la siguiente normatividad:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Código Nacional de Procedimientos Penales,
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,

- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes,
- Ley General de Víctimas,
- Ley de Seguridad Nacional,
- Ley de Seguridad Interior,
- Código Penal Federal,
- Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente,
- Acuerdo A/009/15, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos en materia de cadena de custodia, u
- Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas.

Así como a los siguientes Instrumentos Internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos,
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos,
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En suma hablamos de más de una decena de cuerpos normativos y cinco instrumentos internacionales que determinan como objetivo de la capacitación el que los integrantes de las Fuerzas Armadas adquieran

conocimientos, habilidades y actitudes al comprender sus responsabilidades como primeros respondientes, la importancia de la normatividad y de forma especial el efecto de control previo y posterior de los principios a los que deben apegar su intervención.

*«... hablamos de más de una decena de cuerpos normativos y cinco instrumentos internacionales que determinan como objetivo de la capacitación el que los integrantes de las Fuerzas Armadas adquieran conocimientos, habilidades y actitudes al comprender sus responsabilidades como primeros respondientes, la importancia de la normatividad y de forma especial el efecto de control previo y posterior de los principios a los que deben apegar su intervención.*

*La aplicación simultánea de diversos instrumentos jurídicos plantea un reto mayúsculo para los fines de la capacitación lo cual requerirá de tiempo, máxime si consideramos el número de personal que recibirá la capacitación, es decir, del personal que se designará para la intervención que establece la Ley de Seguridad Interior.»*

La aplicación simultánea de diversos instrumentos jurídicos plantea un reto mayúsculo para los fines de la capacitación lo cual requerirá de tiempo, máxime si consideramos el número de personal que recibirá la capacitación, es decir, del personal que se designará para la intervención que establece la *Ley de Seguridad Interior*. Sólo como dato de referencia, de acuerdo con el portal del Banco Mundial, a 2016 el personal de las Fuerza Armadas es de 336,050<sup>7</sup>.

La sensibilización de los integrantes de las Fuerzas Armadas en su rol de primer respondiente en el Sistema de Justicia Penal que les permita distinguir que su actuación de acuerdo con lo que establece el *Código Nacional de Procedimientos Penales* juega un papel fundamental, cada una de sus acciones y decisiones trasciende al proceso penal por ello la relevancia de una adecuada capacitación. Lo anterior sin pasar por alto la asignación presupuestaria, así como el planeamiento necesario que permita que los integrantes asistan a la capacitación.

Si bien la capacitación para garantizar la Seguridad Interior, es una de las misiones del adiestramiento del Ejército y Fuerza

Aérea Mexicanos<sup>8</sup>, la finalidad de este nuevo reto en el tema será prepararlas para que asuman la preservación del lugar de los hechos en el marco de la normativa señalada.

Por último, debemos señalar que las Fuerzas Armadas desempeñan un rol fundamental en la seguridad y paz del país, de acuerdo con Arturo ÁVILA ocupan el lugar 34 a nivel mundial, el cuarto a nivel del continente y el segundo en la región, no obstante con la nueva encomienda que le establece la *Ley de Seguridad Interior*, debe mantener ese liderazgo a través de la formación y capacitación de sus integrantes<sup>9</sup>.

*«Si bien la capacitación para garantizar la Seguridad Interior, es una de las misiones del adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la finalidad de este nuevo reto en el tema será prepararlas para que asuman la preservación del lugar de los hechos en el marco de la normativa señalada.»*

---

<sup>7</sup> BANCO MUNDIAL, *Personal de las fuerzas armadas, total México*, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1>], consultado en: 2018-04-24.

---

<sup>8</sup> SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, disponible en: [<https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/adiestramiento-del-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos>] consultado en: 2018-04-23.

<sup>9</sup> ÁVILA, Arturo, *Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, Otra visión*, IBN Industrias, México 2018.

## Conclusiones

Sin lugar a dudas la intervención de las Fuerzas Armadas, en la preservación del lugar de los hechos les otorga un papel relevante en el procesamiento del mismo y de manera inicial en los efectos tenga en las investigaciones, pero el éxito de su intervención dependerá de la capacitación y el desarrollo de las competencias de sus integrantes, así como de dotarlos del equipamiento para su adecuada intervención.

En suma la capacitación para los integrantes de las Fuerzas Armadas que desarrollen la función de primer respondiente implica desarrollar en ellos las habilidades y competencias en el primer respondiente que le permitan construir un criterio valorativo y un análisis objetivo para determinar su actuar.

Si bien, como ya se dijo no implica el diseño algún procedimiento especial para su la intervención de las Fuerzas Armadas, sino más bien atender a lo que dispone la normatividad citada en la que ya se han desplegado mecanismos de capacitación para el personal de las corporaciones policiales.

En esa labor, la meta será garantizar que la totalidad de los efectivos que desplieguen para esas labores cuenten con los conocimientos y competencias para una actuación eficaz en el marco del sistema de justicia penal.

Con la reserva de lo que suceda en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, debemos señalar que la intervención de las Fuerzas Armadas como primer respondiente no puede y no debe suceder sin que reciban capacitación adecuada, se trata de un nuevo reto que sin duda afrontarán con el profesionalismo que se requiere y que contribuirá al fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal.

*«Con la reserva de lo que suceda en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, debemos señalar que la intervención de las Fuerzas Armadas como primer respondiente no puede y no debe suceder sin que reciban capacitación adecuada, se trata de un nuevo reto que sin duda afrontarán con el profesionalismo que se requiere y que contribuirá al fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal.»*

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

ÁVILA, Arturo, *Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, Otra visión*, IBN Industrias, México 2018.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente Protocolo Nacional de Actuación*, Gobierno de la República, México 2015, disponible en: [<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>], 2018-04-19.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo A/009/15, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos en materia de cadena de custodia*, disponible en: [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5381699&fecha=12/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5381699&fecha=12/02/2015)], consultado en: 2018-04-20.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, disponible en: [<https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/adiestramiento-del-ejercito-y-fuerza-aerea-mexicanos>] consultado en: 2018-04-23.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y SECRETARÍA DE MARINA, *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, México 2014.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Anexo 3 del Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente. Constancia de lectura de derechos de la víctima*, México 2015, disponible en: [<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/Constanciadelectura dederechosdelavictima.pdf>], consultado en: 2018-04-23.

### Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Ley General de Víctimas.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley de Seguridad Interior.

### Normatividad internacional

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Código de conducta para funcionarios  
encargados de hacer cumplir la  
ley.

**Fuentes electrónicas**

BANCO MUNDIAL, *Personal de las  
fuerzas armadas, total México*,  
disponible en:  
[\[https://datos.bancomundial.org  
/indicador/MS.MIL.TOTL.P1\]](https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1),  
consultado en: 2018-04-24.

## REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA DETENCIÓN, ASEGURAMIENTO Y PUESTA A DISPOSICIÓN

Julio Veredín SENA VELÁZQUEZ\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. La actuación de las Fuerzas Armadas en México; II. Atribuciones constitucionales: seguridad nacional, interior y pública; III. *Ley de Seguridad Interior*; IV. La constitucionalidad de la detención, aseguramiento y puesta a disposición a cargo de elementos militares; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Resumen

La intervención de elementos militares en las entidades federativas en acciones de colaboración para hacer frente a la delincuencia organizada, planteó una interrogante: ¿es constitucional que las Fuerzas Armadas lleven a cabo detenciones, aseguramientos y puestas a disposición? De acuerdo con la Constitución Federal, la institución militar puede llevar a cabo dichas tareas en materia de seguridad interior a fin de preservar la Seguridad Nacional, lo cual venía realizando sin apoyo en un marco normativo que le diera certeza. La promulgación de la *Ley de Seguridad Interior* proporciona las directrices y límites de esa actuación, al reiterar en los términos en que lo hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las Fuerzas Armadas participan bajo parámetros de excepcionalidad, sin asumir propiamente funciones de seguridad pública.

**Conceptos clave:** Fuerzas Armadas, constitucional, seguridad nacional, Ley de Seguridad Interior, Detención.

### Introducción

La intervención de las Fuerzas Armadas en actos de seguridad pública en el país ha estado indefectiblemente bajo la lupa crítica de la sociedad y actualmente

---

\* Licenciatura en *Derecho* y Maestría en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Ciencias Penales* con Especialización en *Ciencia Jurídico Penal*, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Es Profesor de Derecho Penal y Teoría del Delito en la UNAM y ponente en diversas instituciones académicas en temas de Derecho Penal, Juicio de Amparo en Materia Penal y Sistema Procesal Adversarial. Actualmente es Juez de Distrito del Poder Judicial de la Federación, adscrito a un órgano judicial de amparo en materia penal.



incluso, de la comunidad internacional<sup>1</sup>. Varios eventos sociales han marcado un denominador común: la cuestionable actuación de elementos militares en actos de detención de civiles, en total ausencia de aquellas corporaciones que Constitucionalmente tienen asignada la competencia y atribuciones para llevar a cabo la detención de personas relacionadas con la comisión de hechos con apariencia de delitos y la puesta a disposición de dichas personas ante las autoridades encargadas de dar trámite a la prosecución penal.

Revisar históricamente el actuar castrense, obliga a recordar la intervención de elementos militares en eventos como el movimiento del

68; la guerrilla en el estado de Guerrero (de donde derivó el caso de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, detonante del cambio constitucional y legal en México, así como de un nuevo tratamiento de los derechos humanos); la llamada “guerra sucia” y recientemente, la calificada “guerra contra el narco” impulsada desde el Ejecutivo Federal. De ello dan cuenta innumerables documentos resguardados en el Archivo General de la Nación consultables por disposición expresa del Presidente Vicente Fox en el caso de los primeros temas y los medios de comunicación en lo atinente al combate al narcotráfico<sup>2</sup>.

*«Varios eventos sociales han marcado un denominador común: la cuestionable actuación de elementos militares en actos de detención de civiles, en total ausencia de aquellas corporaciones que Constitucionalmente tienen asignada la competencia y atribuciones para llevar a cabo la detención de personas relacionadas con la comisión de hechos con apariencia de delitos y la puesta a disposición de dichas personas ante las autoridades encargadas de dar trámite a la prosecución penal.»*

---

<sup>1</sup> México es Parte de los nueve instrumentos básicos internacionales de derechos humanos y sus Protocolos Facultativos; asimismo, es Parte de los principales instrumentos interamericanos; también reconoce la competencia de todos sus órganos de supervisión en funcionamiento, incluyendo la facultad de recibir quejas y comunicaciones individuales y realizar investigaciones y cumple con la presentación de informes periódicos y responde a las observaciones y recomendaciones que realizan los órganos de tratados. Es también Estado Parte de otros relevantes instrumentos de derecho internacional humanitario, refugiados, apátridas, derecho penal internacional, derecho al trabajo y otros convenios de la UNESCO. Fuente: [[www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)].

---

<sup>2</sup> Cfr. Revista *DFensor*, edición número 8, Agosto de 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México 2011.



De lo anterior, podrían derivar diversos temas por analizar; sin embargo, en el presente artículo, únicamente se resaltan los siguientes:

1. La actuación de las Fuerzas Armadas en actividades que sólo estarían justificadas en tiempo de guerra de conformidad con el derecho humanitario.
2. El uso de la fuerza castrense como alternativa de atención a eventos que pueden vulnerar la seguridad de una región del territorio nacional o, incluso, de todo el país, bajo la premisa de contar con un sustento Constitucional.
3. La regulación normativa que justifique el actuar de las fuerzas militares, las limite e incluso las sancione, en los casos de detenciones arbitrarias, tortura, desaparición forzada o privación de la vida.

El contenido y alcance de los tópicos resaltados ha generado incertidumbre entre quienes integran las Fuerzas Armadas, así como una duda creciente en la población civil, sobre las auténticas atribuciones de los elementos militares. Al mismo tiempo, son fuente de una serie de cuestionamientos por parte de la sociedad civil nacional y las organizaciones internacionales de protección de los derechos humanos; ello, sin dejar de mencionar el trabajo de los órganos jurisdiccionales al momento de revisar la legalidad de

una detención, aseguramiento o puesta a disposición por parte del Ejército.

Ante el panorama descrito, es incuestionable la necesidad de que nuestras Fuerzas Armadas cuenten con una normativa que les dé certidumbre en su actuar; particularmente, cuando intervienen en funciones de seguridad pública, al ser incorporados a todo el país en apoyo a tareas que competen a las autoridades civiles, propiamente de seguridad pública.

La disyuntiva sobre actuar o no en auxilio de las autoridades civiles, por el crecimiento del crimen organizado se presenta como un problema que requiere justificación jurídica. Aunado a la necesidad de responder el cuestionamiento central sobre el límite de dicha intervención y sin acciones como la detención de personas, el aseguramiento de objetos relacionados con hechos probablemente constitutivos de delito, y la puesta a disposición de los detenidos ante las autoridades civiles, podría validarse en términos constitucionales y de derechos humanos.

### **I. La actuación de las Fuerzas Armadas en México**

La historia registra que la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas que corresponden a autoridades civiles no es reciente. La militarización de la seguridad pública ha sido una constante quizá como resultado de la

falta de estrategias efectivas e idóneas frente al aumento de la delincuencia organizada o la percepción de las autoridades regionales de que han sido rebasadas, sea por estar frente a un fenómeno social que no pueden resolver materialmente o por la incursión de la delincuencia, incluso, en los propios cuerpos de seguridad. En todo caso y desde un punto de vista pragmático, la intervención de las Fuerzas Armadas se ve justificada, sin dimensionar sobre su legal actuación, a partir de los resultados inmediatos que su incursión representa. De ahí que sigan teniendo un índice de aprobación importante en la sociedad<sup>3</sup>.

De acuerdo con Gilberto LÓPEZ Y RIVAS, político y antropólogo, las Fuerzas Armadas:

...han sido utilizadas en distintos periodos presidenciales, principalmente en situaciones o momentos de crisis que han impactado a la sociedad mexicana. Prueba de ello es que el ex presidente Adolfo Ruiz Cortines usó a las instituciones de armas para dar fin a la huelga estudiantil politécnica en 1956, también impuso la requisa y rompió la huelga de los telegrafistas. Por su parte, el ex presidente Adolfo López Mateos recurrió al Ejército

para terminar la huelga ferrocarrilera. En dicho periodo también se pudo visualizar la intervención de la milicia en los asesinatos del dirigente campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1961. Otro ejemplo claro lo constituye el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz quien sustituyó a médicos paristas por médicos militares y ordenó la ocupación militar de las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa que se habían pronunciado en paro; todo ello fue antes de la intervención del Ejército contra el movimiento estudiantil de 1968<sup>4</sup>.

La creciente intervención de las Fuerzas Armadas en labores de detención tuvo su punto álgido en la llamada “guerra sucia”; particularmente en eventos como el movimiento del 68, el *Halconazo* o Jueves de Corpus y con mayor registro de violaciones a derechos humanos en la serie de detenciones acontecidas en el estado de Guerrero, con motivo de la persecución de líderes sociales como Lucio Cabañas. Esta época fue registrada como la de mayor incidencia de detenciones arbitrarias a cargo del Ejército Mexicano de conformidad con el *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*, elaborado por la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

---

<sup>3</sup> Cfr. RUEDA CABRERA, Antonio, «La actuación de las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad», en revista *Pro Persona* de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

---

<sup>4</sup> SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis, *El Ejército y la Constitución mexicana*, Plaza y Valdés, México 1999, pp. 10-12.

(FEMOSPP), publicado por *The National Security Archive of The George Washington University*<sup>5</sup> cuyo estudio concluyó que «en 1974 se dio el mayor número de detenciones [...] realizadas por el Ejército mexicano, [mismas que] constituyeron un patrón de tortura».

*«La militarización de la seguridad pública ha sido una constante quizá como resultado de la falta de estrategias efectivas e idóneas frente al aumento de la delincuencia organizada o la percepción de las autoridades regionales de que han sido rebasadas, sea por estar frente a un fenómeno social que no pueden resolver materialmente o por la incursión de la delincuencia, incluso, en los propios cuerpos de seguridad.»*

---

<sup>5</sup> Información disponible en: [<http://www.gwu.edu/nsarchiv/NSAEBB/209/index.htm#inf>], consultada en 2018-04-22.

El mismo Informe Histórico expresó que:

...respecto a las personas detenidas, se estableció la presunción fundada de que fueron sometidas a tortura, en vista que cuando el detenido —en lugar de ser puesto a disposición de autoridad competente en tiempo y forma— es secuestrado y conducido a cárceles clandestinas o instalaciones militares para ser interrogado o no es puesto a disposición de autoridad competente dentro del tiempo previsto por la ley (...)<sup>6</sup>.

La presión social obligó a las Fuerzas Armadas a un “repliegue institucional”, el cual concluyó cuando los elementos castrenses fueron llamados para atender una nueva amenaza: el levantamiento de la guerrilla en Chiapas, el 1 de enero de 1994, que representó la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la vida social y política del país.

Los anteriores ejemplos son muestra de un dinamismo en la actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas que en ocasiones puede ser un instrumento de paz social, de restablecimiento del orden o un mecanismo de represión social de acuerdo al sentir popular. Es por estos motivos que a partir de la incursión del ejército en el estado de Chiapas

---

<sup>6</sup> Informe Histórico a la Sociedad Mexicana, pp. 549-569.

cuando se vuelve imperante discutir sobre qué lugar deben ocupar las Fuerzas Armadas en el escenario nacional y en particular sobre sus atribuciones y limitaciones en aras de la protección de los derechos humanos y en la conservación de un Estado de Derecho.

Lo anterior cobra relevancia en razón de lo abordado recientemente en dos audiencias públicas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica<sup>7</sup>, respecto del caso contra México relativo a la detención de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, ocurrida el 29 de diciembre de 2009, en el estado de Chihuahua, aparentemente realizada por elementos militares y que, a decir de los familiares de los detenidos, se está ante la comisión del delito de Desaparición Forzada de Personas, en razón de que a la fecha se desconoce su paradero. Como se recordará, dicho ilícito también fue analizado por la instancia internacional en el caso del señor Rosendo Radilla Pacheco, verificada en el estado de Guerrero y en el que también se involucró a elementos militares.

---

<sup>7</sup> Audiencias públicas celebradas el 26 y 27 de abril de 2018, en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: [\[www.corteidh.or.cr/saladeprensa/comunicados\]](http://www.corteidh.or.cr/saladeprensa/comunicados), consultada en 2018-04-22.

Pero los casos no son los únicos. La Corte Interamericana conoció de la detención arbitraria y presunta tortura cometida en agravio de los señores Cabrera García y Montiel Flores; y, ante la Comisión Interamericana se encuentra el caso de Gerardo Cruz Pacheco. Todos estos asuntos tienen un común denominador: se alega la arbitraria e ilegal detención de dichas personas realizada por elementos militares.

A partir de los antecedentes referidos, es evidente que México se encuentra bajo el escrutinio internacional respecto de estos casos y muchos otros que se encuentran en fase de admisibilidad o con informe de fondo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; una especie de instancia investigadora que posteriormente se constituye en la acusadora del Estado Parte demandado. La sentencia sobre la desaparición ocurrida en el estado de Chihuahua verá luz en breve, ya que con las audiencias celebradas se está en la etapa final del procedimiento internacional.

En este marco, es incuestionable que se requiera configurar un especial diseño normativo, que regule el actuar de las Fuerzas Armadas al intervenir en funciones que corresponden a las autoridades civiles, tales como la detención de cualquier persona, el aseguramiento y la puesta a disposición, ya que de otro modo se podría llegar a degradar a una institución de gran importancia

para el país, al mismo tiempo que impactaría en la esfera de procuración de justicia. En concordancia con una perspectiva de derechos humanos, porque el Estado debe asegurar la protección y fortalecimiento de las prerrogativas connaturales al hombre y una de las tareas para ello es lograr que todos los actores gubernamentales, entre los que se encuentran los cuerpos de seguridad pública, logren el cometido para el que fueron creadas y no transfieran sus atribuciones, obligaciones y responsabilidades a una instancia como la militar, cuya formación no es acorde a las funciones de seguridad pública ya que los elementos militares se encuentran adiestrados para combatir o atacar al enemigo y no a la detención de personas vinculadas con la comisión de delitos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela* que: «los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia

Al margen de que la anterior directriz parte de una visión exógena de la milicia, el planteamiento del problema sirve de base para resaltar la necesidad de contar con un marco legal para evitar, en el futuro, un escenario de rendición de cuentas sobre la actuación de las Fuerzas Armadas al margen de la ley, dejar una impresión histórica con un balance negativo y quizá lo más importante: exponer los elementos de la milicia a un escrutinio público sobre su actuar respecto de tareas que seguramente ni ellos desean realizar.

## **II. Atribuciones constitucionales: seguridad nacional, interior y pública**

La Constitución Federal Mexicana en su artículo 89, otorga facultades al Presidente de la República en materia militar, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Particularmente en la fracción VI del referido dispositivo legal, se contempla como facultad del Presidente, preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad del Ejército, Fuerza Aérea y la Marina Armada para resguardar la seguridad interior y defensa exterior del Estado Mexicano.

Sin embargo, el artículo 129 de la Constitución Federal, prevé que el accionar del Ejército en tiempos de paz sólo puede referirse a actividades que guarden exacta conexión con la

---

del 5 de julio de 2006, Serie C, núm. 150, párr. 78.

disciplina militar; además precisa la existencia de comandancias fijas y permanentes que deben establecerse en bases predeterminadas en el interior de las poblaciones o al exterior en campamentos y cuarteles.

En un principio, podría suponerse una contradicción Constitucional; sin embargo, abordar el concepto de “seguridad nacional” conlleva indefectiblemente abrir el espectro de actuación del Ejército, aún y cuando se encuentre el país en tiempo de paz. Los efectos del aumento de la delincuencia organizada, más aun de su efecto transnacional, obligan al Estado Mexicano a utilizar los recursos más efectivos para lograr un orden y paz pública lo cual necesariamente se ubica en el plano interno del país; de ahí que los conceptos de seguridad nacional con el de seguridad interior puedan llegar a confundirse y lo que es más, a usarse indistintamente para sustentar la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, pero precisamente en este último concepto se encuentra el problema: la Carta Fundamental atiende el uso de las fuerzas castrenses para «preservar la seguridad nacional» y para «resguardar la seguridad interior y defensa exterior», pero no señala que sea para garantizar la seguridad pública. Este podría ser el primer aspecto para determinar la constitucionalidad o no de las detenciones, aseguramientos y

puestas a disposición a cargo de elementos militares.

Ahora, el concepto de “seguridad pública” es un concepto que deriva del artículo 21 de la Constitución Federal, párrafo noveno, que con claridad dispone que es una función a cargo de la federación, de las entidades federativas y de los municipios «que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas», y que ha de realizarse en forma concurrente. Los asignados para dichas funciones son referidos en la Ley suprema al señalar: «La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función» (primer párrafo del artículo 21); «Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a él le corresponderá [...] buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de [los inculcados]» (apartado A del artículo 102).

Más aún, el párrafo diez del artículo 21 en cita dispone que:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres

órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

*«... el concepto de “seguridad pública” es un concepto que deriva del artículo 21 de la Constitución Federal, párrafo noveno, que con claridad dispone que es una función a cargo de la federación, de las entidades federativas y de los municipios «que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.»*

La premisa parece ser sencilla, aún sin abordar un análisis de los conceptos de seguridad nacional e interior. La seguridad pública es un concepto que contiene los elementos siguientes:

a) Es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

b) Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. En tales aspectos caben las figuras de la detención, aseguramiento y puesta a disposición.

c) Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Es decir, la Constitución Federal destaca los obligados de mantener la seguridad pública, el objeto de la misma y la naturaleza de las instituciones, lo que nos lleva a concluir que las Fuerzas Armadas no están contempladas desde el texto constitucional a las tareas de seguridad pública.

La delimitación de funciones es latente en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis P./J. 38/2000, en la que estableció que la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles de seguridad pública es Constitucional aún sin estar frente al estado de excepción previsto en el artículo 29 de la carta fundamental. De manera destacada refiere el Alto tribunal el concepto de “en auxilio” y no en sustitución de las autoridades civiles, quienes conservan en todo momento la

atribución de perseguir e investigar los delitos. Así, la constitucionalidad para participar en auxilio de las autoridades civiles, en tareas de seguridad pública, «de ningún modo [puede ser] por sí y ante sí, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus deberes de apoyo se encuentren subordinados a ellos y, de modo fundamental, al orden jurídico».

En otras palabras, la institución castrense puede apoyar a la autoridad civil en las tareas de seguridad pública, en un marco de respeto de competencias y sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Sin embargo, existen diversas críticas a esta actuación que resaltan casos como de detenciones arbitrarias, torturas y retenciones en cuarteles militares como una constante, así como las ejecuciones que hoy se encuentran bajo investigación en sede internacional, en las que se acusa a elementos militares en su comisión.

Resulta entonces imperativo definir realmente el papel de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública a fin de determinar la constitucionalidad de su actuación. Dicha actividad necesariamente debe recaer en el ámbito legislativo, a fin de validar un actuar legal.

### III. *Ley de Seguridad Interior*

El 21 de diciembre de 2017, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que expide la *Ley de Seguridad Interior*, cuya razón teleológica está orientada a regular el uso de las Fuerzas Armadas en funciones de apoyo a la autoridad civil. La iniciativa de esta Ley fue presentada el 19 de septiembre de 2016, por Roberto Gil Zuarth, Senador del Partido Acción Nacional, bajo la consideración de la falta de regulación del actuar de la institución castrense en acciones de despliegue en misiones de seguridad interior, así como funciones de seguridad pública, competencia de la autoridad civil<sup>9</sup>.

De acuerdo con la propia iniciativa, en su página 3 se lee:

... además del problema político, el nuevo modelo de intervención generó un problema constitucional y legal. Hasta la fecha, ha existido plena justificación constitucional para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sostenida por criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, la creciente preocupación con respecto a los derechos humanos, así como interpretaciones divergentes del marco constitucional y la falta de un marco legal secundario han

---

<sup>9</sup> Cfr. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley de Seguridad Interior*, presentada por el Partido Acción Nacional, p. 2.



generado un clima de inseguridad jurídica sobre el cómo, cuándo y cuánto tiempo pueden operar las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles.

*«... de la lectura de la Ley de Seguridad Interior puede advertirse que se trata de un avance en materia de regulación del uso de la fuerza por parte de las instituciones militares; destaca la atribución presidencial de apoyarse en las instituciones armadas para atender cualquier situación que vulnere la paz pública pero ahora de la mano de un mecanismo legal como lo es la Ley y con apoyo en un documento o “Protocolo” que establece las acciones a seguir en cada caso concreto, de manera coordinada con las autoridades civiles y delimita las atribuciones de cada instancia gubernamental...»*

El propósito de esta Ley podría entenderse bajo dos perspectivas: 1. Dar certidumbre a las Fuerzas Armadas respecto de su intervención en materia de seguridad y, 2. Allanar el camino a la militarización del país. Sobre el segundo tópico, el periodista Ignacio Anaya señala: «militarizar significa que la jurisdicción militar determina las actividades de la sociedad mediante sus leyes, sus usos y costumbres, sobre todo, su disciplina»<sup>10</sup>.

Sin embargo, de la lectura de la *Ley de Seguridad Interior* puede advertirse que se trata de un avance en materia de regulación del uso de la fuerza por parte de las instituciones militares; destaca la atribución presidencial de apoyarse en las instituciones armadas para atender cualquier situación que vulnere la paz pública pero ahora de la mano de un mecanismo legal como lo es la Ley y con apoyo en un documento o “Protocolo” que establece las acciones a seguir en cada caso concreto, de manera coordinada con las autoridades civiles y delimita las atribuciones de cada instancia gubernamental, enfatizando que:

- a) En ningún caso las acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se

---

<sup>10</sup> ANAYA, Ignacio, «Seguridad y fuerzas armadas, un debate politizado», Revista *Puntos de Quiebre* 2018, editada conjuntamente entre el Periódico Excelsior y The New York Times.

considerarán o tendrán la condición de seguridad pública (artículo 18, párrafo segundo).

b) Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (artículo 20).

c) Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva (artículo 20, fracción IV).

d) Cuando las Fuerzas Armadas realicen acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, **así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía** —énfasis añadido— (artículo 27).

Esta última porción normativa comprende parte de la preocupación

de quienes han visto en la *Ley de Seguridad Interior* como el sustento que permitirá a las Fuerzas Armadas llevar a cabo detenciones de civiles y ponerlos directamente a disposición de la autoridad correspondiente. Pero si revisamos el contexto de la propia Ley, actualmente dichas acciones deberán ser realizadas en el marco de una **Declaratoria de protección**, en la que deberán precisarse puntualmente **acciones de Seguridad Interior** a cargo de las autoridades federales y las Fuerzas Armadas y sólo en el caso de estar frente a la comisión de delitos, **lo harán del conocimiento de las autoridades civiles** encargadas de su persecución e investigación, limitándose los elementos castrenses a **preservar el lugar de los hechos** hasta en tanto arriben las autoridades notificadas y llevarán a cabo medidas urgentes relativas a la **atención médica** y a la **puesta a disposición** de los detenidos, **por conducto o en coordinación** con la policía.

Como puede observarse, la *Ley de Seguridad Interior* regula un ajuste a los lineamientos constitucionales y al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

a) Bajo ninguna circunstancia a las Fuerzas Armadas les compete llevar a cabo acciones de seguridad pública, por estar reservadas las mismas únicamente para autoridades civiles (sustento Constitucional).

b) Su actuar deberá limitarse a auxiliar a las citadas autoridades civiles y, excepcionalmente podrá poner a disposición a los detenidos sólo hasta en tanto arriban la autoridad ministerial o policial, pero, aun así, dicha puesta debe realizarla por conducto o en coordinación con dichas instituciones gubernamentales.

*«... si revisamos el contexto de la propia Ley, actualmente dichas acciones deberán ser realizadas en el marco de una Declaratoria de protección, en la que deberán precisarse puntualmente acciones de Seguridad Interior a cargo de las autoridades federales y las Fuerzas Armadas y sólo en el caso de estar frente a la comisión de delitos, lo harán del conocimiento de las autoridades civiles encargadas de su persecución e investigación, limitándose los elementos castrenses a preservar el lugar de los hechos hasta en tanto arriben las autoridades notificadas y llevarán a cabo medidas urgentes relativas a la atención médica y a la puesta a disposición de los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.»*

En rechazo a lo anterior, distintas asociaciones civiles internacionales, de entre las que destaca *Human Rights Watch*, han manifestado su preocupación por las tareas que en materia de seguridad pública llevan a cabo las Fuerzas Armadas <sup>11</sup>. De igual modo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ha interpretado la redacción de la *Ley de Seguridad Interior* como carente de las medidas de protección de los derechos humanos al considerar que, a partir de esta nueva normativa, se coloca al ciudadano en un estado de vulnerabilidad ante las Fuerzas Armadas. Ante esta visión, corresponderá al Máximo Tribunal del país determinar la constitucionalidad o no de dicha Ley al abordar las acciones que se encuentran pendientes de resolver (acción de inconstitucionalidad 6/2018, y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 16/2018 y 21/2018), promovidas por diversos Diputados y Senadores integrantes de

---

<sup>11</sup> En su informe Anual sobre México, la organización con sede en Washington destaca la decisión del gobierno de México, de mantener a las Fuerzas Armadas al frente de la “guerra contra el narcotráfico” iniciada en la administración anterior, lo que ha derivado en un alarmante incremento de abusos, incluidas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzosas y tortura. Información disponible en: [[www.hrw.org](http://www.hrw.org)], consultada en: 2018-04-22.

la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Partido Político Movimiento Ciudadano, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, respectivamente<sup>12</sup>.

#### **IV. La constitucionalidad de la detención, aseguramiento y puesta a disposición a cargo de elementos militares**

El presente tópico será abordado desde dos vertientes: a) la constitucionalidad de una detención (sin importar la persona o agente de alguna autoridad del Estado que la realice), y, b) la constitucionalidad de la detención a cargo de las Fuerzas Armadas (desde una óptica competencial).

Lo anterior tiene conexión si consideramos que a pesar de que las Fuerzas Armadas pueden realizar labores de detención, como lo puede

llevar a cabo cualquier persona, tal y como lo prevé el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal; dicha acción debe observar los parámetros mínimos extensamente estudiados por la doctrina Constitucional del Máximo Tribunal del país, a fin de considerarla legal, sin menoscabo del posterior análisis si es competente o no para realizar una detención.

En el primer caso, de los diversos asuntos revisados por el Tribunal Constitucional, se ha sostenido el criterio de que existen dos supuestos constitucionalmente válidos para que la detención de una persona en flagrancia sea legal<sup>13</sup>:

a) Cuando se realiza en el momento preciso en que se está cometiendo el delito, o

b) Cuando se realiza inmediatamente después de haberse cometido el delito; con la precisión de que, bajo esta segunda hipótesis, el indiciado debe ser perseguido después de haber cometido o participado en la perpetración de la acción delictiva, lo que requiere la intervención inmediata de la persecución del inculpado.

En el caso del primer supuesto, no existe duda: si una autoridad se

---

<sup>12</sup> Información disponible en: [[www.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/](http://www.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/)], consultada en: 2018-04-22. La materia de las acciones de inconstitucionalidad versan sobre *Ley de Seguridad Interior*, contenida en el Decreto expedido por el Congreso de la Unión, promulgado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 21 de diciembre de 2017.

---

<sup>13</sup> Juicio de Amparo 1071/2016 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, p. 58.

encuentra frente a la comisión de un delito; esto es, que el mismo se esté llevando a cabo en el momento, puede válidamente llevar a cabo la detención del autor del delito y ponerlo inmediatamente a disposición del agente del Ministerio Público.

La discusión en sede judicial se llevó a cabo en el segundo supuesto: ¿es Constitucional la detención realizada después de cometido el delito? La respuesta afirmativa a esta interrogante se condiciona a que siempre y cuando su persecución se haya dado inmediatamente después de la acción delictiva y que además se cuente con elementos objetivos, tales como instrumentos, objetos, productos del delito o información o indicios, que corroboren dicho actuar y den certeza en la identificación del sujeto activo (esto último a fin de evitar la llamada figura de la flagrancia equiparada, declarada inconstitucional por la Suprema Corte).

El análisis de la figura de la detención ha sido motivo de innumerables estudios por parte del Máximo Tribunal. En caso de requerir de información amplia, el lector podrá consultar los diversos asuntos en los que fue abordado el tema en cita<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Amparo Directo 14/2011 y Amparos Directos en Revisión 3023/2014, 5577/2015 y 6024/2015, del índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ya establecidos los parámetros mínimos de una detención, debe revisarse el actuar de las Fuerzas Armadas bajo la interrogante:

¿Es Constitucional la detención, aseguramiento y puesta a disposición a cargo de elementos militares?

A la luz de las disposiciones constitucionales, la atribución de llevar a cabo la detención de los autores de un hecho ilícito está reservada a las autoridades civiles, en el marco de sus facultades de investigación de delitos o de la seguridad pública de conformidad con el artículo 21 de la Carta Fundamental. En principio, se afirma que a las Fuerzas Armadas no les compete llevar a cabo detenciones ya que, por su naturaleza, la función de dicha institución debe tener exacta conexión con la disciplina militar.

Sin embargo, la realidad del país derivado de un creciente aumento de la delincuencia organizada justificó al titular del Ejecutivo Federal en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, a disponer de ellas para mantener la paz y el orden público en diversas entidades, realizando tareas de seguridad pública por considerar que las autoridades civiles habían sido rebasadas en número, capacidad de reacción e incluso por motivo de complicidad con la delincuencia organizada.

Existe registro de casos en los que se verificaron los llamados

“toques de queda”, como un síntoma de inexistencia de los poderes oficiales en la región. Lo anterior motivó la incursión de las Fuerzas Armadas a fin restaurar el orden, intervenir y controlar secretarías de Seguridad Pública y hacer frente a la delincuencia organizada, la que incluso cuenta con mayor poder de armamento que las corporaciones policíacas.

*«A la luz de las disposiciones constitucionales, la atribución de llevar a cabo la detención de los autores de un hecho ilícito está reservada a las autoridades civiles, en el marco de sus facultades de investigación de delitos o de la seguridad pública de conformidad con el artículo 21 de la Carta Fundamental. En principio, se afirma que a las Fuerzas Armadas no les compete llevar a cabo detenciones ya que, por su naturaleza, la función de dicha institución debe tener exacta conexión con la disciplina militar.»*

En ese contexto, las detenciones a cargo de los elementos militares se volvieron una constante, según se advierte de las distintas acciones dadas a conocer a la población por parte de las secretarías de Estado que coordinaban las tareas de seguridad pública. Sin embargo, tales acciones al no tener un sustento legal claro, implicó que dichas detenciones, los aseguramientos y puestas a disposición fueran calificadas como inconstitucionales.

Como ya se apuntó, las detenciones realizadas por las Fuerzas Armadas en el marco de tareas de seguridad pública no tienen un sustento Constitucional, habida cuenta de que dichas funciones se encuentran reservadas para las autoridades civiles y en razón de que no se encuentran dentro de la disciplina militar. De ahí la importancia de contar con una Ley que otorgue certeza en las competencias y funciones de los elementos militares en auxilio de las autoridades de seguridad pública.

Con lo expuesto, la justificación Constitucional de las acciones que actualmente despliegan las Fuerzas Armadas debemos ubicarla en un precepto distinto al de las tareas de seguridad pública previstas en el artículo 21 de la Ley Suprema. En efecto, de la revisión a las facultades que tiene el Presidente de la República en términos de la fracción VI del artículo 89, se advierte que las Fuerzas Armadas deben participar en

tareas de seguridad interior, entendida esta como:

...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.

La anterior definición se encuentra en el artículo 2 de la *Ley de Seguridad Interior*, misma que en su artículo 1, refiere que sus disposiciones son materia de **seguridad nacional** <sup>15</sup>. Bajo esa premisa, la *Ley de Seguridad Nacional* dispone en su artículo 3, que:

---

<sup>15</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. **Sus disposiciones son materia de seguridad nacional** en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la **fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior**. Tiene por objeto **regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior**, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: (...) III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

Por su parte, el numeral 5, fracción III, de la referida Ley señala como amenazas a la Seguridad Nacional los actos que impidan a las autoridades a actuar contra la delincuencia organizada.

Como puede verse, la participación de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia organizada encuentra una regulación, aunque no directa, en un precepto Constitucional: el artículo 89, fracción VI. Lo anterior da sustento a su participación en diversos operativos, no en tareas de seguridad pública sino en acciones de Seguridad Nacional de la que forma parte la Seguridad Interior <sup>16</sup>, en las que indefectiblemente puede llevar a cabo de manera excepcional detenciones, aseguramientos y puestas a disposición.

Sin embargo, lo cierto es que las detenciones que excepcionalmente

---

<sup>16</sup> Léase los artículos 4, fracciones I y II de la *Ley de Seguridad Interior*, y artículos 3, fracción III y 5, fracción III de la *Ley de Seguridad Nacional*.

lleguen o deban realizar, serán dentro del marco que prevé la *Ley de Seguridad Interior*; esto es:

1. Previa existencia de una Declaratoria de protección, en la que deberán precisarse puntualmente acciones de Seguridad Interior a cargo de las autoridades federales y las Fuerzas Armadas.
2. Sólo en el caso de estar frente a la comisión de delitos, lo harán del conocimiento de las autoridades civiles encargadas de su persecución e investigación.
3. En espera del arribo de dichas autoridades, los elementos militares deberán preservar el lugar de los hechos y llevarán a cabo medidas urgentes relativas a la atención médica y a la puesta a disposición de los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

La constitucionalidad o no de las detenciones realizadas por elementos militares deberá ser analizada a la luz no de su competencia (ya que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido), sino en los términos en que la llevó a cabo; esto es, si fueron en el marco de tareas de Seguridad Nacional, respetando los lineamientos de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y observando los parámetros mínimos ya expuestos

con anterioridad y que han sido reiteradamente analizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta forma podría ser analizado su actuar a la luz de las disposiciones constitucionales.

La intervención de las Fuerzas Armadas en los términos anotados, adquiere mayor importancia si consideramos a la institución castrense como la mayor garante de la seguridad de las personas, si partimos de situaciones actuales como la falta de elementos policiacos o que las corporaciones han sido contaminadas por la delincuencia organizada. En ese escenario, las detenciones que lleguen a realizar más que una prohibición por cuestiones competenciales se vuelve una obligación institucional y legal.

El fin aquí no justifica los medios. Todo acto de autoridad debe ser realizado conforme a las disposiciones constitucionales y legales. Sólo así mantendremos un Estado de Derecho en aras de fortalecer un orden público que es el fin de toda política gubernamental en materia de seguridad pública.

Es importante mencionar que el 9 de mayo de 2018, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México resolvió 13 juicios de amparo en los que determinó declarar inconstitucionales diversos artículos de la *Ley de Seguridad Interior*, por considerar que incorpora a las fuerzas armadas con carácter permanente en funciones de



seguridad interior en tiempos de paz<sup>17</sup>.

Dichas resoluciones constituyen mayores elementos de análisis para abordar el tema de las fuerzas armadas en la discusión nacional. El sentir de la población es que haya menos injerencia militar, lo que para muchos se traduciría en menos casos de violación a los derechos humanos; sin embargo, no debe perderse de vista que lo que se persigue es contar con un marco normativo que regule el actuar castrense (lo cual no existía y fue motivo incluso de una solicitud pública del Secretario de la Defensa Nacional).

Es por ello que resultará trascendente el pronunciamiento de constitucionalidad que al respecto emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### Conclusiones

\* De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tiempo de paz las Fuerzas Armadas no podrán ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar (artículo 129). Sin embargo, dicha disposición Constitucional

encuentra una excepción en la misma Carta Fundamental, habida cuenta que el Presidente de la República puede disponer de la totalidad de la Fuerza Armada para la seguridad interior de la Federación (artículo 89, fracción VI). Dicha atribución constituyó el sustento para hacer frente a eventos que alteraron el orden público a partir de la década de los setentas, así como la delincuencia organizada, la cual ha mostrado un incremento preocupante en los últimos años.

\* Las tareas a cargo del Ejército inicialmente fueron las de disuadir el levantamiento de movimientos de protesta, principalmente en los estados de Guerrero y Chiapas, así como en la Ciudad de México y, posteriormente, hacer frente a los grupos de la delincuencia organizada a lo largo del país, en lugares donde la policía local había sido rebasada en número o armamento o, incluso, controlada mediante el pago de sobornos o amenazas a su integridad física o las de sus familias.

\* Por la naturaleza de los eventos y de la falta de autoridades locales encargadas de la seguridad pública, poco a poco dicha tarea fue asumida por las Fuerzas Armadas, las cuales comenzaron a realizar detenciones, cateos, aseguramientos y puestas a disposición. Lo anterior fue duramente criticado por la población en general, incluso trascendió al

---

<sup>17</sup> Nota informativa DGCS/NI: 15/2018, emitida por la Dirección General de Comunicación Social del Consejo de la Judicatura Federal, disponible en [<http://www.cjf.gob.mx/documentos/notaInformativas/docsNotasInformativas/2018/notaInformativa15.pdf>], consultada en: 2018-04-22.

Máximo Tribunal el cual resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, que derivó en un criterio jurisprudencial que estableció la constitucionalidad de las tareas de seguridad pública a cargo de elementos castrenses, quienes de acuerdo al Tribunal Constitucional, actuaban en auxilio y no en sustitución de las autoridades civiles.

\* La publicación de la *Ley de Seguridad Interior* constituyó un avance en la regulación de la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Esta nueva normativa deja claro que los elementos castrenses no pueden bajo ninguna circunstancia adjudicarse atribuciones reservadas a las autoridades civiles (como las ministeriales o los cuerpos policíacos). Además, establece un marco de actuación en el que en acciones de Seguridad Interior, cuando los elementos militares se percaten de la comisión de un delito, excepcionalmente podrán llevar a cabo una detención, hasta en tanto arriben las autoridades civiles; de ese modo, podrán poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

\* La constitucionalidad de la detención, aseguramiento y puesta a disposición a cargo de elementos militares puede analizarse desde dos vertientes: la existencia de la

atribución como tal en la Carta Suprema a favor de las Fuerzas Armadas (aspecto competencial), y la observancia de los parámetros mínimos para que una detención sea legal (concordancia Constitucional). En el primer caso, la atribución de llevar a cabo una detención, aseguramiento y puesta a disposición sólo está reservada a las autoridades civiles. El Presidente de la República puede ordenar protección por causas de seguridad interior a través de las Fuerzas Armadas, en los supuestos y mediante el cumplimiento de los casos y requisitos que están clarificados en la *Ley de Seguridad Interior*.

\* De conformidad con la Ley, dichas acciones excepcionalmente pueden ser llevadas por los elementos militares ante la presencia de la comisión de un delito, previo aviso a la autoridad competente y en tanto arriba la misma al lugar de los hechos. En estos casos, la forma y términos en que debe llevarse a cabo la referida detención, deberá alinearse a los parámetros mínimos establecidos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abordada en el presente trabajo.

\* El deber ser exige que las entidades federativas cuenten con cuerpos policíacos eficientes y que puedan hacer frente a los eventos que amenacen la seguridad pública. Ello

permitiría que las Fuerzas Armadas se concentren en otras tareas igualmente importantes y de trascendencia para la vida nacional.

*«La constitucionalidad o no de las detenciones realizadas por elementos militares deberá ser analizada a la luz no de su competencia (ya que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido), sino en los términos en que la llevó a cabo; esto es, si fueron en el marco de tareas de Seguridad Nacional, respetando los lineamientos de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y observando los parámetros mínimos ya expuestos con anterioridad y que han sido reiteradamente analizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta forma podría ser analizado su actuar a la luz de las disposiciones constitucionales.»*

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- ANAYA, Ignacio, «Seguridad y fuerzas armadas, un debate politizado», en Revista *Puntos de Quiebre* 2018, editada conjuntamente entre el Periódico Excélsior y The New York Times.
- RUEDA CABRERA, Antonio, «La actuación de las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad», en revista *Pro Persona* de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis *et al*, *El Ejército y la Constitución mexicana*, Plaza y Valdés, México 1999.
- Nota informativa DGCS/NI: 15/2018, emitida por la Dirección General de Comunicación Social del Consejo de la Judicatura Federal, disponible en [\[http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2018/notaInformativa15.pdf\]](http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2018/notaInformativa15.pdf), consultada en: 2018-04-22.
- Revista *DFensor*, edición número 8, Agosto de 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México 2011.
- Informe Histórico a la Sociedad Mexicana*, elaborado por la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP).

Human Rights Watch, *World Report* 2017, apartado México, HRW, 2018.

Juicio de Amparo 1071/2016 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

### **Legislación Nacional**

Ley de Seguridad Interior.

Ley de Seguridad Nacional.

### **Proyectos Normativos**

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, presentada el 19 de septiembre de 2016, por el Senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional.

### **Legislación Internacional**

CORTE IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 26 de noviembre de 2010.

---

*Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 23 de noviembre de 2009.

---

*Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 5 de julio de 2006.

## LA VALORACIÓN DEL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA EN EL ASEGURAMIENTO Y DETENCIÓN A CARGO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Nelly Ivonne CORTÉS SILVA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Concepto y Naturaleza; II. Fines y Objetivos; III. Principios; IV. ¿Cuándo se debe ejercer fuerza legítima?; V. Niveles de Resistencia y de Fuerza; VI. ¿En qué casos pueden detener las Fuerzas Armadas?; VII. Valoración del Uso Legítimo de la Fuerza en la Detención y Aseguramiento de las Fuerzas Armadas; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Resumen

El uso legítimo de la fuerza como herramienta de control estatal, tiene una naturaleza excepcional, que debe aplicarse de forma efectiva, por medio de los principios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad, oportunidad, así como de necesidad que lo rigen. Este mecanismo, constituye una atribución con que cuentan las Fuerzas Armadas cuando realizan acciones de seguridad interior, a virtud de las cuales, pueden tener conocimiento de la comisión de delitos, pudiendo intervenir en la detención de los probables intervinientes, siendo el caso que, atendiendo a las circunstancias del caso en concreto, se podría revelar la necesidad de hacer uso de la fuerza, misma que a la postre, deberá ser analizada tanto por la autoridad ministerial, como por el órgano jurisdiccional, a efecto de pronunciarse respecto de la legalidad de la detención, así como en relación a la legitimidad de la fuerza empleada, para lo cual, deberán aplicar un test de proporcionalidad, por medio del que se establezca la razonabilidad en la actuación de los elementos de las Fuerzas Armadas.

### Introducción

La *Ley de Seguridad Interior*, publicada el 21 de diciembre de 2017, cuyo objeto, de acuerdo con el artículo 1, es regular la función del Estado para preservar la seguridad interior. Entendida esta, como la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en

---

\* Licenciatura y Maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Secretaria de Acuerdos y Jueza Penal de Primera Instancia del entonces Distrito Federal. Actualmente es Jueza de Control en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

todo el territorio nacional. Establece para lograr ese fin, la realización de acciones de seguridad interior, en las que puede intervenir la Federación, incluyendo las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con dicha ley, estas actividades, que deben realizarse siempre, en cumplimiento a los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como de conformidad con las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, recogiendo el modelo principialista adoptado en las reformas constitucionales de 2008 y 2011.

Con motivo de las acciones de seguridad interior referidas, las Fuerzas Armadas pueden tener conocimiento de la comisión de delitos, en cuyo caso, cuentan con facultades para impedir el delito y detener a los responsables, siempre que se actualice algún supuesto de flagrancia, contando con la atribución, de acuerdo con las circunstancias del caso, de hacer uso legítimo de la fuerza.

## I. Concepto y Naturaleza

El uso legítimo de la fuerza, puede entenderse como «... uno de los instrumentos con los cuales cuenta el Estado, a través de sus cuerpos policiales, para desempeñar sus

atribuciones y hacer cumplir sus determinaciones»<sup>1</sup>.

Así, el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, definió esta figura, señalando que se trata de «la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave».

En tanto que la propia *Ley de Seguridad Interior* se refiere al uso legítimo de la fuerza 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 características y modos de ejecución».

Como puede advertirse, tanto doctrinal, como normativamente, el uso de la fuerza se traduce en una facultad de los órganos del Estado, cuyo propósito radica en mantener el orden social y estatal, generando alternativas pacíficas de obediencia bajo consentimiento social, de manera regulada y limitada, por lo que tiene fines estrictos y transparentes, con el objeto de que tal derecho no se

---

<sup>1</sup> GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe y SANTIAGO, ÁLVAREZ, Adriana de, «El uso legítimo de la fuerza policial: Breve acercamiento al contexto mexicano», en *Revista Ciencia Jurídica*, Departamento de Derecho, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, Año 1, No 3, 2013, p. 41.

convierta en una herramienta de opresión<sup>2</sup>. Facultad que se consigna igualmente, en el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, como una herramienta estatal limitada y de excepción.

*«... las Fuerzas Armadas pueden tener conocimiento de la comisión de delitos, en cuyo caso, cuentan con facultades para impedir el delito y detener a los responsables, siempre que se actualice algún supuesto de flagrancia, contando con la atribución, de acuerdo con las circunstancias del caso, de hacer uso legítimo de la fuerza.»*

---

<sup>2</sup> Cfr. OLIVEIRA MUÑOZ, Jacqueline de y, PROENCA JUNIOR, Domicio, *Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial*, en Red de policías y sociedad civil, p.336

## II. Fines y Objetivos

Atento a lo anterior, la figura en comento tendría como fin mantener la estabilidad social, así como el Estado de Derecho cuando se presente resistencia para ello. Por lo que si bien, «es criterio aceptado que el Estado debe hacer frente a quienes pongan en peligro a la sociedad política, pero debe hacerlo dentro de ciertas coordenadas»<sup>3</sup>. Lo que muestra congruencia con la naturaleza limitada, excepcional y proporcional de dicho instrumento.

Es decir, el ejercicio de esta facultad no debe ser la primera alternativa para afrontar los retos del orden social, sino su excepción, debiendo agotarse todo mecanismo que de forma eficaz y menos coercitiva permita el cumplimiento de los fines buscados, lo que necesariamente amerita el ejercicio constante de la ponderación como instrumento de deliberación, previo a la actuación por parte de los agentes de la autoridad.

Podemos establecer entonces, como objetivos del uso legítimo de la fuerza, los siguientes:

1. Hacer cumplir la ley.
2. Restablecer la paz y el orden público.

---

<sup>3</sup> IBARRA PALAFOX, Francisco, «El Leviatán encadenado o la legitimidad de la violencia estatal», en MEDINA MORA ICAZA, Eduardo, coordinador, *Uso legítimo de la fuerza*, INACIPE, México 2008, p. 23.

3. Mantener la vigencia del Estado de Derecho.
4. Evitar la violación de derechos humanos de las personas.

*«El uso de la fuerza será legal, así como legítimo, cuando se ejerza con apego a las normas tanto constitucionales como secundarias y con respeto a los derechos humanos. Por lo que los órganos del Estado, deberán regir su actuación a las disposiciones jurídicas aplicables y que, específicamente, le concedan atribuciones para actuar, garantizando que el uso de la fuerza esté dirigido a lograr un objetivo legítimo.»*

### III. Principios

En el ámbito internacional como en el doméstico, se hace patente que el ejercicio de esta facultad estatal se realiza en clave principialista, y esto es así, pues es bien sabido que el Derecho se encuentra integrado no

solo por normas, sino que se conforma plenamente, por medio de la aplicación de principios, que a decir de ALEXY, «son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización...»<sup>4</sup> De lo que se colige que los principios son parte sustancial del orden jurídico, pues maximizan su eficacia, a través de la inserción de valores a dicho ámbito. Por lo que, la actuación de los agentes de la autoridad al tenor de dichas entidades permite un mejor y más adecuado uso de dicha herramienta estatal.

Bajo este orden de ideas, el ejercicio legítimo de la fuerza, se rige por los principios que a continuación se enuncian:

1. Legalidad;
2. Necesidad;
3. Racionalidad;
4. Congruencia;
5. Oportunidad;
6. Proporcionalidad;
7. Temporalidad;
8. Gradualidad, y
9. Excepcionalidad.

**1. Legalidad.** El uso de la fuerza será legal, así como legítimo, cuando se ejerza con apego a las normas tanto

---

<sup>4</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012, pp.67-68.



constitucionales como secundarias y con respeto a los derechos humanos. Por lo que los órganos del Estado, deberán regir su actuación a las disposiciones jurídicas aplicables y que, específicamente, le concedan atribuciones para actuar, garantizando que el uso de la fuerza esté dirigido a lograr un objetivo legítimo.

**2. Necesidad.** Este principio sustenta el uso de la fuerza siempre que sea estrictamente indispensable e inevitable, en la medida que se requiera para el desempeño de las funciones de los agentes de la autoridad, con el objeto de proteger la vida, seguridad e integridad de las personas, así como de sus bienes, o bien, evitar la perturbación del orden público o para restablecerlo. Este principio se actualiza siempre que se hayan agotado los medios no violentos con que cuenta el Estado, privilegiando de acuerdo con las circunstancias, los niveles en el uso de la fuerza. Generándose, por tanto, un vínculo con la excepcionalidad, que de suyo trae aparejada esta figura de actuación estatal.

**3. Racionalidad.** Implica que el uso de la fuerza se empleará a partir de los elementos objetivos y lógicos relacionados con la situación hostil, en conjunto con la valoración del resultado pretendido, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar como de la autoridad. Es decir, que el ejercicio de esta facultad

será producto de una decisión tomada con base en lo que es perceptible y por ende, susceptible de ser considerado, y que permite determinar no solo la necesidad de hacer uso de la fuerza, sino además, de que en la especie, no existe otro medio más eficaz para neutralizar la situación.

Como puede verse, el ejercicio de dicho principio implica la delimitación, no solo de la necesidad del uso de la fuerza, sino, además, el tipo, grado y/o intensidad de la repulsa, siempre que se haya estimado utilizar en la medida de lo posible los medios menos violentos, y ello no sea viable o bien, que habiéndolos agotado no resultaran eficaces al resultado que se busca.

**4. Congruencia.** Se refiere a que debe existir correspondencia y equilibrio entre el nivel de fuerza utilizado y el detrimento que se cause a la persona.

**5. Oportunidad.** Se trata de que la actuación de la autoridad sea inmediata y por ende, que la fuerza se ejerza en el momento que se requiera, para evitar o neutralizar el daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, la seguridad o la paz pública.

**6. Proporcionalidad.** Implica hacer uso de la fuerza de manera adecuada y acorde a la agresión o resistencia encontrada y/o el peligro existente; debe aplicarse, por tanto, un criterio de uso diferenciado y progresivo de

la fuerza, variando su intensidad, duración y magnitud, de acuerdo a las circunstancias del caso concreto.

Debe procurarse siempre, causar el mínimo daño que sea posible o previsible, preservando la vida e integridad personal de todos los relacionados en el hecho. La utilización diferenciada se encontrará supeditada a los medios que emplean las personas que participan en la agresión, su número y grado de hostilidad, así como a aquellos con los que cuenta la autoridad.

**7. Temporalidad.** El uso de la fuerza debe ser ejercido por el tiempo estrictamente indispensable para neutralizar o evitar el daño o peligro actual o inminente, pues de lo contrario perderá legitimidad.

**8. Gradualidad.** Se encuentra referida a que el uso de la fuerza debe aplicarse de forma escalonada, de acuerdo con el nivel de resistencia y con los medios que resulten necesarios para neutralizar o evitar el daño o peligro, así como en relación con los medios con los que cuenten los agentes de la autoridad.

Este principio implica que la autoridad no deberá actuar con todo el potencial posible, máxime si las personas contra las que se usa la fuerza se encuentran en una situación cuantitativa y cualitativa inferior. En consecuencia, la fuerza empleada debe ser prudente y limitada, solo para alcanzar el control y neutralización de la agresión.

**9. Excepcionalidad.** De conformidad con el punto 4 de los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, se establece que los referidos funcionarios, *utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Pudiendo utilizar armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.* Lo que se traduce en que el uso de la fuerza será excepcional y utilizado como el último medio del Estado para recobrar el orden social.

*«... la autoridad no deberá actuar con todo el potencial posible, máxime si las personas contra las que se usa la fuerza se encuentran en una situación cuantitativa y cualitativa inferior. En consecuencia, la fuerza empleada debe ser prudente y limitada, solo para alcanzar el control y neutralización de la agresión.»*

#### IV. ¿Cuándo se debe ejercer fuerza legítima?

En atención a lo dispuesto por el Manual de Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, sus integrantes podrán hacer uso de la fuerza en las siguientes circunstancias:

1. Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles.
2. Contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.
3. Impedir la comisión inminente o real de delitos.
4. Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados.
5. Su legítima defensa.
6. Controlar a una persona que se resista a la detención en casos de flagrancia<sup>5</sup>.

Criterios que se aplican como estándar para el uso de la fuerza, lo que puede advertirse en el Protocolo de Actuación para el Uso de la Fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de diciembre de 2016, así como en la Ley que regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal<sup>6</sup> (ahora Ciudad de México),

---

<sup>5</sup> Según se advierte del capítulo II, primera sección, *De las circunstancias*.

<sup>6</sup> En el artículo 9, se establecen los supuestos en que la policía puede hacer uso de la fuerza.

publicada en la gaceta del entonces Distrito Federal, el 22 de abril de 2008.

*«...uno de los principios que deben imperar en el uso de la fuerza, se refiere a la proporcionalidad, lo que implica que no es menester aplicar toda la intensidad con que puede actuar la autoridad, sino que ha de emplearse de forma gradual, a partir de la necesidad e idoneidad que se debele del caso en concreto, tomando en consideración para ello la actitud y/o conducta adquirida por los sujetos, ya sea porque se encuentren dañando las cosas o agrediendo a las personas o bien, porque presenten resistencia para recobrar el orden de la situación. Por lo que, deberá existir correspondencia entre la agresión y/o la resistencia con la fuerza aplicada.»*

## V. Niveles de resistencia y de fuerza

Como ha sido indicado con antelación, uno de los principios que deben imperar en el uso de la fuerza, se refiere a la proporcionalidad, lo que implica que no es menester aplicar toda la intensidad con que puede actuar la autoridad, sino que ha de emplearse de forma gradual, a partir de la necesidad e idoneidad que se debele del caso en concreto, tomando en consideración para ello la actitud y/o conducta adquirida por los sujetos, ya sea porque se encuentren dañando las cosas o agrediendo a las personas o bien, porque presenten resistencia para recobrar el orden de la situación. Por lo que, deberá existir correspondencia entre la agresión y/o la resistencia con la fuerza aplicada.

Al respecto, se pueden presentar los siguientes niveles de resistencia<sup>7</sup>:

1. *No agresiva*. Conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado.

2. *Agresiva*. Conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por

personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado como tal.

3. *Agresiva grave*. Conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a personal de las fuerzas armadas, lesiones graves o la muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado.

Ahora bien, por lo que hace a los niveles de fuerza que pueden ser aplicados, para el caso de las Fuerzas Armadas, se establecen los siguientes:

1. *Disuasión*. Consiste en la presencia física y visible del personal, acompañados incluso por vehículos. Presencia que corresponde a un despliegue táctico que responda a la evaluación y control de la situación.

2. *Persuasión*. Se trata de acciones que de manera inofensiva desarrolla el integrante de las fuerzas armadas, mediante contacto visual e instrucciones verbales, para conminar al transgresor de la ley a que desista de su conducta.

3. *Fuerza no letal*. Se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva y agresiva.

4. *Fuerza letal*. Consiste en la utilización de medios letales (armas de fuego, contundentes e

---

<sup>7</sup> Capítulo 1, punto 4 del referido Manual del Uso de la Fuerza.

improvisadas) para proteger la vida propia, de terceros o se vaya a cometer un delito particularmente grave; lo cual puede acontecer, cuando los agresores o transgresores amenacen al personal de las fuerzas armadas o a terceras personas, con armas de fuego, explosivos, vehículo, embarcación o aeronave en que se transporta u otro objeto que ponga en peligro la vida.

Mientras que, en tratándose de Fuerzas Federales, entendidos como los elementos de la Policía Federal, los niveles de fuerza que pueden ser aplicados son<sup>8</sup>:

**1. Presencia policial.** Se trata de la primera forma de contacto de la policía con los ciudadanos, y se manifiesta por medio del uso adecuado del uniforme, así como del equipo, que se requiera según las circunstancias, así como con la actitud diligente del oficial.

**2. Verbalización.** Interacción, a través del uso de palabras entre el ciudadano y el policía, sin que exista resistencia a las órdenes recibidas, permiten la disuasión o convencimiento. Para ello es necesaria que la comunicación sea oral y enfática, emitida en términos adecuados y claros.

**3. Control de contacto.** Se puede utilizar ante una resistencia pasiva. Se

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el *Protocolo de actuación de la policía federal sobre el uso de la fuerza*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de octubre de 2017.

deben emitir órdenes claras y directas, advertir de la inobservancia a la orden y que ello podría complicar la situación, entablar un diálogo que permita concientizar el cumplimiento de la ley, así como implementar acciones de prevención para evitar la resistencia activa.

**4. Control físico.** Para ello se deben emplear medios, métodos, técnicas y tácticas adecuadas, así como armas e instrumentos menos letales, con el objeto de controlar, inmovilizar y conducir a una persona o grupo e inhibir la resistencia activa. Por ejemplo, sujeción de brazos, presión en nervios sensoriales, formaciones para el control de multitudes, llaves de sujeción, etcétera.

**5. Técnicas defensivas menos letales.** Implica el empleo de técnicas y tácticas<sup>9</sup> que permitan la defensa, control y/o inmovilización en proporción a la agresión no letal, mismas que pueden ser: defensa policial, formaciones para el control de multitudes, entre otras.

---

<sup>9</sup> A efecto de diferencias ambos conceptos, podríamos considerar que la técnica se traduce como una forma de actuar y/o utilizar ciertos instrumentos, se refiere a la ejecución de movimientos bajo un cierto patrón o modelos, que garantiza su eficiencia. En tanto que la táctica, es un plan de acción, que se determina mediante el análisis de distintos factores que permite establecer el mejor camino para lograr un objetivo.

6. *Fuerza potencialmente letal.* Es la acción que puede causar daño físico severo o la muerte y que se realiza frente a una agresión letal, en defensa propia o de terceros, y en caso de un peligro inminente de muerte o de lesiones graves que representen una amenaza a la vida y solo cuando otras medidas resulten insuficientes.

#### VI. ¿En qué casos pueden detener las Fuerzas Armadas?

A efecto de tomar postura en relación con dicho tema, se debe recordar el contenido del artículo 27 de la *Ley de Seguridad Interior*, que prevé:

Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

De lo anterior se colige que, si las Fuerzas Armadas, al realizar acciones de seguridad interior tienen

conocimiento o se percatan de la comisión de un delito, tendrán la obligación de hacerlo saber a la autoridad ministerial o a la policía (lo que valga decir, constituye una obligación de toda persona que conozca de un hecho delictivo), teniendo la facultad de preservar el lugar de los hechos, de realizar las gestiones necesarias para la atención médica de los lesionados, si los hubiere, así como de realizar las detenciones y aseguramientos que resulten procedentes, y en su caso, hacer uso legítimo de la fuerza, si hay mérito para ello, de conformidad con el artículo 3 de la mencionada ley de seguridad.

Habría que señalar al respecto, que en tratándose de delitos, en relación con cuales se actualiza la figura de flagrancia, la facultad para detener tanto la comisión, como al probable interviniente, surge para toda persona, de conformidad con el artículo 16 párrafo quinto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; es decir, la potestad de realizar una detención por parte de las Fuerzas Armadas no se relaciona solamente con la naturaleza de las acciones de seguridad que se encuentran desempeñando, sino también con la verificación de la figura misma de flagrancia, de la que se percatan al ejercer dichas funciones.

Es importante establecer lo anterior, pues de acuerdo con el artículo 18 párrafo segundo de la ley

de seguridad en comento, «las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las fuerzas armadas, en ningún caso, se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública». Circunstancia esta, que hace necesario delimitar si el conocimiento del delito flagrante se realizó de forma autónoma o bien con motivo de un control provisional preventivo, tópico que se aborda en la tesis aislada de jurisprudencia con el rubro «DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES»<sup>10</sup>.

Criterio en el que se consideró que existen situaciones en las que se producen restricciones temporales a la libertad personal, mismas que se convierten en detenciones, esto al verificarse en el instante de la restricción, la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos dicho control agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista propiamente una detención. Previniendo que podría presentarse tanto el supuesto de que un control preventivo provisional

tenga una relación directa con una detención en flagrancia, como que esta pueda conocerse de manera autónoma respecto a la restricción temporal de la libertad, sin que sea necesario validar la detención mediante el análisis del control preventivo provisional.

*«Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.»*

---

<sup>10</sup> Tesis 1a. XCIV/2015 (10a.), Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1097, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro: 2008639, bajo el rubro: «DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES».

Esta consideración resulta relevante para establecer la legalidad y legitimidad de la actuación de las Fuerzas Armadas, que si bien, de acuerdo con el numeral 27 antes mencionado, cuentan con facultades para realizar la detención con motivo del conocimiento del delito en flagrancia, dichas atribuciones se encuentran muy acotadas, y como se indicó con antelación, no podrán tener la condición de seguridad pública.

De manera que, tomando en cuenta, no solo el contenido del numeral 27 mencionado, sino además lo preceptuado por el párrafo segundo del correlativo 18, ya mencionado, se estima que las Fuerzas Armadas solo pueden realizar detenciones en flagrancia cuando el conocimiento de esta, sea autónomo, no así cuando se trate de un control provisional preventivo, pues este se ejerce por las autoridades que realizan funciones de seguridad pública, que de acuerdo con el artículo 3 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, lo son las Instituciones Policiales, así como de Procuración de Justicia, entre otras, lo que se evidencia mediante el criterio aislado de jurisprudencia, cuyo rubro es «LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL<sup>11</sup>».

---

<sup>11</sup> Tesis 1a. XCII/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

En este, se consideró que las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, y que en muchos casos tienen como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.

Establecido lo anterior, se debe considerar que la percepción de un delito flagrante no implica que necesariamente deba hacerse uso de la fuerza, pues ello dependerá de las circunstancias del caso concreto, así como de la resistencia que el sujeto oponga, ya sea para cesar la comisión del delito o bien para ser detenido.

## **VII. Valoración del Uso Legítimo de la Fuerza en la Detención y Aseguramiento de las Fuerzas Armadas**

En relación con este apartado, es menester señalar que, de conformidad con el contenido del multialudado artículo 27 de la *Ley de Seguridad Interior*, las Fuerzas Armadas tienen la obligación de informar a la autoridad ministerial del conocimiento que tengan de un hecho delictivo, así como poner a su disposición a las personas detenidas.

---

Nación, Visible en la página 1101, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008643, bajo el rubro: «LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL».



*«... se estima que las Fuerzas Armadas solo pueden realizar detenciones en flagrancia cuando el conocimiento de esta, sea autónomo, no así cuando se trate de un control provisional preventivo, pues este se ejerce por las autoridades que realizan funciones de seguridad pública, que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo son las Instituciones Policiales, así como de Procuración de Justicia, entre otras...»*

Una vez hecho lo anterior, como parte de la investigación, los elementos de las Fuerzas Armadas, deberán rendir entrevista por medio de la cual, proporcionen el mayor número de datos relacionados con la detención y, en su caso, el uso de la fuerza, estableciendo al efecto:

1. La situación en que se encontraban cuando tuvieron conocimiento o percibieron el hecho delictivo en flagrancia.

2. Los hechos que apreciaron y las circunstancias que los llevaron a considerar que se trataba de un hecho con apariencia de delito; o bien, los datos por los que conocieron de él y que dieron paso a la detención.

3. El lugar en que se encontraban cuando se percataron del hecho con apariencia de delito o conocieron de él.

4. Las acciones que implementaron para detener el evento y/o realizar la detención.

5. Para el caso de haber empleado fuerza, se deberá indicar:

a. Si se presentó agresión y/o resistencia, y para qué efecto fue.

b. El tipo de agresión o resistencia que se opuso.

c. La evaluación que se realizó de la situación, a partir de las circunstancias imperantes.

d. ¿Cómo se planificó el nivel de fuerza a utilizar?

e. ¿De qué manera se actuó para controlar la situación? En este supuesto, como se indica en el Manual del Uso de la Fuerza,...

... se debe tener presente que toda situación es dinámica, las conductas de quienes infringen la ley pueden ir de una actitud cooperativa a presentar una resistencia grave en breve tiempo, sin que necesariamente tengan que pasar por las etapas de oponer una resistencia agresiva o no agresiva; la autoridad debe estar presente y

mantener comunicación con las personas durante el acontecimiento; ante una resistencia no agresiva se debe emplear métodos disuasivos mismos que pueden convertirse en método persuasivos, empleo de la fuerza no letal y fuerza letal, dependiendo de la evolución de la conducta que se presente en el caso particular.

6. Asimismo, deberá indicarse la forma y circunstancias en que se informó, a la policía y/o Ministerio Público, del hecho con apariencia de delito y de la detención, así como el tiempo requerido para ello y para la puesta a disposición.
7. En cada uno de estos apartados, será necesario referir los tiempos aproximados, utilizados en cada uno de los actos, con el objeto de que el Ministerio Público y en su momento el Juez, puedan valorar la razonabilidad, no solo del actuar realizado sino del tiempo empleado para ello.

Todo lo cual será necesario, a efecto de corroborar en lo general, si en la detención, como al hacer uso de la fuerza, se respetaron los derechos fundamentales de las personas involucradas, lo que es presupuesto para determinar, entre otras circunstancias, si el uso de la fuerza fue legítimo y la detención legal. Ahora bien, respecto a los estándares que deben cumplirse al realizar

detenciones mediante el uso de la fuerza, se cuenta con el criterio federal, que a la letra indica:

DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PARA QUE AQUÉLLAS NO SE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

Tratándose de detenciones en que las autoridades emplean la fuerza pública, los funcionarios encargados de aplicarla deben respetar determinados derechos y garantías para considerar que actúan dentro de un marco de legalidad, de modo que aquélla no implique una violación del derecho a la integridad personal del detenido. Por lo tanto, las limitaciones a este derecho deben ser fundamentadas de manera adecuada y absolutamente excepcionales, en las que en todo momento deben respetarse los siguientes deberes: a) el empleo de la fuerza estrictamente necesaria para el fin buscado debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos del detenido; b) los funcionarios facultados para llevar a cabo la detención deben estar debidamente identificados; c) deben exponerse las razones de la detención, lo cual incluye no sólo el fundamento legal general del aseguramiento sino también la información de los suficientes elementos de hecho que sirvan de base a la denuncia, como el acto ilícito comentado y la identidad de la presunta víctima; en ese sentido, por razones se entiende la causa oficial de la detención y no las motivaciones subjetivas del agente que la realiza; d) debe establecerse claramente bajo la responsabilidad de cuáles agentes es privado de la libertad el detenido, lo cual impone una clara

cadena de custodia; e) debe verificarse la integridad personal o las lesiones de la persona detenida; y f) debe constar en un documento la información completa e inmediata de la puesta a disposición del sujeto detenido ante la autoridad que debe calificar su detención<sup>12</sup>.

*«... debe recordarse que cuando el Ministerio Público toma la decisión de ejercer acción penal con detenido, solicita para tal efecto, que se fije fecha para que tenga verificativo la audiencia inicial, con la que se da inicio al proceso penal, y en la cual, de conformidad con el numeral 308 del Código Nacional Procesal, se arroja como primer debate, el relativo al control de detención.»*

---

<sup>12</sup> Tesis 1a. CCLXXXVI/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1652, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2010092, bajo el rubro: DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PARA QUE AQUÉLLAS NO SE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

En este sentido, proporcionar la mayor cantidad de información objetiva, relacionada con la detención y el uso de la fuerza es indispensable, a efecto de que ambas situaciones puedan ser debidamente valoradas por el Juez de Control, una vez judicializado el asunto en cuestión.

Así las cosas, debe recordarse que cuando el Ministerio Público toma la decisión de ejercer acción penal con detenido, solicita para tal efecto, que se fije fecha para que tenga verificativo la audiencia inicial, con la que se da inicio al proceso penal, y en la cual, de conformidad con el numeral 308 del Código Nacional Procesal, se arroja como primer debate, el relativo al control de detención.

Por medio de este acto procesal, el órgano investigador debe justificar las razones de la detención, para ello, es necesario que la fiscalía haga referencia a las siguientes circunstancias:

1. ¿Cuál es y cómo ocurrió el hecho con apariencia de delito?
2. ¿Qué calificación jurídica preliminar tiene tal hecho?
3. ¿Qué personas se percataron del mismo o bien, las que conocieron de este?
4. Establecer en concreto, ¿qué circunstancias conocieron dichos testigos y porqué, razonablemente, se puede establecer, que se trata de un hecho con apariencia de delito?

5. ¿Cómo se llevó a cabo la detención, cuándo y dónde?
6. ¿Quién y por qué razón se realizó la detención?
7. ¿Qué hipótesis, constitucional y legal, se actualizó para dar lugar a la detención?
8. ¿Ante qué autoridad fue entregada la persona detenida?
9. ¿Cómo y en qué momento se realizó la puesta a disposición, tanto ministerial como judicial?

Toda esta información es indispensable para propiciar un adecuado debate relativo a la detención. En este sentido, hay que tomar en consideración que dicho acto procesal no versa en torno a la existencia de un hecho que la ley señala como delito, sino respecto de las circunstancias que llevaron a establecer que se trataba de un hecho “con apariencia de delito”, ya sea, a la luz de un espectador imparcial o bien de un testigo con conocimientos específicos o especiales.

Para este análisis, resulta preciso determinar quién dio cuenta de la existencia de tal hecho, a efecto de analizar si a partir del conocimiento o percepción que tuvo, resulta razonable la connotación delictiva que le dio al hecho que aprecio, ya sea por ser evidente o por aplicar las máximas de la experiencia, o bien, por poseer conocimientos que le permitieron arribar a dicha consideración.

Debe recordarse, que, ante la diversidad de conductas delictivas, cada vez más especiales, no siempre es posible dilucidar cuándo un hecho tiene apariencia de delito, sin contar con cierto tipo de conocimientos; a manera de ejemplo, en tratándose de delitos contra el medio ambiente, no cualquier persona podría conocer qué tipo de especies animales o vegetales, se encuentran consideradas en peligro de extinción; y por tanto, que existe prohibición para su comercialización. En estos supuestos, no solo debe indicarse al órgano jurisdiccional, cuál es el hecho con apariencia de delito, sino las razones por las que el testigo pudo arribar a tal conclusión tan calificada.

Lo anterior resulta de suma importancia, ya que el hecho con apariencia de delito, debe ser vinculado con la causa generadora de la detención. Esta, se produce por las siguientes razones:

1. Por detener a la persona en el momento de estar cometiendo un delito, lo que supone la percepción directa del hecho, o
2. Por realizar la detención inmediatamente después de la comisión del delito, en virtud de:

Sorprender a la persona cometiendo el delito y perseguirla material e ininterrumpidamente, lo que también supone un

conocimiento directo del hecho, o,

Por conocer el hecho delictivo, no de forma directa, sino por referencias, personales, ya sea por señalamiento de la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o algún interviniente en la comisión del delito; o bien, por contar con referencias objetivas, que permiten razonablemente realizar la detención; así como por que el sujeto detenido tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Todo lo cual, coloca al Juez en posibilidad de resolver no solo respecto de la existencia de un hecho con apariencia de delito, sino además en relación con la actualización de alguna hipótesis de flagrancia, tanto legal como constitucional que justificara la detención, y ponderar si los actos posteriores a la detención, se realizaron respetando los derechos humanos de las personas, especialmente los relativos a la libertad y sus garantías, como la puesta a disposición sin demora, el registro de detención, etcétera.

Ahora bien, por lo que respecta al uso de la fuerza y a efecto de realizar una adecuada valoración de

esta, de forma libre y lógica, se requiere que la fiscalía cuente con información y así se lo haga saber al Juez, respecto de:

1. ¿Cuál fue la razón por la que se decidió hacer uso de la fuerza? Es decir, si se presentó una agresión o resistencia a cesar la comisión del hecho delictivo o respecto a la detención del probable interviniente.
2. ¿De qué manera se actuó para controlar la situación?
3. ¿Qué tipo de fuerza se aplicó?
4. ¿Por qué se decidió optar por dicho nivel de fuerza? A partir de las circunstancias imperantes, relativas a los medios con que se contaba en ese momento y la dinámica del evento.
5. ¿Qué resultado se pretendía obtener?
6. ¿Cómo se aplicó el tipo y nivel de fuerza determinado?
7. ¿Cuál fue el resultado que se obtuvo?

Lo anterior debe ser referido, pues no se puede ignorar, que el uso de la fuerza por parte de agentes de la autoridad, y en este caso, por elementos de las Fuerzas Armadas, constituye una facultad del Estado que conlleva a la afectación de derechos fundamentales de las personas; por lo que, para realizar una adecuada valoración del ejercicio de tal atribución, y, por ende, arribar a la determinación de que dicha actuación fue legítima, resulta

indispensable contar con la información ya indicada.

Información respecto de la cual debe analizarse, si de acuerdo con las circunstancias del caso, el uso de la fuerza fue razonable, aplicando para ello un Test de Proporcionalidad, cuyo objetivo consiste en:

... determinar si una restricción de derechos es razonable o proporcional, lo que obliga al Juez a evaluar si los medios dispuestos por las autoridades estatales, en este caso por las Fuerzas Armadas, permiten determinar una intervención legítima en los derechos de los ciudadanos, o si por el contrario, representan una vulneración injustificada<sup>13</sup>.

Test que de acuerdo con Daniel VÁZQUEZ, al tratarse de una restricción de derechos, requiere los siguientes elementos de análisis<sup>14</sup>:

*Legalidad y legitimidad.* Esto es que la posibilidad de restricción del derecho debe encontrarse prevista en la ley de forma explícita. En el caso que nos ocupa la facultad de hacer uso de la fuerza, se encuentra previsto en el artículo 3 de la *Ley de Seguridad Interior*; así como en el punto 15 de los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por

los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

*Necesidad de la restricción.* Este elemento se refiere a determinar que no existieran otros medios para lograr el fin pretendido.

*Idoneidad.* Se trata de la adecuación de la restricción al objetivo buscado. Es decir, se debe abordar el tema relativo a los medios utilizados, así como la intensidad y lesividad de los mismos.

*Proporcionalidad.* Por medio de dicho elemento se determina que la restricción se verificó en la justa medida, atendiendo a las circunstancias del caso y de la persona.

Criterio recogido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 2/2012, con el rubro: «RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. VÁZQUEZ, Daniel, *Test de Razonabilidad y Derechos Humanos: Instrucciones para armar*, UNAM, México 2016, p. 55.

<sup>14</sup> *Ídem*, pp.56-63.

<sup>15</sup> Tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 533, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 160267, bajo el rubro: «RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN

A partir de tales lineamientos, el órgano jurisdiccional deberá establecer con base en la información producida en el debate, si al hacer uso de la fuerza, se actualizaron los siguientes extremos:

*Necesidad.* Es decir, si en el caso concreto, resultaba indispensable, para detener la comisión del delito o a la persona que lo perpetró, hacer uso de la fuerza. En relación con ello, ha de señalarse que, no obstante que el uso de la fuerza, es una facultad concedida no solo en la ley doméstica, sino incluso en el instrumento internacional antes referido, ello no implica que una detención por flagrancia, siempre amerite el uso de la fuerza, ya que no siempre existe resistencia o agresión que la justifique.

Por lo que, como se indicó en líneas que anteceden, se deben proporcionar al Juez datos objetivos que ilustren las razones que llevaron a establecer la necesidad de hacer uso de la fuerza. Debiendo tenerse en cuenta, además, que las situaciones que requieren el empleo de la fuerza son dinámicas, y que, por tanto, pueden transitar de un tipo de agresión a otro, en un instante, y a partir de ello, debe analizarse la oportunidad y racionalidad con que los elementos de la autoridad actúan.

---

CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS».

*Idoneidad.* Este elemento debe reflejar no solo qué tipo de fuerza se aplicó, sino, además, si en las circunstancias era la más adecuada o en su caso, la única viable para el momento, para lo cual debe ponderarse si tal determinación se tomó, con base en los principios de racionalidad y congruencia.

*Proporcionalidad.* Finalmente, habrá de tomarse en consideración, en qué medida se aplicó la fuerza, considerando el tiempo y la intensidad con que se ejecutó esta. A partir de ello, determinar, si la restricción o afectación generada por el uso de la fuerza, se realizó en la medida indispensable para lograr el resultado pretendido; a saber, detener la comisión del delito o del sujeto que lo cometió.

De esta forma, si en el caso concreto, el Juez puede determinar la razonabilidad en la actuación de las Fuerzas Armadas, por medio del uso del test referido, estará en posibilidad de resolver, que el uso de la fuerza, en el caso concreto, fue legítimo.

## Conclusiones

El uso legítimo de la fuerza es una facultad otorgada a los órganos del Estado, que se emplea como mecanismo para hacer prevalecer el Estado de Derecho.

Su ejercicio debe encontrarse supeditado a los principios de oportunidad, racionalidad, proporcionalidad, congruencia y

legalidad, para que no se traduzca en una herramienta de represión.

Las Fuerzas Armadas, de conformidad con el artículo 27 de la *Ley de Seguridad Interior*, pueden realizar detenciones en flagrancia, con motivo de las acciones de seguridad interior que les sean encomendadas.

Atento al hecho de que las acciones de seguridad interior, no tienen una naturaleza de seguridad pública, las detenciones en que intervengan las Fuerzas Armadas, no pueden tener verificativo, con motivo de un control provisional preventivo, pues este se realiza únicamente por autoridades con funciones de seguridad pública.

De conformidad con el punto 15 de los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, al realizarse una detención, se puede hacer uso de la fuerza, en supuestos de excepción, y a efecto de establecer la legitimidad del uso de la fuerza, el Juez a quien se encomiende tal ponderación, debe contar con información idónea y pertinente que le permita colmar el test de proporcionalidad.

*«Atento al hecho de que las acciones de seguridad interior, no tienen una naturaleza de seguridad pública, las detenciones en que intervengan las Fuerzas Armadas, no pueden tener verificativo, con motivo de un control provisional preventivo, pues este se realiza únicamente por autoridades con funciones de seguridad pública.*

*De conformidad con el punto 15 de los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, al realizarse una detención, se puede hacer uso de la fuerza, en supuestos de excepción, y a efecto de establecer la legitimidad del uso de la fuerza, el Juez a quien se encomiende tal ponderación, debe contar con información idónea y pertinente que le permita colmar el test de proporcionalidad.»*



## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- ALEXY, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.
- OLIVEIRA MUÑOZ, Jacqueline de y, PROENCA JUNIOR, Domicio, Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial, en Red de policías y sociedad civil.
- GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe y SANTIAGO, ÁLVAREZ, Adriana de, «El uso legítimo de la fuerza policial: Breve acercamiento al contexto mexicano», en Revista Ciencia Jurídica, Departamento de Derecho, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, Año 1, No 3, 2013.
- IBARRA PALAFOX, Francisco, «El Leviatán encadenado o la legitimidad de la violencia estatal», en MEDINA MORA ICAZA, Eduardo, coordinador, Uso legítimo de la fuerza, INACIPE, México 2008.
- QUINTINO ZEPEDA, Rubén, *Legítima defensa del policía. El debido uso de la fuerza pública y las víctimas colaterales*, Editorial Flores, México 2013.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de Razonabilidad y Derechos Humanos: Instrucciones para armar*, UNAM, México 2016.

### Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis 1a. XCIV/2015 (10a.), Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1097, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro: 2008639, bajo el rubro: «DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES».

Tesis 1a. XCII/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Visible en la página 1101, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008643, bajo el rubro: «LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL».

Tesis 1a./J. 2/2012 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 533, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 160267, bajo el rubro: «RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS».

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de Seguridad Interior.

Ley que regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas.

Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley.

Protocolo de Actuación para el Uso de la Fuerza por parte de los Integrantes del Servicio de Protección Federal.

Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza.

## LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y DERECHOS HUMANOS. EXCEPCIONALISMO COMO COTIDIANIDAD

Ana Dulce AGUILAR GARCÍA\*  
Héctor Sebastián ARCOS ROBLEDO\*\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Seguridad, securitización y derechos humanos; II. La LSI y los Derechos Humanos; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Introducción

La documentada situación de violencia en México relacionada con la existencia y lucha en contra de la criminalidad organizada ha dado lugar a una serie de medidas extraordinarias desde hace varios años. La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008 representó uno de los primeros cambios en este sentido al incorporar figuras como el arraigo constitucional, la prisión preventiva de oficio, entre otras disposiciones excepcionales para el tratamiento de personas imputadas por delitos relacionados con la delincuencia organizada. A esta política ya le precedía la intervención militarizada en la guerra contra las drogas<sup>1</sup>.

El crimen organizado fue declarado el enemigo por excelencia dentro del territorio mexicano en 2006 y nombrado como una amenaza grave para la seguridad de la nación desde entonces. La lucha declarada en su contra dio lugar a una política pública en materia de seguridad continuada hasta el día de hoy. Esta

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México; Maestría en *Derechos Humanos* por la Universidad de Europa Central, en Budapest, Hungría. Actualmente cursa el Doctorado en *Ciencias Sociales y Políticas* en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Es Fundadora y Directora de Proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C. (IJPP).

\*\* Licenciatura en *Ciencias Políticas* por la Universidad de Guanajuato. Ha realizado estancias de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México (FLACSO México), en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Colegio de México, así como cursos de especialización en manejo de datos, en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

<sup>1</sup> ROSEN, J. Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, R. «La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida.» *Reflexiones*, Universidad de Costa Rica, San José 2015. pp.153-168.

política, calificada por diversos sectores como fallida<sup>2</sup>, ha dado lugar a la *Ley de Seguridad Interior* (LSI, en adelante), como su más reciente producto.

La ley fue aprobada en un contexto político de apoyo a la labor de las Fuerzas Armadas en su intervención en la lucha contra la delincuencia organizada, como respuesta a la demanda constante de protección a su actividad. No obstante, enfrenta la resistencia de diversos sectores de la sociedad que han documentado por los últimos años la violación de derechos humanos por parte de aquéllas, como consecuencia de su involucramiento en labores de seguridad pública.

Con base en lo anterior, este artículo tiene como propósito discutir las consecuencias y los posibles impactos de la LSI en el sistema de protección de derechos humanos en México. Para ello, en primer lugar proponemos un breve marco teórico para analizar las contradicciones entre la LSI como producto último de la política de seguridad. Enseguida hacemos referencia a datos relacionados con la intervención de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad. Y finalmente mencionamos y explicamos de forma sucinta algunos de los derechos humanos que desde nuestro punto de vista son violentados directamente

por la ley o están en riesgo de serlo por su aplicación.

*«La violencia que produce el crimen organizado es en definitiva una amenaza. Por muchos años, aquella ocasionada por el narcotráfico fue percibida como un fenómeno que sólo afectaba a quienes se involucraban con dichas actividades. No obstante, nuevas y más complejas formas de criminalidad han sido incluidas en el concepto de crimen organizado más allá del tráfico de drogas. Aunado a ello, la capacidad de estos grupos organizados para dominar territorios gracias a su potencial armado, extorsivo y corruptor de autoridades, han producido afectaciones directas a los derechos y bienes de las personas, algunas de las cuales se han traducido en violaciones graves de derechos humanos. Como resultado de esto, la percepción de la delincuencia organizada como la más importante de las amenazas a la seguridad en México goza de legitimación social.»*

---

<sup>2</sup> Ídem.

## I. Seguridad, securitización y derechos humanos

El modo de entender la seguridad, como bien lo dice LARENAS<sup>3</sup>, deriva de “nuestra forma de entender el mundo y la política”. Nuestra interpretación de la realidad, dice, es «la que define nuestra percepción sobre las amenazas y sobre los objetos y valores que deben ser protegidos».

La violencia que produce el crimen organizado es en definitiva una amenaza. Por muchos años, aquella ocasionada por el narcotráfico fue percibida como un fenómeno que sólo afectaba a quienes se involucraban con dichas actividades<sup>4</sup>. No obstante, nuevas y más complejas formas de criminalidad han sido incluidas en el concepto de crimen organizado más allá del tráfico de drogas. Aunado a ello, la capacidad de estos grupos organizados para dominar territorios gracias a su potencial armado, extorsivo y corruptor de autoridades, han producido afectaciones directas a los

derechos y bienes de las personas, algunas de las cuales se han traducido en violaciones graves de derechos humanos. Como resultado de esto, la percepción de la delincuencia organizada como la más importante de las amenazas a la seguridad en México goza de legitimación social<sup>5</sup>.

Este fenómeno de carácter interno coincide con uno de carácter mundial derivado del nombramiento del terrorismo como amenaza para la seguridad mundial a partir de los ataques de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York. Es a partir de estos hechos que diferentes países, característicamente Estados Unidos, inician un proceso de *securitización* de la vida social<sup>6</sup>.

Se entiende por *securitización* la «introducción en una cuestión social, política o económica de una lógica *securitaria*, la cual hace que puedan tomarse medidas excepcionales y se hurte en cierta medida el debate político sobre las mismas, alejándonos así de la concepción de la seguridad como un concepto estable y con un referente evidente»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> LARENAS, Álvarez, A., *La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación*, No. 23, Grupo de Estudios de Relaciones internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, España 2013, p. 84, disponible en: [\[https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/viewFile/5180/5627\]](https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/viewFile/5180/5627), consultado en: 2018-04-24.

<sup>4</sup> ROSEN, J. Daniel y ZEPEDA MARTÍNEZ, R. *Op. cit.*, p.162.

---

<sup>5</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de Inconstitucionalidad 1/96*. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996, México 2009, p. 201.

<sup>6</sup> BIGO, Didier, *Global (in)security. The field and the ban-opticon. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, L'Harmattan, París 2006, p.5.

<sup>7</sup> ESTÉVEZ, Jorge, «La expansión del gobierno neoliberal: securitización,

El fenómeno de *securitización* ha sido ampliamente analizado por expertos en estudios críticos de la seguridad. En la diversidad de sus planteamientos pueden identificarse argumentos razonables que nos ayudan a entender la persistencia de dicho fenómeno y relacionarlo con nuestra propia realidad.

La Escuela de Copenhague, por ejemplo, plantea que los significados de “seguridad”, “amenaza”, “violencia” o “miedo” cambian en función de batallas políticas. En este sentido, el proceso de *securitización* se activa cuando ciertos discursos explican algo como una amenaza a la seguridad. Una vez que un fenómeno se convierte en amenaza, dicha narrativa empieza a dominar el sentido común de las personas con el resultado de que el fenómeno nombrado como amenaza se lleva al mundo de la excepcionalidad. Cuando esto ocurre, entonces las respuestas hacia diversos fenómenos de la realidad social son *securitizadas* de manera que característicamente implican la intervención militar o policial<sup>8</sup>.

---

autoritarismo liberal y resistencias», *En Defender a quien defiende. Leyes mordaza y criminalización de la protesta en el Estado español*, Icaria Editorial, S.A., Barcelona 2015, pp. 20-21.

<sup>8</sup> OROZCO, Gabriel, «El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No. 1, Santiago de Chile 2006, pp. 141-162, disponible en:

Por su parte, la Escuela de París reconfigura la seguridad como una técnica de gobierno producto de las luchas entre grupos que compiten por nombrar las amenazas y las formas de lucha contra ellas<sup>9</sup>, considera que la seguridad y las amenazas a ella son definidas por un grupo de profesionales interconectados en el ámbito global, que provoca una homogeneidad artificial que admite las mismas respuestas a fenómenos nombrados arbitrariamente como amenazas. Hace especial énfasis en la cotidianidad de las intervenciones de seguridad que, sin aislar a las personas, se concentran en la anticipación de riesgos y provocan situaciones de vigilancia permanente de la población con apariencia de poca interferencia, v. gr. la instalación de cámaras de seguridad en el espacio público.

En tanto, la Escuela de Gales hace énfasis en la indefectible relación entre los conceptos de seguridad, comunidad y emancipación<sup>10</sup>. Critican que la seguridad sea vista desde el lente del Estado y proponen la expansión del concepto. BOOTH citado

---

[[https://www.academia.edu/12156924/El\\_aporte\\_de\\_la\\_Escuela\\_de\\_Copenhague\\_a\\_los\\_estudios\\_de\\_seguridad](https://www.academia.edu/12156924/El_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a_los_estudios_de_seguridad)], consultado en: 2018-04-23.

<sup>9</sup> ESTÉVEZ, Jorge, *op. cit.*, p. 3./ BIGO, Didier, *op. cit.*, p.6.

<sup>10</sup> LARENAS, Álvarez, A., *op. cit.*, p.90.

por LARENAS<sup>11</sup>, entiende la seguridad como ausencia de amenazas y la correlaciona con la emancipación como forma de libertad igualitaria. De manera que toda persona, grupo o sociedad deberían poder alcanzarla en igualdad de condiciones y mediante el desarrollo de formas de comunidad política que les permita decidir qué les obliga y qué no.

Los estudios feministas de la seguridad también han elaborado críticas a los procesos de *securitización*. Sin ánimo de homogeneizar la diversidad de sus propuestas, puede identificarse el acuerdo en identificar que dichos procesos han fortalecido las dinámicas patriarcales al legitimar discursos paternalistas protectores de mujeres sin agencia<sup>12</sup>.

En paralelo al desarrollo de los estudios críticos, se elaboró el concepto de seguridad humana. Ésta enfatiza la violencia estructural como el origen de la inseguridad y propone un enfoque basado en las dimensiones económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, política y personal para hacerle frente. La

COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE NACIONES UNIDAS<sup>13</sup>, citado por el IIDH define seguridad humana de la siguiente manera:

... [c]onsiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Sin embargo, esta categoría es criticada por su superficialidad y falta de solidez teórica que a su vez ha facilitado la difusión de los esquemas tradicionales de seguridad al permitir priorizar amenazas contra las que se lucha a través de violencia física. No

---

<sup>11</sup> LARENAS, Álvarez, A., *op cit.*, p. 91.

<sup>12</sup> ESTÉVEZ, Jorge, *Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad*, Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, disponible en: [\[http://www.aecpa.es/uploads/files/modulos/congress/11/papers/637.pdf\]](http://www.aecpa.es/uploads/files/modulos/congress/11/papers/637.pdf), consultado en: 2018-05-01.

---

<sup>13</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*, IIDH, San José, Costa Rica 2011, p. 18.



obstante, se le reconoce el énfasis en destacar la importancia de los derechos humanos<sup>14</sup>.

Si bien las discusiones teóricas y conceptos anteriores mencionados han sido producidos desde el enfoque de las relaciones internacionales, existe un reconocimiento explícito de que el fenómeno de *securitización* ha sido transferido al ámbito de seguridad interna. Ello ha provocado un fenómeno de excepcionalismo normalizado que se traduce en restricciones concretas a los derechos humanos que pasan por la militarización de la seguridad o a través de técnicas de vigilancia cotidianas como aquellas que se dan a través de la instalación de cámaras de seguridad en el espacio público<sup>15</sup>.

En este marco es entendible que surja la preocupación por la vigencia de los derechos humanos, cuya expansión triunfante de los años ochenta y noventa se ve ahora debilitada y amenazada. LAZARUS y GOOLD<sup>16</sup> ilustran el dilema causado

por la *securitización* de la siguiente forma: «¿cómo habremos de proteger la libertad (a través de la seguridad) sin negar su esencia (mediante la violación de derechos humanos)?»

No ha sido sencillo responder a esta pregunta, especialmente en el contexto de regímenes políticos que aspiran la consolidación de un estado de derecho democrático. Desde la perspectiva liberal, el mantenimiento de la seguridad nacional e individual está en el centro del funcionamiento del estado moderno mientras que los derechos humanos, son la vara con la que hoy en día se mide a las democracias<sup>17</sup>.

Así, existe una relación evidente entre garantizar la seguridad de las personas y respetar sus derechos humanos pero también una tensión clara —para algunos insalvable— que en muchos casos ha dado paso a la normalización de las situaciones de emergencia. Algunos autores consideran que las amenazas que enfrentamos, llámense terrorismo o crimen organizado obligan a ajustar nuestro esquema de libertades<sup>18</sup>.

En relación a esto, IGNATIEFF acuñó lo que hoy se conoce como la doctrina del “mal menor”. Cuando

---

<sup>14</sup> LARENAS, Álvarez, A., *op. cit.*, p.93.

<sup>15</sup> GOOLD, Benjamin, *Privacy rights and public spaces: CCTV and the problem of the “unobservable observer”*, Criminal Justice Ethics, 21,(1) 21-27, 2002, 4 de enero de 2013, De HeinOnline.

<sup>16</sup> GOOLD, Benjamin J., y LAZAROUS, Liora, *Security and Human Rights*, Hart Publishing, Oxford Legal Studies Research Paper No. 27/2007 2007, p. 1., disponible en:

---

[<https://ssrn.com/abstract=1022372>], consultado en: 2018-04-23.

<sup>17</sup> LAZARUS y GOOLD, *op. cit.*, p.2.

<sup>18</sup> WALDRON, Jeremy, «Security and Liberty. The image of balance», The Journal of Political Philosophy, Vol. 11 (2), 2003. pp. 191-210.



este autor se pregunta «¿qué males menores puede cometer una sociedad cuando cree que se enfrenta al mal mayor de su propia destrucción?», responde:

... [l]a necesidad puede exigir que tomemos medidas en defensa de la democracia que se aparten de los propios compromisos fundamentales de la democracia con la dignidad. Aunque no podemos evitar que así sea, la mejor manera de reducir al mínimo los daños es mantener en nuestras mentes una clara distinción entre lo que puede estar justificado por la ética de la dignidad, y no permitir nunca que las justificaciones de la necesidad - riesgo, amenaza, peligro inminente - disuelvan el carácter moralmente problemático de las medidas necesarias. Debido a que las medidas son moralmente problemáticas, deben estar estrictamente dirigidas a un objetivo, ser aplicadas al menor número posible de personas, ser utilizadas como último recurso y estar sometidas al escrutinio contradictorio de un sistema democrático abierto<sup>19</sup>.

Desde luego, esta visión ha sido reprochada por los estudios críticos de la seguridad pues desde su punto de vista la aceptación de esta doctrina significa una cesión de las conquistas

logradas por los derechos humanos; además de una normalización de un estado de emergencia que a menudo nos deja sin herramientas para enfrentar la amenaza que representa la propia respuesta estatal. Ya el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha señalado y condenado los riesgos que acarrea la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana.

En este sentido, la COMISIÓN INTERAMERICANA, ha expresado su preocupación por la intervención de las Fuerzas Armadas en labores que corresponden a la policía. Entre otras, hace hincapié en los fines para los que dichas fuerzas de seguridad son entrenadas, respectivamente, pues en el primer caso se entiende que «el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles» (para. 102). A pesar de ello, indica la Comisión, la Fuerzas Armadas intervienen de hecho en acciones de investigación criminal e inteligencia civil (para. 104<sup>20</sup>).

Así, desde nuestro punto de vista, la LSI y el contexto de su aprobación reflejan a la perfección la doctrina del “mal menor” normalizando la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad ciudadana, con más problemas que

<sup>19</sup> IGNATIEFF, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Taurus, Barcelona 2018, p.24.

<sup>20</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, CIDH, Washington, D.C. 2009, p.43.

soluciones, como veremos en la próxima sección.

*«Uno de los supuestos que impulsa el modelo de seguridad promovido por la nueva LSI puede resumirse de la siguiente manera: si la violencia es persistente, entonces el Estado tiene que incrementar los recursos dirigidos al uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, aunque la estrategia parece estar intuitivamente justificada, carece de evidencia objetiva y racional que la respalde, por lo que afirmar que existe una asociación directa y positiva entre la LSI y la disminución de la violencia criminal, es falso.»*

## II. La LSI y los Derechos Humanos

### II.1. Evidencia en torno a la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad ciudadana en México

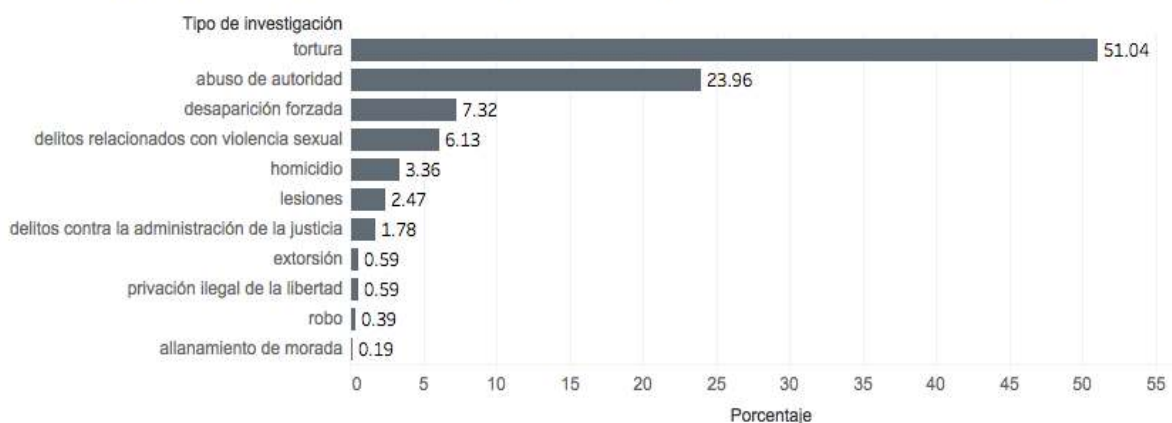
Uno de los supuestos que impulsa el modelo de seguridad promovido por la nueva LSI puede resumirse de la siguiente manera: si la violencia es persistente, entonces el Estado tiene que incrementar los recursos dirigidos al uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, aunque la estrategia parece estar intuitivamente justificada, carece de evidencia objetiva y racional que la respalde,

por lo que afirmar que existe una asociación directa y positiva entre la LSI y la disminución de la violencia criminal, es falso. En otras palabras, no existe evidencia de que aquella reducirá la violencia, ni ahora ni prospectivamente. Por el contrario, el cruce de los datos disponibles sugiere que mantener la actual estrategia — cuyo enfoque es la militarización de la seguridad pública — es una mala política de seguridad integral.

A pesar de los defectos de los datos oficiales y la nula voluntad por sistematizarlos, las investigaciones civiles en contra de soldados constituyen uno de los grandes obstáculos para medir el grado de éxito de la política de seguridad que enmarca la LSI. En un esfuerzo por sistematizar tales datos, SUÁREZ-ENRÍQUEZ <sup>21</sup> reporta que entre las violaciones a derechos humanos más comunes por parte de los miembros militares, destacan la tortura (53.06%) y la desaparición forzada (7.32%), casos que a menudo la autoridad judicial suele clasificar como simplemente “abuso de autoridad” (véase **Gráfica 1**).

---

<sup>21</sup> SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena, *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, WOLA, Washington, D.C. 2017, pp. 16-17, disponible en: [[https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA\\_MILITARY-CRIMES\\_RPT\\_SPANISH.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf)], consultado en: 2018-05-01.

**Gráfica 1. Investigaciones civiles de delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados**

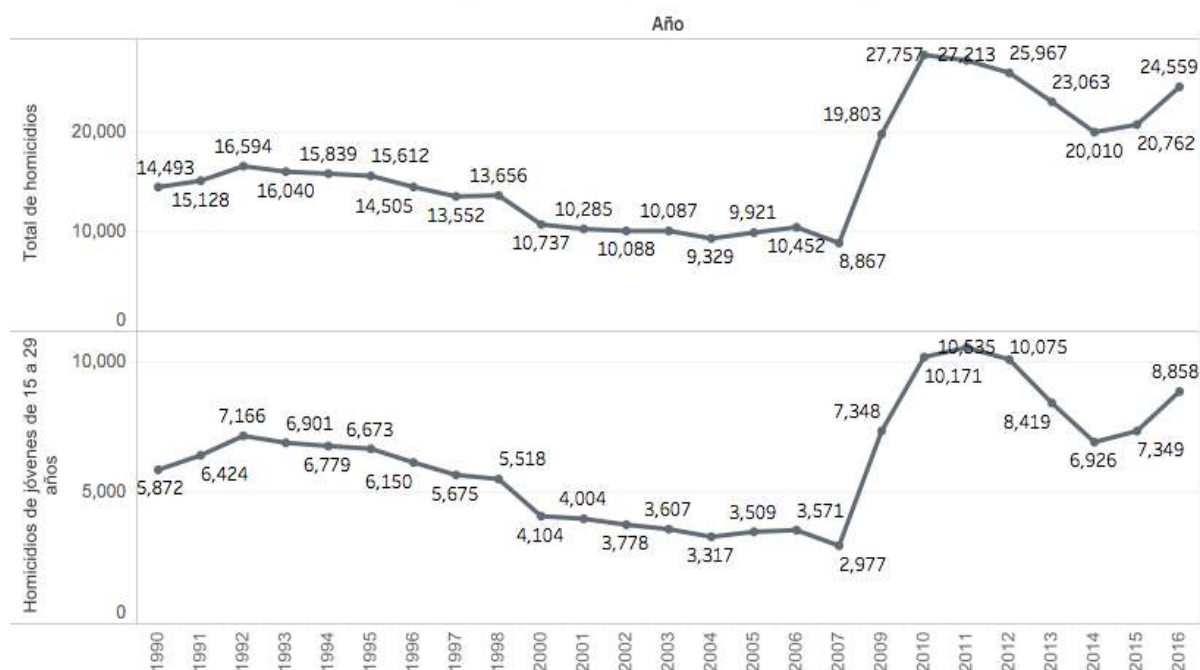
Fuente: Suárez-Enríquez, 2017, 16.

Por otro lado, de acuerdo con datos de la SEDENA, si durante 2016 fueron realizados 54 operativos militares con más de 52 mil 194 elementos —el 24.44% del total de elementos de todas la fuerzas militares<sup>22</sup>— y el total de homicidios fue de 24,559 —de los cuales 8,858 correspondieron a jóvenes entre 15 y 29 años— la evidencia sugiere que los esfuerzos no precisamente parecen aminorar el problema (véase **Gráfica 2**). Si una década de intervenciones militares constantes en las áreas de seguridad pública no lograron reducir la violencia criminal, ¿qué hace creer a los formuladores de políticas que la militarización de la seguridad pública ofrecerá resultados opuestos?

*«A pesar de los defectos de los datos oficiales y la nula voluntad por sistematizarlos, las investigaciones civiles en contra de soldados constituyen uno de los grandes obstáculos para medir el grado de éxito de la política de seguridad que enmarca la LSI. En un esfuerzo por sistematizar tales datos, SUÁREZ-ENRÍQUEZ reporta que entre las violaciones a derechos humanos más comunes por parte de los miembros militares, destacan la tortura (53.06%) y la desaparición forzada (7.32%), casos que a menudo la autoridad judicial suele clasificar como simplemente “abuso de autoridad”.»*

<sup>22</sup> REYNA ALVARADO, Víctor Manuel «Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016», México 2016, disponible en: [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381#imagen-2>], consultado en: 2018-05-01.

Gráfica 2. Homicidios según edad, México, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad del INEGI, 1990-2016.

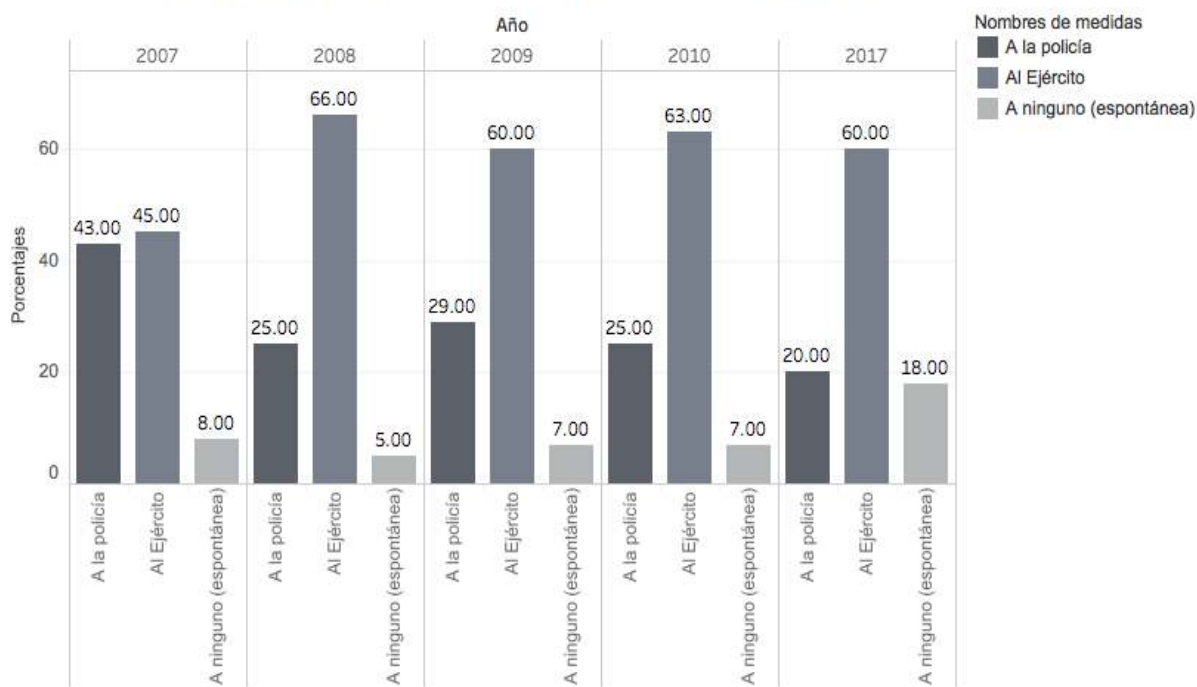
Algunos han caracterizado este periodo como la peor crisis de seguridad y derechos humanos y, el escenario, no parece mejorar, en gran medida, porque los recursos siempre serán insuficientes. Si el enfoque de la LSI es la militarización de la seguridad pública —como pensamos que lo es— el hecho de que por cada elemento en funciones de la SEDENA haya casi tres (2.9) en jubilación y, en el caso de la Secretaría de Marina (SEMAR), uno de cada dos (2.12)<sup>23</sup>, hace mucho más probable que las funciones asignadas a la protección y vigilancia del territorio, espacio aéreo y aguas nacionales, sumadas a las de prevención e investigación del delito —reservadas para los policías—, sean ineficazmente implementadas tanto en el mediano como largo plazo, debido a que los recursos tanto económicos como humanos siempre son escasos.

Los porcentajes de las personas que manifestaron preferir al ejército cuidando las calles de enero de 2007 a enero de 2017 se incrementó, así como osciló en un rango del 60%-66%, en contraste con la policía, cuyo porcentaje decreció a mínimos históricos en enero de 2017, tan solo el 18% de las personas encuestadas manifestaron su apoyo (véase **Gráfica 3**). Bajo estas condiciones, podemos afirmar que sobrecargar las funciones de los militares terminará por socavar los objetivos clave del estado de derecho: garantizar la seguridad y proteger los derechos humanos. Por lo que es probable que, en futuras encuestas de percepción, la

<sup>23</sup> *Ídem*.

legitimidad de los militares – al día de hoy, una de las instituciones políticas que, según algunas encuestas, más confianza inspira en la ciudadanía – se vea desgastada.

**Gráfica 3. ¿A quién prefiere cuidando las calles a la policía o al Ejército?**

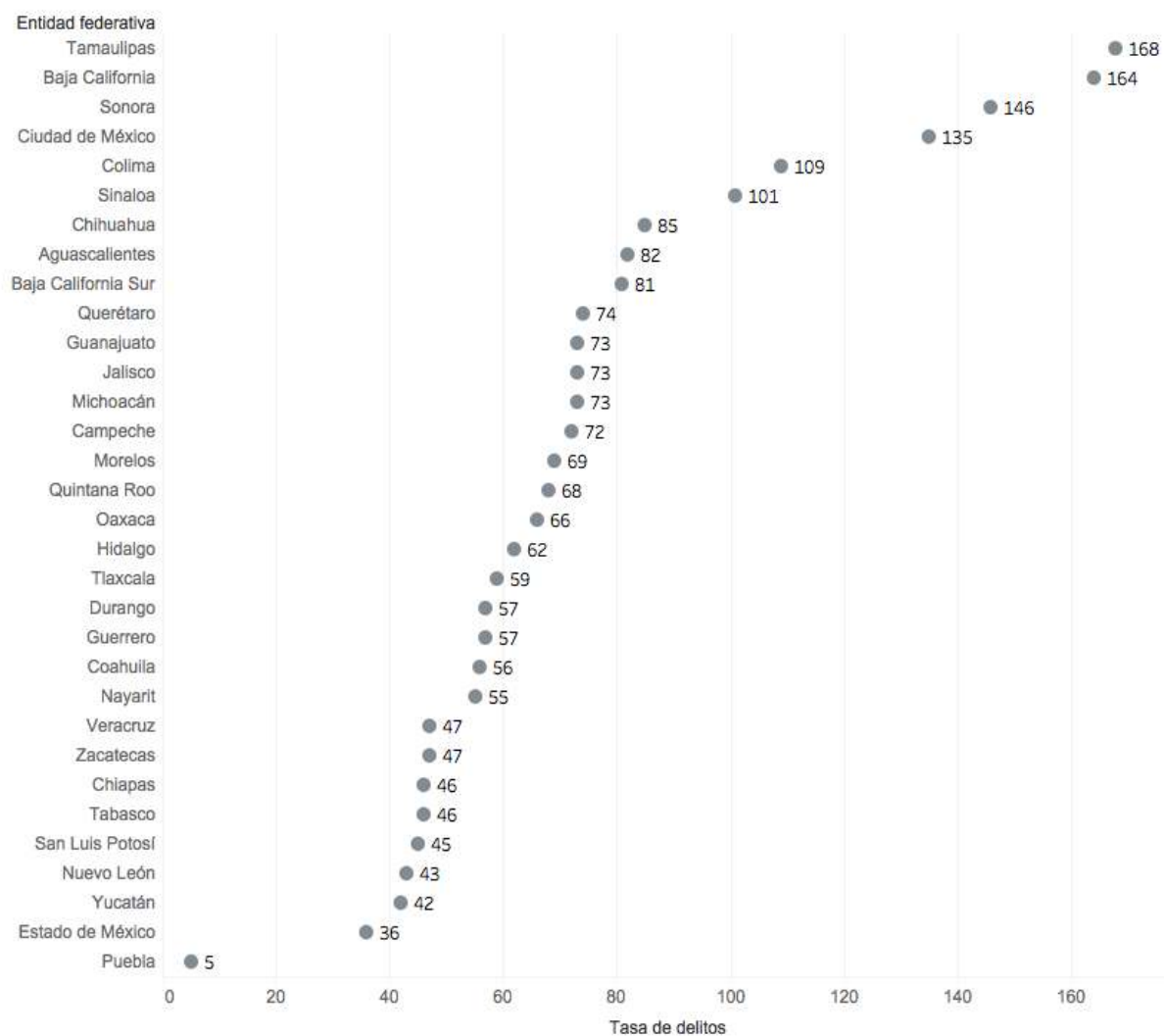


Fuente: Parametría (encuestas nacionales en vivienda). Disponible en: <  
[http://www.parametría.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5015](http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5015)> [Consultado el 01 de mayo de 2018].

\* Esta gráfica excluye los porcentajes correspondientes al agregado "no sabe" o "no contesta".

Adicionalmente, una de las tendencias que uno puede extraer de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) es la poca estabilidad que la tasa de incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes ha mantenido en México. En 2010, por ejemplo, la tasa era de 30,535; para 2016, la tasa disminuyó a 37,017. El máximo histórico se registró en 2014 con una tasa de incidencia delictiva total de 41,655. Desde 2015, la tendencia ha sido decreciente con un ligero aumento en 2016, en comparación con 2011, año de la tasa más baja calculada: 29,200. Por otro lado, si uno contrasta estos datos con el total nacional de nuevas carpetas de investigación es posible asociar un incremento sustancial a partir de 2006 —año en el cual el presidente Felipe Calderón inició el despliegue del ejército— hasta 2016, con un máximo en 2011: casi 1.74 millones de nuevas carpetas de investigación.

**Gráfica 4. Tasa de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas y/o carpetas de investigación por el ministerio público federal por cada 100,000 habitantes.**



Nota metodológica: La tasa se calculó dividiendo el total de delitos registrados entre la población total de cada entidad, multiplicado por 100,000.

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Justicia Federal del INEGI, 2016, y la Encuesta Intercensal, 2015.

Aquí, por simplicidad, sólo son visualizados aquellos datos reportados en 2016 por cada entidad federativa, los cuales, refuerzan la tendencia incremental: 1.62 millones en 2016. ¿Cuál es la razón? El argumento es que la LSI no disminuirá la incidencia delictiva

porque el número de carpetas de investigación abiertas depende del número de delitos denunciados, es decir, sin denuncia, no hay delito. En un contexto de alta impunidad y corrupción, es probable que las personas se vean disuadidas a no denunciar casos en los cuales pueden o no estar implicados las fuerzas

militares, precisamente porque aquellos creen que no enfrentan una expectativa creíble de sanción, lo cual, en el corto plazo, termina por dificultar aún más la tarea de tratar medir el desempeño de las intervenciones de las fuerzas militares y, a su vez, los efectos de los marcos legales que formaliza la LSI en los municipios, las entidades federativas y la federación.

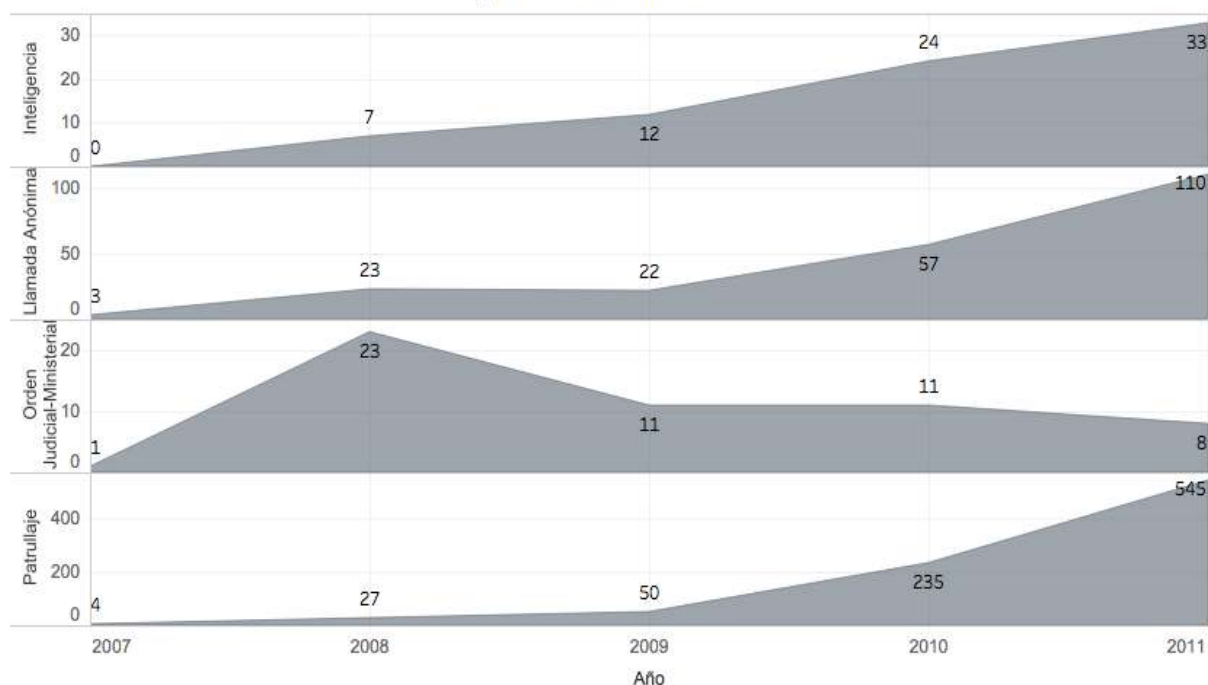
Para obtener una comprensión más clara del argumento anterior, es importante traer a la discusión el contraste entre el uso controlado y racionalizado de la fuerza pública por parte de la policía y, en contraste, el ejército, a partir de la base de datos del CIDE —Programa Política de Drogas (PPD, en lo sucesivo). Con base una operacionalización de cuatro categorías— patrullaje, llamada anónima, orden judicial —ministerial, inteligencia— los datos intentan estimar el uso de la fuerza pública por parte de la policía. Aquí, es importante dejar en claro que, aunque esencialmente controversial, la definición operativa del término fuerza pública de la base de datos del CIDE-PPD contiene datos exclusivamente de actuaciones de la policía, pero también del Ejército así como operaciones conjuntas entre ambas instituciones.

Los resultados son relevantes para nuestra discusión, porque nos permite hacer las siguientes inferencias: si el número de combates producto de una orden judicial o

ministerial desempeñada por la policía comenzó siendo reducido (en 2008 fueron sólo 23) y, tendió a disminuir para el año de 2011, (con sólo 8 combates), lo reportado por patrullaje y llamada anónima tendió a quintuplicarse y decuplicarse dos veces durante el periodo de 2008 y 2011, respectivamente. Esto es así, porque para las categorías de patrullaje y llamada anónima el Ejército puede desempeñar tales funciones, o bien, puede realizarlas en conjunto con la policía. Tanto patrullaje como llamada anónima son categorías que no precisamente aluden al uso controlado, inteligente y racional de la fuerza física legítima, sino más bien, a la improvisación. Si patrullaje finalizó en un rango totalmente opuesto —en 2011 se registraron 545 casos, en contraste con los 33 asociados a la categoría llamada anónima—, entonces es mucho más probable que las actuaciones del Ejército estén impulsadas no precisamente por el uso controlado y racional de la fuerza física legítima, sino por la presencia física del Ejército en el espacio público donde se llevó a cabo la intervención. En consecuencia, este hecho hace que los problemas asociados a las intervenciones militares en tareas de seguridad pública sean más propensas a incrementarse (véase **Gráfica 5**).



**Gráfica 5. Contraste de actuaciones de la fuerza pública como detonante por número de eventos registrados de 2007 al 2011.**



Fuente: Con base en los datos públicos disponibles de la Base CIDE-Política Programa de Drogas.

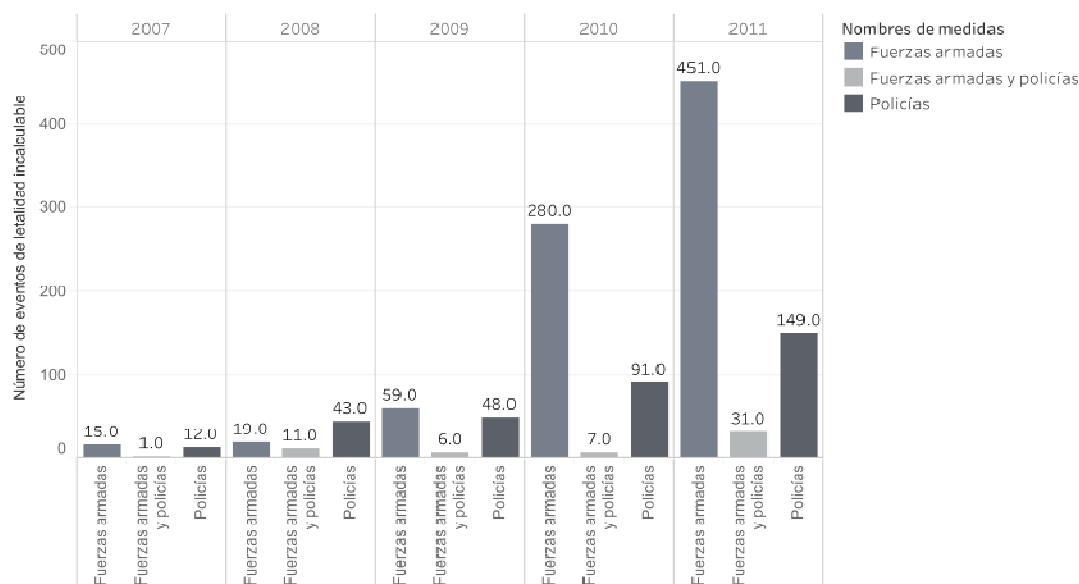
Para este periodo de 2010–2011, llama la atención el hecho de que el número de eventos de letalidad incalculable crezca notablemente, así como el de las fuerzas armadas (tanto el Ejército como la Marina) y los cuerpos del Estado a menudo involucrados. Por eventos de letalidad incalculable debemos entender los sucesos que tuvieron lugar porque la autoridad se encontraba realizando alguna actividad al tiempo que se detonó el combate, así como por si desempeñar tales actividades en sí mismas, se detonó el combate.

Cuando el porcentaje de muertos civiles caídos por los combates de letalidad incalculable —según datos de la base CIDE-PPD— crecen de forma sistemática a partir de 2008, pasan de un 60% a un 90%. Por lo tanto, el papel de los combates de letalidad incalculable en la guerra contra las drogas ha sido creciente a lo largo del periodo para el cual se disponen de datos (véase **Gráficas 6 y 7**).

*«Cuando el porcentaje de muertos civiles caídos por los combates de letalidad incalculable —según datos de la base CIDE-PPD— crecen de forma sistemática a partir de 2008, pasan de un 60% a un 90%. Por lo tanto, el papel de los combates de letalidad incalculable en la guerra contra las drogas ha sido creciente a lo largo del periodo...»*

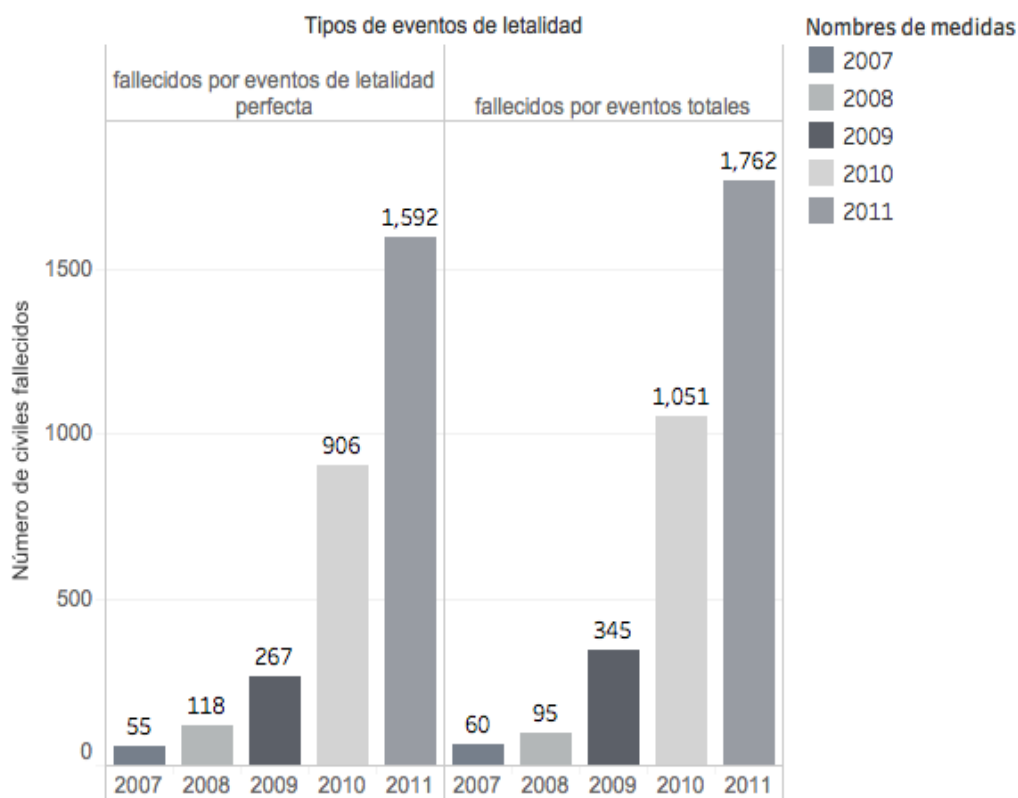


**Gráfica 6. Eventos de letalidad incalculable según fuerzas públicas involucradas**



Fuente: Con base en los datos públicos disponibles de la Base CIDE-Política Programa de Drogas.

**Gráfica 7. Civiles opositores fallecidos en eventos de letalidad incalculable y civiles opositores fallecidos en eventos totales.**



Fuente: Con base en la base de datos pública disponible del CIDE-Programa Política de Drogas.

## II.2. Los derechos en juego

Elaboramos esta sección con base en los siguientes entendimientos: 1) que las Fuerzas Armadas, como toda autoridad pública, están obligadas a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación a ellos, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución o CPEUM) y que no nos encontramos en un estado de excepción conforme al artículo 29 constitucional, 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) o 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) que admita alguna de las restricciones permisibles; 2) independientemente de que está pendiente el estudio de la LSI por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), consideramos que su vigencia impacta de manera directa ciertos derechos y que pone en riesgo otros tantos; y 3) partimos de la idea —no confirmada por la SCJN— de que la LSI de facto otorga facultades en materia de seguridad pública a las Fuerzas Armadas.

Cabe mencionar que existen dos documentos de análisis que informan esta sección, uno, la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de la LSI; y otro, el documento técnico

elaborado por el colectivo #SeguridadSinGuerra titulado «Argumentos técnicos para la determinación de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior». En términos generales estamos de acuerdo con su línea argumentativa y así lo referimos en las secciones correspondientes. De manera que recomendamos la lectura de ambos documentos para complementar las siguientes secciones que elaboramos de forma acotada por cuestiones de espacio.

*«... independientemente de que está pendiente el estudio de la LSI por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), consideramos que su vigencia impacta de manera directa ciertos derechos y que pone en riesgo otros tantos; y 3) partimos de la idea —no confirmada por la SCJN— de que la LSI de facto otorga facultades en materia de seguridad pública a las Fuerzas Armadas.»*

### II.2.1. Derechos directamente afectados

Consideramos que los derechos directamente afectados por la ley son los siguientes:

a. El derecho a la seguridad jurídica: Relacionado con el concepto de Estado de Derecho, éste garantiza el control del poder público a través de mandatos formales que reglamentan la actuación del estado y de sus órganos bajo el filtro del principio de división de poderes<sup>24</sup>. De manera que la LSI, al establecer una terminología vaga y ambigua que permite confundir los términos seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública o ciudadana, impide que las personas afectadas por la ley tengan certeza sobre las consecuencias jurídicas de su aplicación, la definición de las responsabilidades y los remedios para ello <sup>25</sup> . Ejemplos de las disposiciones problemáticas de la LSI en este sentido son los artículos 2, 3 y 4 que definen *seguridad interior, acciones de y riesgos y amenazas* a ella

---

<sup>24</sup> CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM-Porrúa-CNDH, México 2009, p. 586.

<sup>25</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Demanda de acción de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior*, CNDH, México 2018, disponible en: [\[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2018\\_LSI.pdf\]](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf), consultado en: 2018-05-01.

con referencia a la Ley de Seguridad Nacional. Asimismo, el procedimiento de declaratoria de protección a la seguridad interior previsto en los artículos 11 a 16 de la ley violentan este derecho pues no prevén contrapeso que permitan control la acción del ejecutivo y por lo tanto, favorecen la arbitrariedad<sup>26</sup>.

b. Derecho de acceso a la información pública: Con relación al principio de máxima publicidad. El artículo 9 de la LSI viola este derecho al reservar la información derivada de la aplicación de la ley y clasificarla como de Seguridad Nacional. Viola el artículo 6° constitucional que establece el derecho a la información en manos de cualquier autoridad y por lo tanto, el principio de máxima publicidad se ve afectado. Esta afectación debe leerse en conjunto con la anterior pues su aplicación es confusa en gran medida por los problemas terminológicos ya señalados.

c. Derecho a la protección de datos personales: Los artículos 29 a 31 de la LSI que reglamentan las facultades de las Fuerzas Armadas para intervenir en acciones de inteligencia violan el artículo 16 constitucional, así como los artículos 11 de la CADH y 17 del PIDCP en materia de privacidad y protección de datos personales. La secrecía y naturaleza de las acciones

---

<sup>26</sup> *Ídem*.

de inteligencia exigen una serie de controles y contrapesos que prevengan abusos de quienes las ejecutan<sup>27</sup>. Por lo que la facultad de solicitar información a cualquier autoridad establecida en el artículo 31, sin consideración de la protección de datos personales, es violatoria de este derecho<sup>28</sup>.

d. Libertad de expresión en relación con la libertad de asociación: La libre manifestación de las ideas, derecho protegido por nuestra Constitución en el artículo 6°, artículo 13 de la CADH y 19 del PIDCP; y la libertad de reunión protegida por el artículo 9° de la CPEUM, 15 de la CADH y 21 del PIDCP son derechos fundamentales en un régimen democrático cuya restricción suele tener un impacto inhibitorio. Este es el caso del artículo 8° de la LSI que prevé la prohibición de interferencia con «movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución...». Esto es así pues se considera que la autoridad a cargo de la seguridad interior se constituye como el intérprete de la Constitución al poder determinar qué movilización es

protesta social o de tipo político-electoral y si ésta se lleva a cabo conforme a los parámetros constitucionales. De esta definición, dependería la posible incorporación de movilizaciones sociales a la Agenda de Riesgos, que dicho sea de paso, es información reservada conforme a la Ley<sup>29</sup>.

e. Derecho a un recurso efectivo: Conforme al artículo 25.1 de la CADH, toda persona tiene derecho a la protección judicial mediante un recurso sencillo y rápido en contra de actos que violen derechos humanos. Cuando la LSI excluye la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 10, afecta directamente la protección y garantía de este derecho<sup>30</sup>. En tanto éste forma parte del debido proceso legal, este artículo también viola el artículo 8 de la CADH al impedir la investigación, sanción y reparación por violaciones cometidas en el ejercicio de las facultades que otorga este ordenamiento a las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> SEGURIDAD SIN GUERRA, *Argumentos técnicos para la determinación de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior*, Colectivo #SeguridadSinGuerra, México 2018.

<sup>28</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*

---

<sup>29</sup> SEGURIDAD SIN GUERRA / COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*

<sup>30</sup> SEGURIDAD SIN GUERRA.

<sup>31</sup> SEGURIDAD SIN GUERRA / COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*

*«... se considera que la autoridad a cargo de la seguridad interior se constituye como el intérprete de la Constitución al poder determinar qué movilización es protesta social o de tipo político-electoral y si ésta se lleva a cabo conforme a los parámetros constitucionales. De esta definición, dependería la posible incorporación de movilizaciones sociales a la Agenda de Riesgos, que dicho sea de paso, es información reservada conforme a la Ley.»*

### **II.2.2. Derechos en riesgo**

Tal como lo refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México de 2010, «...en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos».

(para. 86). Desde este punto de vista, consideramos que la LSI, al otorgar facultades que materialmente pueden considerarse de seguridad pública, hace peligrar el respeto, promoción, protección y garantía de los siguientes derechos:

a. Derecho a la vida: El artículo 4° de la Convención Americana prohíbe la privación arbitraria de la vida. La evidencia disponible sobre los índices de letalidad y casos recientes como Tlatlaya o la muerte de una familia en el estado de Tamaulipas tachada como “error” ocurridos bajo el mandato otorgado a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana, aunado a una reglamentación deficiente del uso de la fuerza por la LSI en el artículo 4, f. X, permiten razonablemente suponer el riesgo permanente que representa su intervención para la vida de las personas.

b. Derecho a la integridad personal: El artículo 22 de la Constitución, 5 de la CADH y 7 del PIDCP prohíben la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. En este sentido, la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de investigación, como se ha documentado, ha representado un riesgo actual para la integridad de las personas. Casos como el de Israel Arzate, detenido y torturado por

miembros del Ejército en Chihuahua es un claro ejemplo de ello<sup>32</sup>.

c. Derecho a la libertad y seguridad personales: Las atribuciones que les confiere el artículo 27 de la LSI a las Fuerzas Armadas para realizar detenciones de personas, más la deficiente reglamentación del uso de la fuerza, unidos a la evidencia ya mencionada sobre la impunidad que gozan sus miembros en la perpetración de violaciones de derechos humanos permiten válidamente suponer el peligro latente que representa su intervención en labores cotidianas de seguridad. Es decir, viola los artículos 7 de la CADH, 9 del PIDCP y 16, 17, 19, 20 y 21 de la CPEUM.

d. Derecho a un debido proceso y a la debida diligencia en materia penal: Las facultades otorgadas por el propio artículo 27 de la LSI en materia de resguardo de la escena del crimen y la detención de personas hacen peligrar el acceso a una investigación diligente, objetiva e independiente de hechos violentos en los que participan militares así como a una administración de justicia adecuada. Es decir, viola los artículos

8 de la CADH, 14 del PIDCP y 16, 17, 19, 20 y 21 de la CPEUM.

*«Parece irrefutable pensar es que este proceso responde a la doctrina del “mal menor” sin que nuestros representantes hayan calibrado apropiadamente sus consecuencias. Tenemos suficiente evidencia que demuestra que la respuesta militarizada a la amenaza que representa hoy en día el crimen organizado no ha sido la vía efectiva para ganar la batalla. Sin embargo, insistimos en invertir mayores recursos financieros, materiales y humanos en una lucha que no ha rendido los frutos esperados y, por el contrario, ha generado más violencia de la que estaba llamada a contener.*

*La SCJN tiene en sus manos la oportunidad de ratificar nuestro estado de emergencia normalizado o bien, dar los primeros pasos para la desarticulación de los esquemas securitizados, proteger nuestros derechos y posicionarse como un verdadero garante del régimen democrático que impida el control militar de nuestras libertades.»*

---

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ LEÓN, Simón, «Caso Israel Arzate y los criterios de la Corte sobre la tortura», Nexos, 24 de mayo 2014, disponible en: [\[https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3835\]](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3835), consultado en: 2018-05-01.

## Conclusiones

La LSI es, desde nuestro punto de vista, un producto del proceso de *securitización* de nuestra realidad social como una respuesta excepcional que ha encontrado espacio en la normalidad. En consecuencia, es un ordenamiento jurídico que pone en riesgo el efectivo disfrute de los derechos humanos.

Parece irrefutable pensar es que este proceso responde a la doctrina del “mal menor” sin que nuestros representantes hayan calibrado apropiadamente sus consecuencias. Tenemos suficiente evidencia que demuestra que la respuesta militarizada a la amenaza que representa hoy en día el crimen organizado no ha sido la vía efectiva para ganar la batalla. Sin embargo, insistimos en invertir mayores recursos financieros, materiales y humanos en una lucha que no ha rendido los frutos esperados y, por el contrario, ha generado más violencia de la que estaba llamada a contener.

La SCJN tiene en sus manos la oportunidad de ratificar nuestro estado de emergencia normalizado o bien, dar los primeros pasos para la desarticulación de los esquemas securitizados, proteger nuestros derechos y posicionarse como un verdadero garante del régimen democrático que impida el control militar de nuestras libertades.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- BIGO, Didier, *Global (in)security. The field and the ban-opticon. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, L'Harmattan, París 2006.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM-Porrúa-CNDH, México 2009.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, CIDH, Washington, D.C. 2009.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Demanda de acción de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior*, CNDH, México 2018, disponible en: [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2018\\_L\\_SI.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_L_SI.pdf)], consultado en: 2018-05-01.
- ESTÉVEZ, Jorge, «La expansión del gobierno neoliberal: securitización, autoritarismo liberal y resistencias», *En Defender a quien defiende. Leyes mordaza y criminalización de la protesta en el Estado español*, Icaria editorial, S.A., Barcelona 2015.
- \_\_\_\_\_, *Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad*, Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, disponible en: [<http://www.aecpa.es/uploads/fi>



- [les/modules/congress/11/papers/637.pdf](#)], consultada en: 2018-05-01.
- GOOLD, Benjamin, *Privacy rights and public spaces: CCTV and the problem of the "unobservable observer"*, Criminal Justice Ethics, 21,(1) 21-27, 2002, 4 de enero de 2013, De HeinOnline.
- GOOLD, Benjamin J., y LAZAROUS, Liora, *Security and Human Rights*, Hart Publishing, Oxford Legal Studies Research Paper No. 27/2007 2007, p. 1., disponible en: [\[https://ssrn.com/abstract=1022372\]](https://ssrn.com/abstract=1022372), consultado en: 2018-04-23.
- HERNÁNDEZ LEÓN, Simón, «Caso Israel Arzate y los criterios de la Corte sobre la tortura», Nexos, 24 de mayo 2014, disponible en: [\[https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3835\]](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3835), consultado en: 2018-05-01.
- IGNATIEFF, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Taurus, Barcelona 2018.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*, IIDH, San José, Costa Rica 2011.
- LARENAS, Álvarez, A., *La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación*, No. 23, Grupo de Estudios de Relaciones internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, España 2013, disponible en: [\[https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/viewFile/5180/5627\]](https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/viewFile/5180/5627), consultada en: 2018-04-24.
- OROZCO, Gabriel, «El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No. 1, Santiago de Chile 2006, pp. 141-162, disponible en: [\[https://www.academia.edu/12156924/El\\_aporte\\_de\\_la\\_Escuela\\_de\\_Copenhague\\_a\\_los\\_estudios\\_de\\_seguridad\]](https://www.academia.edu/12156924/El_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a_los_estudios_de_seguridad), consultada en: 2018-04-23.
- REYNA ALVARADO, Víctor Manuel «Contra narco, 50% de milicia; actuaron más de 133 mil activos entre 2015 y 2016», México 2016, disponible en: [\[http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381#imagen-2\]](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/17/1117381#imagen-2), consultado en: 2018-05-01.
- ROSEN, J. Daniel, y ZEPEDA MARTÍNEZ, R. «La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida.» *Reflexiones*, Universidad de Costa Rica, San José 2015.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de Inconstitucionalidad* 1/96. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 5 de marzo de 1996, México 2009.



SEGURIDAD SIN GUERRA, *Argumentos técnicos para la determinación de la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior*, Colectivo #SeguridadSinGuerra, México 2018.

SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena, *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, WOLA, Washington, D.C. 2017, disponible en: [\[https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA-MILITARY-CRIMES-RPT-SPANISH.pdf\]](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA-MILITARY-CRIMES-RPT-SPANISH.pdf), consultado en: 2018-05-01.

WALDRON, Jeremy, «*Security and Liberty. The image of balance*», *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 (2), 2003.

### **Legislación Nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de Seguridad Interior.

### **Legislación Internacional**

Convención Americana sobre Derechos Humanos.  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## LOS DILEMAS CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Luis Felipe Cangas Hernández\*

---

**SUMARIO:** Introducción; **I.** Debate conceptual de la seguridad interior; **II.** Conceptualización de la Seguridad Interior en América Latina; **III.** Seguridad interior en México; **IV.** Normatividad actual en materia de Seguridad Interior; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Resumen

El documento trata de definir el concepto de Seguridad Interior, derivado de las discrepancias que existen a la hora de abordar el tema por diversos especialistas y teóricos de la seguridad. La seguridad interior es una de las vertientes de la seguridad nacional junto a la defensa exterior. Su definición es multifactorial y cambia con el tiempo y el contexto de cada nación; es por ello que proponemos entenderla como la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.

**Palabras Clave:** Seguridad Interior, Estado, gobierno, individuo, amenazas y riesgos.

### Introducción

En el mundo globalizado, cualquier país del mundo está expuesto a riesgos o amenazas que pueden afectar su sistema normativo o el bienestar de sus ciudadanos. La capacidad para lidiar con esos antagonismos está condicionada al reconocimiento anticipado de las problemáticas, así como a la claridad y eficacia de las estrategias para inhibirlas. De esa manera, es prioritario que las naciones se adecúen constantemente a las cambiantes necesidades en materia de seguridad nacional.

---

\* Licenciatura en *Ciencias Políticas y Administración Pública* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Administración Pública* por la Universidad Anáhuac; Maestría en *Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales* por el Colegio de la Defensa Nacional. Docente del Colegio de Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac.

Uno de los aspectos que contempla el mantenimiento de la integridad del Estado se relaciona directamente con la seguridad interior. A pesar de las discrepancias conceptuales que ésta genere, diversos estudiosos del tema coinciden en que la seguridad interior debe posicionarse como una de las principales tareas a realizar por los gobiernos. La razón, sin duda, es que la seguridad global se construye desde el interior de cada país: mientras más fortalecido se esté al interior y menos antagonismos existan, mayores serán las posibilidades de paz y tranquilidad en el mundo.

El ejercicio que intentamos abordar procura abonar al debate teórico de la seguridad interior. El motivo por el que se lleva a cabo dicho ejercicio es para posicionar el término en el marco normativo mexicano, de tal manera que se cuente con mayor certeza jurídica en las acciones coordinadas entre Fuerzas Armadas e instituciones civiles de seguridad. Asimismo, como resultado del contraste de teorías se espera que el lector conozca los alcances y las limitantes de la misma, así como la relación con respecto a otros tipos de seguridades.

Como una base metodológica en base a la descripción, se exponen las definiciones de diversos autores desde una óptica divisoria entre vertientes doctrinarias, ya sea militarista o multifactorial. Además,

se ahonda en las definiciones adoptadas por diversas naciones para conocer más sobre la aplicación de la seguridad interior en la región. Por último, se lleva a cabo un recuento histórico del concepto en el orden jurídico mexicano, para después concluir con una propuesta de definición que cumpla con el objetivo del documento.

*«Uno de los aspectos que contempla el mantenimiento de la integridad del Estado se relaciona directamente con la seguridad interior. A pesar de las discrepancias conceptuales que ésta genere, diversos estudiosos del tema coinciden en que la seguridad interior debe posicionarse como una de las principales tareas a realizar por los gobiernos. La razón, sin duda, es que la seguridad global se construye desde el interior de cada país: mientras más fortalecido se esté al interior y menos antagonismos existan, mayores serán las posibilidades de paz y tranquilidad en el mundo.»*

## I. Debate conceptual de la seguridad interior

Una de las grandes problemáticas teóricas de la seguridad interior tiene que ver con el trato indistinto que se la ha dado con respecto a la seguridad nacional. Asimismo, de acuerdo a Margarita VILCHIS<sup>1</sup>, existen tergiversaciones en la discusión “porque los estrechos vínculos entre ambas dificultan la delimitación de sus fronteras.” No obstante, debemos resaltar que la seguridad interior es una de las vertientes de la seguridad nacional junto a la defensa exterior. Por ende no se trataría de un problema de límites o fronteras entre conceptos, sino de superposiciones entre los mismos.

Al igual que los demás tipos de seguridades, la seguridad interior es diferente para cada nación y su esencia se modifica con el tiempo. Los antagonismos de la actualidad no son los mismos de hace treinta años y, definitivamente, son ajenos a los que pudieran existir en otras regiones del mundo como Medio Oriente o Estados Unidos. Sin embargo, los intentos por definirla en América

Latina han resaltado un punto común: la seguridad interior tiene como objetivo velar por la integridad y estabilidad del Estado.

El *Libro Blanco de la Defensa Nacional*<sup>2</sup> establece que la seguridad interior se vincula con los antagonismos que suceden al interior del país, mientras que la seguridad externa se refiere a las presiones surgidas en territorio exterior. Bajo la misma línea, GARZA SALINAS<sup>3</sup> menciona que «se circunscribe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país... tiene como objetivo superar, neutralizar y reducir antagonismos o presiones que se producen interfronteras».

En inicio podría parecer que las fronteras territoriales son una segmentación sencilla y adecuada para catalogar estos tipos de

---

<sup>1</sup> VILCHIS, Margarita, «El concepto de seguridad y seguridad nacional en la región Asia-Pacífico y el caso particular de México», presentado en XIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África ALADAA, 2012, disponible en: [[http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria\\_xiii\\_congreso\\_internacional/images/vilchis.pdf](http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/vilchis.pdf)], consultado en: 2018-04-20.

---

<sup>2</sup> *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2005, pp. 30-32, disponible en: [<http://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>], consultado en: 2018-04-20.

<sup>3</sup> GARZA SALINAS, Mario, «Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado». Texto presentado en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, III – UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, pp.100-112.

seguridades, aunque una vez que se profundiza en la relación no pareciera ser del todo cierta. Dado que la integración económica, política y cultural de los países ha ocasionado que las problemáticas sean cada vez más difusas. Como ejemplo, podríamos tomar los siguientes cuestionamientos: ¿cómo debería definirse un problema que opera en el interior del país pero que es financiado en su totalidad por agentes extranjeros? ¿El problema es interior o exterior? ¿La situación indeseable es el financiamiento, la expresión del movimiento o ambos?

Derivado de las interrogantes expuestas, el caso mexicano sugiere que el origen de la amenaza, o el territorio donde se exprese la misma, no es la mejor vía para identificar un problema de seguridad interior o de defensa exterior. Intentar definir la competencia de una 'seguridad' con base en esa óptica solamente provocaría constantes invasiones a sus fronteras de actuación. Por ello debe profundizarse en la literatura disponible de tal manera que se identifiquen criterios sobre los que sí sea posible identificar un caso de seguridad interior.

Desde una perspectiva castrense, la SEDENA la define en el *Glosario de Términos Militares de 2001*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Glosario de Términos Militares*, Secretaría de la Defensa Nacional, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México 2001, p. 379.

como las «providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la nación». Claramente este concepto es ambiguo porque permite incluir en la agenda de riesgos cualquier acontecimiento como si fuese un evento de seguridad interior. Por su parte, la idea de “nación” cuenta con distintas acepciones, ya sea desde el ámbito jurídico o desde la perspectiva sociológica, por lo que la claridad de la interpretación se merma si no hay especificación sobre el tema que se trata.

Para subsanar la carencia conceptual entre lo interno y externo, la seguridad interior podría concebirse como «la parte de la Seguridad Nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de violencia, subversión, corrupción, dominación económica, o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencias social y las posibilidades de desarrollo»<sup>5</sup>. Por lo tanto, si se considerara que es conveniente identificar el tipo de seguridad según la localización del problema, entonces todo problema será de seguridad interior, a menos que se promueva en

---

<sup>5</sup> ROSAS, María Cristina, *La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, vol. 56. núm. 9, México 2006, pp. 740-761.

territorio extranjero, lo que no necesariamente es cierto.

*«Para subsanar la carencia conceptual entre lo interno y externo, la seguridad interior podría concebirse como «la parte de la Seguridad Nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de violencia, subversión, corrupción, dominación económica, o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencias social y las posibilidades de desarrollo.»*

En el *Manual de Guerra Irregular* se establece que, en cumplimiento de su misión constitucional, las Fuerzas Armadas...

...realizan operaciones de seguridad interna mediante medidas activas y pasivas, para evitar o contrarrestar la subversión, los disturbios civiles, el sabotaje, el terrorismo, las acciones armadas de rebeldes y en forma especial a auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas que también afecten la paz pública del país<sup>6</sup>.

No obstante que dicha conceptualización es más completa que la del *Glosario de Términos de la SEDENA*, debe expresarse que no toma en consideración la naturaleza multifactorial de la seguridad interior. Su aspecto militarista remite al uso de las Fuerzas Armadas como principal medio para inhibir las amenazas y riesgos del país, lo que no necesariamente es lo más eficaz en todo momento. Como menciona VEGA RIVERA: en principio, la fuerza no debe usarse para mantener el orden interno<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> *Manual de Guerra Irregular, Operaciones de guerrilla, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1998, p. 21.*

<sup>7</sup> VEGA RIVERA, Eduardo, *La participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en apoyo a las autoridades responsables, para preservar el orden interno y el estado de derecho*, Tesis, Secretaría de

Para la sexta antigüedad de la Maestría en *Seguridad Nacional* del Colegio de Defensa Nacional, citada en el Trabajo Grupal de la Maestría en *Administración Militar para la Seguridad Interior* y Defensa Nacional de la trigésimo segunda antigüedad, la seguridad interior se entiende como las:

... condiciones permanentes dentro del territorio nacional, para mantener a cubierto de factores adversos internos o externos, los diversos sectores de la población para la satisfacción de sus aspiraciones e intereses a través de las acciones gubernamentales en los campos político, económico, social y militar.

Esta definición resalta que la frontera entre seguridad pública e interior no es totalmente clara. Los factores adversos no necesariamente repercuten en la seguridad nacional o interior, por lo que pareciera necesaria una diferenciación explícita en cuanto a los antagonismos que se pretenden inhibir. Asimismo, si la intención de la seguridad nacional es repercutir en todas las esferas, es importante comprender que la intervención radica en todo el aparato estatal y no solo en el rubro gubernamental.

La seguridad interior tampoco puede considerarse la «manifestación efectiva de la acción gubernamental,

---

la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2008, p.24.

ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como de los intereses y bienes privados y públicos», tal como se define en el *Manual de Información de Orden Interno* editado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, citado por ESPINOSA<sup>8</sup>. La razón es que la “manifestación efectiva” se contempla como un fenómeno dicotómico, donde no se acepta la versatilidad de distintas aristas. Por otro lado, es importante recalcar que la acción gubernamental enfocada en la preservación de los bienes privados no es competencia de las Fuerzas Armadas, sino de las instancias civiles (locales y federales), por lo que habría de limitarse adecuadamente para no correrse el riesgo de coincidir con otras materias.

El *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, según Eduardo VEGA RIVERA, define la seguridad interior como la «función del Estado, de velar por la seguridad y el Orden Interno<sup>9</sup> manteniendo así el imperio

---

<sup>8</sup> ESPINOSA, Alberto, *Chiapas: problema de seguridad interior o de seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa, México 1995, p. 121.

<sup>9</sup> Según el *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, citado en el Trabajo Grupal de la Maestría en *Administración Militar para la Seguridad Interior* y Defensa Nacional, el Orden Interno «es la situación de equilibrio armónico existente entre los diversos sectores sociales y entre estos y las

de la Constitución y demás leyes que de ella emanen, para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la Nación; previniendo y controlando actos antisociales o contra el Estado, llevadas a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva se encuentra prevista en las Leyes del fuero común y federal».

En sintonía con la definición del Colegio de Defensa Nacional, se comparte que el Estado tiene la función de velar por la seguridad y el orden interno. Esto quiere decir que distintas instituciones gubernamentales, ajenas a las Fuerzas Armadas, son responsables de coadyuvar en el logro de los objetivos nacionales. Sin embargo, el problema del concepto es que aborda dos aspectos esenciales que no necesariamente son objeto de la seguridad interior. En primer lugar, los “actos antisociales” son un tanto ambiguos como concepto y se prestan a la subjetividad de los tomadores de decisión. Es decir, no queda duda de que los movimientos armados deben inhibirse, dado que la violencia legítima de la fuerza recae en el Estado; sin embargo, ante la inexistencia de una regla clara, la parcialidad de un actor

---

autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de estas y de la correspondiente observancia de las mismas por parte de los gobernados».

gubernamental podría tachar a cualquier colectivo de carácter movilizador como un movimiento antisocial.

El segundo punto tiene que ver con las actividades delictivas previstas en las leyes del fuero común y federal. El caso particular de esta definición es que las leyes del fuero común precisamente hacen referencia a las acciones que se deben tomar en el ámbito local según los códigos penales de cada entidad federativa, lo que no tendría por qué ser una actividad directa de la seguridad interior.

La seguridad interior se realiza en todo momento por medio de la generación de inteligencia y seguimiento a fenómenos en los que peligre la seguridad de los ciudadanos, aunque su participación a través de las Fuerzas Armadas depende de otros factores como la incapacidad institucional local o, en otros casos, rebase de los fenómenos delincuenciales. De esta manera, la intervención militar debe ser temporal y justificable, ya que de no ser así solamente se estaría generando una descomposición institucional en la que resulte en dependencia con respecto a las Fuerzas Armadas.

En teoría, algunos procesos enfocados al mantenimiento de la seguridad interior, como la generación de inteligencia, no necesariamente tendrían por qué incluir la participación de las Fuerzas Armadas. Esto se menciona porque



hipotéticamente el CISEN o la PGR pudieran entablar los mecanismos para poseer información de utilidad que se transformen en insumos para la toma de decisiones del Presidente de la República. Sin embargo, la realidad es que las Fuerzas Armadas son una parte prioritaria y característica de la seguridad interior, ya que en el contexto mexicano muchas veces complementan o prácticamente suplen las carencias institucionales observadas en algunos territorios.

*«La seguridad interior se realiza en todo momento por medio de la generación de inteligencia y seguimiento a fenómenos en los que peligre la seguridad de los ciudadanos, aunque su participación a través de las Fuerzas Armadas depende de otros factores como la incapacidad institucional local o, en otros casos, rebase de los fenómenos delincuenciales. De esta manera, la intervención militar debe ser temporal y justificable, ya que de no ser así solamente se estaría generando una descomposición institucional en la que resulte en dependencia con respecto a las Fuerzas Armadas.»*

Las Fuerzas Armadas son un actor necesario para el cumplimiento de la seguridad interior, ya sea desde los procesos de inteligencia hasta la participación activa en aspectos operativos. Es por eso que el Manual de Operaciones de Campaña hace una distinción sobre dicha institución al señalar que la misión de garantizarla «busca el logro del orden interior por el mantenimiento de la constitución y demás leyes, en problemas que requieran ser solucionados por la fuerza y procedimientos militares y no solamente por métodos policiacos». Bajo esa línea, «ni para las Fuerzas Armadas de México y para ningún otro caso, la conservación de seguridad pública es una misión principal... lo que sí es en cambio una tarea esencial, es evitar que los trastornos derivados de una incontenible ola criminal violenta, afecten de manera irremediable la confianza en las autoridades, instituciones y leyes»<sup>10</sup>.

Otra definición —relativamente tradicional— es la provista por el General Gerardo VEGA<sup>11</sup>, quien menciona que:

---

<sup>10</sup> SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Manual de Operaciones en campaña*, Tomo I, SEDENA, México 2012, pp. 2-3 y 29-31.

<sup>11</sup> Esta cita se recoge del Trabajo grupal de la 32ª generación de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional.

... la seguridad interior trata de hacer homóloga a la seguridad nacional con aspectos de orden interno, los cuales se aduce provienen de amenazas patrocinadas del exterior, manifestadas por supuestas infiltraciones ideológicas, las cuales alteran la seguridad interior desembocando en problemas de inestabilidad política, subversión, terrorismo y guerra de guerrillas.

Este planteamiento claramente ha sido rebasado por la realidad; sin embargo esta conceptualización no debe descalificarse debido a que es útil para conocer el dinamismo y heterogeneidad que caracteriza a la seguridad interior, según el tiempo y espacio en el que se utilice.

En el 2000, cuando se publicó el texto del General VEGA, todavía se tenían presentes algunos escenarios de subversión relacionados con el EZLN o el EPR. Estos movimientos fueron considerados amenazas patrocinadas por el exterior, ya que estaban fuertemente influenciados por la ideología guerra de guerrillas de mediados del siglo XIX. Así, es posible que el General VEGA considerara —acertadamente— que este tipo de actores repercutieran negativamente en la estabilidad política del país, así como en las

instituciones democráticas que se consolidaban en ese momento.

Debe destacarse que siempre existirán amenazas que potencialmente vulneren las instituciones. La seguridad interior, entonces, no debe concebirse idealistamente como un mecanismo bajo el cual se estará en total defensa; sino como una capacidad para prevenir y reaccionar ante los antagonismos. Para ello es prioritario que «el Estado mantenga el poder de decisión y permanezcan las instituciones»<sup>12</sup>, además de comprenderla como una variable politómica. En defensa a lo anterior, Thiago CINTRA la define como:

... la garantía en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la Nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se puedan mantener y conquistar los objetivos nacionales permanentes»<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Apuntes de la conferencia de CASTELLANOS, Rogelio, *La participación de las Fuerzas Armadas en caso de afectaciones a la Seguridad Interior*, Conferencia impartida a la 32ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México 2012.

<sup>13</sup> Como se puede observar, la definición de Thiago CINTRA es la misma para seguridad interior (para él es

---

VEGA, Gerardo, *Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2000.

Según el autor, la seguridad interior es una parte de la seguridad nacional que se enfoca en los procesos interiores, sin importar el origen (interior o exterior), la naturaleza (política, económica, psicosocial o militar) y sus formas de presentación (violencia, subversión, corrupción o infiltración ideológica). Su carga conceptual se inclina preponderantemente a las presiones de carácter subversivo y propone que las acciones destinadas a seguridad interna se dirijan en gran medida a evitar, impedir y eliminar las acciones subversivas.

Como se puede observar, su definición se caracteriza por ser sumamente estructurada, ya que procura explicar el qué, quién, cómo y para qué de la misma. En inicio debe resaltarse su posición acerca del fenómeno como una garantía en grado variable. De acuerdo a lo analizado la seguridad interior no debe considerarse un conjunto de acciones, ni como una garantía, puesto que es una condición que no solamente depende del Estado, sino del contexto local y mundial. Es cierto que las deficiencias provienen del interior y que el Estado debe velar

por inhibirlas, pero no todo depende de ese factor.

*«Debe destacarse que siempre existirán amenazas que potencialmente vulneren las instituciones. La seguridad interior, entonces, no debe concebirse idealistamente como un mecanismo bajo el cual se estará en total defensa; sino como una capacidad para prevenir y reaccionar ante los antagonismos. Para ello es prioritario que «el Estado mantenga el poder de decisión y permanezcan las instituciones», además de comprenderla como una variable politómica.»*

Otro aspecto relevante es el actor y los medios que tiene para repercutir en su objetivo. Conforme a la óptica ampliacionista, Thiago CINTRA plantea que el Estado garantiza la seguridad interior por medio de acciones políticas, económicas y militares, lo que está alineado a las herramientas normativas de las que dispone. Esto

---

Interna) y seguridad nacional. CINTRA, José Thiago, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México 1991, disponible en: [\[https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf\]](https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf), consultado en 2018-04-27.

quiere decir que todos los poderes y órdenes de gobierno pueden influir en la finalidad de la seguridad interior, la cual es inhibir los riesgos y amenazas para mantener y conquistar los objetivos nacionales permanentes. Como se ha mencionado, los intereses nacionales varían según el contexto histórico y económico de cada nación, aunque no necesariamente todos son parte de la ella.

Aunque la definición de Thiago CINTRA es la base de otras conceptualizaciones debido a su estructura y fondo, probablemente solo resaltarían dos cuestiones a discutir. En primer lugar, la diferenciación con la seguridad exterior es mejorable una vez que se pone en perspectiva la globalización actual. Este aspecto se ha comentado, la diferencia entre estas dos seguridades no debe limitarse solamente a las fronteras territoriales en las que se refleja el problema. En segundo lugar, a excepción del énfasis realizado para movimientos subversivos, su enfoque no permite identificar claramente cuando un problema pasa de ser de seguridad pública a uno de seguridad interior.

En contraste se puede usar el concepto de “afectación a la Seguridad Interior” provista por Cristián CASTAÑO<sup>14</sup>, quien la comprende como:

... la afectación grave de la estabilidad política, el desarrollo económico o social, o el cumplimiento del estado de derecho en una parte o en todo el territorio nacional, incontenible por la autoridad local legítimamente constituida y que amerite la intervención de los poderes federales de la nación, incluyendo la potestad de emplear la Fuerza Armada permanente por parte del Presidente de la República, por un tiempo determinado y conforme a las disposiciones legales previstas.

La propuesta de CASTAÑO es un punto de quiebre para la delimitación entre los distintos tipos de ‘seguridades’. Esto se menciona porque se posiciona la capacidad de la autoridad local como un referente para conocer si es necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas. Es importante mencionar que el trasfondo de esta definición contempla distintos tipos de problemáticas, incluyendo la necesidad de intervenir en el combate a la delincuencia debido a la debilidad institucional de las policías locales, o de participar en el auxilio de la ciudadanía ante algún desastre natural.

El contexto mexicano de las últimas décadas permite que la afectación a la seguridad interior propuesta por CASTAÑO sea adecuada. Cabe resaltar que las instancias locales no necesariamente solicitan el apoyo federal, aún y

---

<sup>14</sup> CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 96.

cuando lo necesiten. Sin embargo, la evidencia reciente sostiene que gobiernos estatales y municipales buscan apoyo de la federación debido a que se ven superados por las olas de delincuencia en sus regiones. Es importante aclarar que esta petición no debe ser suficiente para validar la intervención en materia de seguridad interior. Dado que los gobiernos cuentan con recursos humanos y materiales limitados, es necesario llevar a cabo un análisis en el que se pondere si el asunto amerita ser tratado desde una arista superior o no, de tal forma que los medios gubernamentales se usen eficientemente y legítimamente.

En línea con el concepto de “afectación a la Seguridad Interior”, CASTAÑO propone también en su texto que la seguridad interior es la<sup>15</sup>:

... condición de estabilidad política, desarrollo económico y social, y de cumplimiento del estado de derecho que se da en una parte o en todo el territorio nacional, garantizada por la federación pero desarrollada de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno aplicando los medios necesarios del poder nacional y respetando los derechos humanos de los habitantes.

Para CASTAÑO, la seguridad interior se entiende como la estabilidad política, desarrollo económico y social que se da en una

parte o en todo el territorio nacional. En la doctrina de la seguridad nacional, ésta fija sus metas con base en los objetivos nacionales establecidos, los cuales buscan materializarse en desarrollo, estabilidad y paz.

El desarrollo económico y social está en función de diversas variables, como pueden ser el crecimiento económico, la redistribución de recursos públicos, las políticas educativas y las barreras de entrada a la economía, entre muchos otros aspectos. Debe comprenderse que prácticamente todos los objetivos nacionales están interrelacionados y por ello aumenta la dificultad para lograr metas específicas que se plantee el gobierno. Desde esta perspectiva, la seguridad interior está lejos de ser la condición de estabilidad política y de desarrollo que prevalece en la definición, siendo francamente solo una de las variables con las que se alcanzaría el fin.

En cuanto a los actores de la definición, CASTAÑO hace ver que la responsabilidad recae en los tres Poderes de la Unión y en los distintos niveles de gobierno; es decir, de acuerdo a una lógica multifactorial, el autor incluye a casi todo el aparato estatal para cumplir con los objetivos planteados. Si bien es cierto que no menciona explícitamente quién coordina los esfuerzos para alcanzar el fin, puede obviarse con base en la normatividad que quien asume ese papel es el Ejecutivo Federal.

---

<sup>15</sup> *Ídem*.

Por otro lado, CASTAÑO menciona que se debe disponer de todos los medios necesarios del poder nacional para cumplir con la seguridad interior. Este término se relaciona con Thiago CINTRA<sup>16</sup>, quien argumenta que el Poder Nacional es el «conjunto de medios, de todo tipo, que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente, los Objetivos Nacionales». Para él, los fundamentos del Poder Nacional se dividen en cuatro expresiones: la política, la económica, la psicosocial y la militar. Por ello, según lo desarrollado por CASTAÑO, esas cuatro serían las vertientes desde las que se impulsa la consolidación de la seguridad interior.

Concluyendo con la sección de las definiciones, LÓPEZ argumenta que la seguridad interior es<sup>17</sup>:

... la función a cargo de la Federación, que tiene como propósito garantizar la condición de estabilidad, orden público y permanencia del Estado, en los casos en que el ámbito de la seguridad pública haya sido

desbordado, neutralizando los riesgos y amenazas que se opongan al logro y mantenimiento de los objetivos del proyecto nacional; pudiendo emplear todos los recursos y medios que disponga, con plena observancia de los derechos fundamentales de las personas y del marco normativo vigente.

Desde esta perspectiva, la propuesta de LÓPEZ surge como la opción más integral de las revisadas, ya que comunica fácilmente los actores, medios y fines de la Seguridad Interior. Si se pudiera hacer una anotación sobre la misma, solamente sería que los medios deberían limitarse más, según lo expuesto en párrafos anteriores, para que no englobe cuestiones ajenas a sí misma.

## II. Conceptualización de la Seguridad Interior en América Latina

El contexto histórico, económico y cultural de México es similar al de América Latina. En gran medida, las problemáticas son elementos compartidos en la región y por ende los antagonismos no difieren mucho entre un Estado y otro. Derivado de ello se decide profundizar en la normatividad actual de América Latina para abonar, posteriormente, a una definición adecuada para México. Las definiciones encontradas, segmentadas por país, se encuentran en el Cuadro siguiente:

---

<sup>16</sup> CINTRA, José Thiago, *op. cit.*, pp. 6-8.

<sup>17</sup> LÓPEZ, Gabriel, *Definición Técnico-jurídica de seguridad interior, su inclusión en el marco normativo vigente y su repercusión en la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2009.

**Cuadro 1. Definiciones de Seguridad Interior y similares en América Latina**

País	Ley	Concepto	Mención	Fuente
Argentina	Ley de Seguridad Interior.	Seguridad Interior.	La seguridad interior es la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.	[ <a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/et/anexos/0-4999/458/texact.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/et/anexos/0-4999/458/texact.htm</a> ]
Bolivia	Libro Blanco de Defensa.	Seguridad Interna.	Está ligada estrechamente a las amenazas que pueden obstaculizar el desarrollo y la seguridad interna, entre las que se encuentran la corrupción, delincuencia, inestabilidad política, tráfico de armas, narcotráfico, terrorismo, etc. La Policía Nacional es la institución designada por el orden constituyente a preservar el orden público. Las Fuerzas Armadas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas a solicitud del Ejecutivo, colaboran con esta Institución, cuando sus posibilidades de control han sido rebasadas.	[ <a href="http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/bolivia-libro-blanco-de-defensa2004.pdf">http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/bolivia-libro-blanco-de-defensa2004.pdf</a> ]
Chile	Libro de la Defensa.	No aplica.	No se define la Seguridad Interior, aunque el documento presume que se eliminan "organismos que responden a una concepción donde se confunden la seguridad interior y la seguridad exterior... [para] apuntar a generar una estructura superior más simple y de funcionamiento colectivo.	[ <a href="http://www.defensa.cl/media/2010/libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf">http://www.defensa.cl/media/2010/libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf</a> ]
Ecuador	Plan de Seguridad Integral.	Seguridad Integral.	La seguridad con Enfoque Integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas.	[ <a href="http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf">http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf</a> ]

Guatemala	Política de Defensa Nacional.	Defensa interna.	La Defensa se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses vitales, ante posibles amenazas o acciones tanto del interior como del exterior. Sin perjuicio de ello, en aquellas situaciones en que los órganos nacionales competentes lo dispongan, el Ejército apoyará a las fuerzas de seguridad interna.	<a href="http://www.resdal.org/Archivo/guatemala-pol-defensa05-cap4.html">[http://www.resdal.org/Archivo/guatemala-pol-defensa05-cap4.html]</a>
Honduras	Libro Blanco de Defensa Nacional.	Seguridad Interior.	La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior es de carácter excepcional, cuando la Policía es rebasada por la fuerza de las organizaciones delictivas y debe ser en todos los casos regulada por el poder político mediante los instrumentos legales correspondientes.	<a href="http://www.resdal.org/Archivo/hon-lb-part3.pdf">[http://www.resdal.org/Archivo/hon-lb-part3.pdf]</a>
Nicaragua	Ley de Seguridad Soberana	Seguridad Interna.	Es una consecuencia de asegurar mecanismos de prevención y luchas contra riesgos y amenazas, generadas dentro del país, que atentan contra la vida y bienes de los ciudadanos y la familia, en el goce de sus libertades, derechos y garantías.	<a href="http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aaea87dac762406257265005d21f7f6d2c9b9bde3c9a9606257f1b007a1afe?OpenDocument">[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aaea87dac762406257265005d21f7f6d2c9b9bde3c9a9606257f1b007a1afe?OpenDocument]</a>
Paraguay	Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna.	Seguridad Interna.	La situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.	<a href="http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf">[http://www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/ADMINISTRATIVO/LEY%20%201337.pdf]</a>
Uruguay	Ley Orgánica Militar.	Comoción Interna.	La Seguridad Nacional en lo interior y exterior exige la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos a los efectos de la Defensa Nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación en caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción interna (militares, económicas, político-sociales o de cualquier otro carácter).	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7705674.htm">[https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7705674.htm]</a>



Venezuela	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.	Orden Interno.	El Estado garantiza la preservación del orden interno, entendido éste como el estado en el cual se administra justicia y se consolidan los valores y principios consagrados en la Constitución y las leyes, mediante las previsiones y acciones que aseguren el cumplimiento de los deberes y el disfrute de los derechos y garantías por parte de los ciudadanos y ciudadanas.	<a href="http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6667.pdf?view=1">[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6667.pdf?view=1]</a>
-----------	---	----------------	---	---

Derivado del Cuadro 1, se desprende que existe una gran heterogeneidad en los documentos normativos de cada país. Por ejemplo, algunas de las naciones comprenden la Seguridad Interior como un asunto relativo a la intervención de las Fuerzas Armadas, de tal forma que la existencia de la misma se condiciona a la participación militar. En cambio, otros países la contemplan como una condición en la que se cumplen los objetivos nacionales mediante el uso de todas las herramientas del Estado.

Existen tres casos que llaman la atención por no seguir la ruta clásica de definición: Chile, Ecuador y Honduras. Para el primer caso, el Libro de la Defensa de Chile retoma que la visión de seguridad interior y defensa exterior es —por decirlo de alguna forma— obsoleta, debido a que la concepción se hizo desde finales de la Segunda Guerra Mundial y las estrategias de seguridad en el mundo han cambiado desde entonces. A su vez, mencionan que las fronteras difícilmente son identificables entre ambos conceptos, por lo que se inclinan hacia una óptica operativa en donde se genere una estructura más simple que

aborde los dos aspectos casi sin distinción.

En Ecuador no se observa una definición de Seguridad Interior como tal, pero se incluye la misma en la noción de seguridad integral. Cabe destacar que este enfoque se acerca a conceptos como seguridad ciudadana o seguridad humana, donde se prioriza el desarrollo del ser humano por medio de la protección de sus derechos básicos y libertades, entre muchos otros aspectos. No obstante, Ecuador integra en un solo sistema la seguridad internacional, la defensa nacional, la seguridad económica y la seguridad interna. Para esta última, el Ministerio del Interior queda a cargo de la formulación, ejecución y evaluación de la política en la materia, mientras que las Fuerzas Armadas intervienen en la prevención y enfrentamiento de amenazas.

Honduras resalta porque usa una estrategia similar a la propuesta por CASTAÑO. En su definición se menciona que la participación de las Fuerzas Armadas se da cuando las instituciones locales son rebasadas, lo que empata con que exista una «afectación grave a la estabilidad...

incontenible por la autoridad local»<sup>18</sup>. Derivado de ello, solamente contemplando lo establecido en la norma, es importante mencionar que no se le considera una actividad cotidiana, sino un recurso para erradicar problemas públicos de índole superior.

*«...algunas de las naciones comprenden la Seguridad Interior como un asunto relativo a la intervención de las Fuerzas Armadas, de tal forma que la existencia de la misma se condiciona a la participación militar. En cambio, otros países la contemplan como una condición en la que se cumplen los objetivos nacionales mediante el uso de todas las herramientas del Estado.»*

### III. Seguridad interior en México

El concepto de Seguridad Interior en México no es reciente. Hasta antes de la culminación de la Independencia de México, su aparición normativa se remonta a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, también conocida como Constitución de Cádiz. En dicho documento, el artículo 356 menciona que “habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.” Su potestad, según el artículo 170, «reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior».

Posteriormente, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, comúnmente denominada como Constitución de Apatzingán, refiere en el artículo 160 que corresponde al Supremo Gobierno «organizar los ejércitos y milicias... y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya sea para garantizar la tranquilidad interior del Estado o bien para su Defensa Exterior». Cabe destacar que en el texto mencionado se trata de distinta forma el orden público, ya que en el artículo 40 se establece que cualquier ciudadano tendrá derecho a la libertad de expresión siempre y cuando no “turbe la tranquilidad pública”.

---

<sup>18</sup> CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 96.

Una vez concluido oficialmente el movimiento independentista, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 incluyó en su artículo 110 que el Presidente tenía la atribución para «disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación». Asimismo, se menciona en ese artículo que el Presidente podrá «poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior».

Con el transcurso de los años, el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, estableciendo prácticamente lo mismo que en la de 1824 para su artículo 85, fracción VI: el Presidente podrá «disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación». Por su parte, para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se obtiene: «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».

Como se puede observar, los cambios constitucionales en cuanto a seguridad interior no han sido

relevantes en ningún sentido, ya que su esencia se mantiene, por lo menos, desde 1824. Es importante recalcar que el término solamente se utiliza dentro de las facultades del Presidente y no trasciende como aspecto relevante en la Constitución, lo que también sucede en los órdenes normativos de América Latina.

Derivado de ello, es importante conocer si en otros textos existe contenido complementario, especialmente desde la óptica del Ejecutivo Federal, que permita profundizar en las particularidades de la seguridad interior.

*«... los cambios constitucionales en cuanto a seguridad interior no han sido relevantes en ningún sentido, ya que su esencia se mantiene, por lo menos, desde 1824. Es importante recalcar que el término solamente se utiliza dentro de las facultades del Presidente y no trasciende como aspecto relevante en la Constitución, lo que también sucede en los órdenes normativos de América Latina.»*

En sintonía se analiza el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada gobierno que funge como directriz sobre las políticas que se aplicarán en el periodo. Durante el sexenio de Carlos SALINAS DE GORTARI, el PND 1989-1994 incluyó diversos aspectos en materia de seguridad nacional, pero no así con la seguridad interior. De hecho, como se puede consultar en la fuente, en ningún momento se menciona el término, aunque se hace referencia a que las Fuerzas Armadas son garantes de soberanía al combatir el narcotráfico y apoyar a la población en situaciones de emergencia.

Similar a lo que se interpreta de la Constitución, el PND 1989-1994 menciona que las Fuerzas Armadas contribuyen a definir las acciones necesarias para garantizar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático. Para lograr esa labor, el Ejército, Marina y Fuerza Aérea realizan operaciones para proteger instalaciones estratégicas, apoyan en acciones de protección civil y hacen uso de la fuerza para inhibir amenazas como el narcotráfico<sup>19</sup>. No obstante, en ningún momento se

---

<sup>19</sup> PND 1989-1994, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Gobernación, México 1989-1994, disponible en: [\[http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf\]](http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf), consultado en 2018-04-20.

encaminan directamente los esfuerzos para mejorar procesos de inteligencia y, mucho menos, definir el rumbo de la seguridad interior.

Por su parte, el PND 1995-2000 en el sexenio de Ernesto ZEDILLO provee de mayores insumos para tratar el tema. A pesar de no mencionar el término textualmente, el enfoque de seguridad establece que algunas de las acciones a realizar deben enfocarse a asegurar la unidad de criterios para inhibir amenazas como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Bajo la misma línea, el PND señala que es relevante «actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen»<sup>20</sup>.

A pesar de todo, la realidad del PND 1995-2000 es que no profundiza en definiciones o acciones específicas referentes a la materia, y se limita a hacer posicionamientos sobre la importancia del tema que, retrospectivamente, resultaron en poco o nada.

Eso mismo se refleja en el PND del siguiente periodo, correspondiente a 2001-2006. Si bien es cierto que en este último se toca

---

<sup>20</sup> PND 1995-2000, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México 1995-2000, disponible en: [\[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf\]](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf), consultado en: 2018-04-20.

repetidamente el concepto de seguridad nacional, no puede decirse lo mismo con respecto a seguridad interior. Independientemente de las limitantes del PND 2001-2006, cabe destacar que hay algunas anotaciones que no deben dejarse de lado. Por ejemplo, en dicho documento se menciona que la Secretaría de Gobernación es la encargada de velar por la seguridad nacional, encontrándose dentro de esos aspectos la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como la prevalencia de la gobernabilidad democrática. Ello no es menor; de hecho, es un gran avance en cuanto se reconoce a una dependencia como la encargada de coordinar los esfuerzos en la materia.

Otro punto importante a destacar es que no se mencionan los movimientos subversivos como un problema. Inclusive la crítica que se hace es que la seguridad nacional anteriormente era utilizada para reprimir, en vez de promover medidas encaminadas a inhibir amenazas como la delincuencia organizada<sup>21</sup>. No obstante, la realidad es que el documento en cuestión

contiene una carga política considerable y sería preferible identificar comunes denominadores en fuentes trabajadas por diversos grupos, como es la *Ley de Seguridad Nacional*<sup>22</sup>.

Contrario a lo acontecido para la seguridad nacional, la LSN no significó un gran cambio para la seguridad interior. Esto se menciona porque el término no se documenta una sola vez en la Ley; es decir, hasta ese momento no se contaba con una definición en todo el marco jurídico mexicano, a pesar de ser mencionado explícitamente en el apartado de facultades del Presidente en la Constitución (CPEUM). Dado lo anterior, se deja ver que el enfoque de seguridad para ese momento no estaba encausado hacia las instituciones, sino a la seguridad pública.

Para el gobierno siguiente, el de Felipe Calderón, puede decirse que una de las principales acciones que se tomaron fue la denominada “lucha contra el narcotráfico”, la cual inició prácticamente desde el comienzo de su gestión. Mucho se debate sobre la estrategia utilizada y las implicaciones que tuvo; sin embargo, los motivos que acompañaron su decisión y las justificaciones normativas en las que se apoyó se reflejan en tres documentos que provienen directamente del Ejecutivo: el PND, el Programa para la

---

<sup>21</sup> PND 2001-2006, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Cámara de Diputados, México 2001-2006, disponible en:

[<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>], consultado en: 2018-04-20.

---

<sup>22</sup> *Ley de Seguridad Nacional*.

Seguridad Nacional (PSN) y el Programa Sectorial para la Defensa Nacional (PSDN).

A diferencia del PND de administraciones anteriores, el correspondiente a 2007-2012 incluyó el término de seguridad interior. Dentro de uno de los objetivos del documento se plasmó la importancia de “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social.” Como parte de la estrategia se decidió erradicar las áreas de producción de droga, realizar decomisos en la materia, consolidar estrategias de prevención, modernizar las Fuerzas Armadas y desintegrar las redes delincuenciales, solo por mencionar algunas medidas<sup>23</sup>. Sin embargo, lo relevante de ello en términos del texto es que todas estas acciones se enfocaban, según el documento, a preservar la seguridad interior.

Por su parte, el PSN 2009-2012 no menciona el término seguridad interior, pero establece algunos antagonismos para la seguridad nacional embonan adecuadamente para el primer caso. En relación con las amenazas, se involucra a la delincuencia organizada, puesto que vulnera la soberanía y el orden

constitucional; los grupos armados, debido a que ejercen una fuerza no legítima y potencialmente pueden dañar áreas estratégicas de la nación; terrorismo, por el miedo que utiliza para dañar las instituciones; y las vulnerabilidades en fronteras, puesto que debilita los controles institucionales a través de los que México ejerce su soberanía. En tanto a los riesgos se contemplan conflictos políticos y sociales, pérdida de cohesión social, dinámicas migratorias, pandemias y epidemias, calentamiento global y desequilibrios en el desarrollo nacional<sup>24</sup>.

En relación con el PSDN 2007-2012, la seguridad interior toma un papel relevante al ser el enfoque de uno de los seis objetivos planteados, el cual es apoyar las políticas en materia de seguridad interior en un marco de respeto al Estado de Derecho. Así, dentro de sus cuatro estrategias se encuentra mejorar los esquemas de operación integral, contribuir con las actividades que realicen las instituciones de seguridad pública, acotar los grupos armados en todo el territorio nacional y fortalecer

---

<sup>23</sup> PND 2007-2012, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007-2012, disponible en: [\[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf\]](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf), consultado en: 2018-04-20.

---

<sup>24</sup> PSN 2009-2012, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 2009-2012, disponible en: [\[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009\]](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009), consultado en: 2018-04-22.



las capacidades del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos<sup>25</sup>.

Como se puede observar, los tres principales documentos en materia de seguridad nacional para el periodo de CALDERÓN se enfocan en la parte operativa y no en el fortalecimiento teórico o jurídico.

#### IV. Normatividad actual en materia de Seguridad Interior

Una de los principales pendientes que heredó la administración del Presidente Enrique PEÑA NIETO tiene que ver con la seguridad interior de la nación. En este sentido, el combate a la delincuencia organizada llevado a cabo por gobiernos anteriores ha modificado las estrategias clásicas de intervención. Para cumplir con el objetivo de inhibir esta amenaza, al igual que en el periodo anterior, se cuenta primordialmente con tres instrumentos normativos dependientes del Ejecutivo: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) y el Programa Sectorial de Defensa Nacional (PSDN).

Al igual que los casos desarrollados a lo largo de la sección, el PND 2013-2018 prácticamente no le atribuye relevancia al término de

seguridad interior. Esto se menciona porque el apartado de “Defensa exterior y seguridad nacional” solamente establece que “las tareas realizadas por las Fuerzas Armadas particularmente la de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal”, dejando así de lado la intención de profundizar en el tema<sup>26</sup>.

Sin embargo, el gobierno en turno presentó al año siguiente el *Programa de Seguridad Nacional 2014-2018*. Dicho documento sienta las bases y proporciona las directrices en cuanto a la seguridad nacional. Como se puede comparar, los avances con respecto al PSN anterior son bastos puesto que desglosa claramente los objetivos y estrategias a seguir, al igual que los términos conceptuales bajo los que se va a regir.

La perspectiva general del Plan de Seguridad Nacional es claramente ampliacionista, al mencionar en el documento que «la mejor forma de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la gobernabilidad democrática es transformar el entorno operativo que ha permitido el fortalecimiento del crimen

---

<sup>25</sup> PSDN 2007-2012, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2007-2012, disponible en: [<http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>], consultado en: 2018-04-22.

---

<sup>26</sup> PND 2013-2018, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México 2013-2018, disponible en: [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)], consultado en: 2018-04-20.

organizado». A lo largo del mismo se observan dos enfoques operativos: el de prevención ante amenazas y riesgos; y erradicación de los mismos. Por su parte, es importante mencionar que el PSN no focaliza su interés solamente en la delincuencia organizada, sino que abarca cuestiones como los desastres naturales y pandemias; la *ciberseguridad*; las fronteras, mares y flujos migratorios; así como el terrorismo y las armas de destrucción masiva<sup>27</sup>.

Los aportes conceptuales del PSND 2014-2018 no son menores, dado que establece que las «las instituciones que desempeñan funciones públicas en los ámbitos de la defensa exterior, la Seguridad Interior y la protección civil forman parte de un Sistema de Seguridad Nacional que debe ser fortalecido para garantizar la seguridad de México en el siglo XXI».

El propio PSN argumenta que la seguridad interior es 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

governabilidad democrática en todo el territorio nacional». Asimismo, menciona que «debe ser entendida como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población».

*«La perspectiva general del Plan de Seguridad Nacional es claramente ampliacionista, al mencionar en el documento que «la mejor forma de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la gobernabilidad democrática es transformar el entorno operativo que ha permitido el fortalecimiento del crimen organizado». A lo largo del mismo se observan dos enfoques operativos: el de prevención ante amenazas y riesgos; y erradicación de los mismos.»*

---

<sup>27</sup> PSDN 2014-2018, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2014-2018*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2014-2018, disponible en: [[http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf)], consultado en: 2018-04-22.



A grandes rasgos, la definición del PSN defiende la óptica multifactorial que se desarrolla a lo largo del presente documento. Para el gobierno federal es una condición, no una garantía, lo que es de utilidad para determinar que se trata de un fenómeno cuantificable según los atributos observables que se le asignen. Bajo esta línea, lo que pudiera agregarse es que se trata de un fenómeno variable, ya que la seguridad interior presenta distintos niveles de cumplimiento y por lo tanto no debe comprenderse dicotómicamente.

La lógica subyacente a la definición presentada es que funge como base para preservar la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional. Sin embargo, no se contempla que probablemente se trate de una variable endógena; es decir, que la estabilidad política, a su vez, sea explicada a partir del desempeño gubernamental. Independientemente de ello, la estabilidad y el desarrollo están en función de diversas variables, como pueden ser el crecimiento económico, la redistribución de recursos públicos y las políticas educativas, entre muchos otros aspectos. Por lo tanto, se resalta que la seguridad interior no explica completamente el logro de las dos cuestiones de interés, sino que solo coadyuva al logro de las mismas.

Por otro lado, el PSN establece que los medios disponibles para alcanzarla son el mantenimiento del

Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, encontrando ahí la mayor problemática de la definición. Como menciona CASTAÑO<sup>28</sup>, el inconveniente es que «los medios para llegar al fin son los mismos puesto que la prevención, persecución y sanción de los delitos forman parte de la consolidación de un Estado de derecho» y por lo tanto no se pueden diferenciar las fronteras de actuación entre los distintos tipos de seguridades.

Para distinguir las competencias, algunos autores sugieren que se haga explícita la participación de las Fuerzas Armadas cuando las instituciones locales se han visto superadas.

Desde dicha perspectiva se pudieran delimitar en mejor medida las competencias entre cada tipo de seguridad, lo que proveería de mayor certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas en conflictos relacionados con la seguridad pública.

El PSDN reconoce la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, siendo ésta la «condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho». Con respecto a ello, sobra decir que aplican las mismas anotaciones resaltadas para la

---

<sup>28</sup> CASTAÑO, Cristián, *op. cit.*, p. 78.

definición del PSN y principalmente aquella en la que se confunden los medios con el fin. A su vez, cabe destacar que el enfoque operativo del PSDN deja que desear puesto que solamente se acota a delimitar dos estrategias en la materia: primero, enfocar el adiestramiento hacia aspectos sustantivos de las Fuerzas Armadas; y segundo, fortalecer el marco legal de las Fuerzas Armadas y su jurisdicción militar, la cual no ha obtenido los avances deseados.

Uno de los objetivos del presente documento es proveer una definición de seguridad interior que se retome en investigaciones o leyes posteriores. Se tiene presente que las condiciones bajo las que se define la seguridad son distintas en cada momento y país, así que por ello la propuesta se limita a abordar el contexto mexicano en la segunda década del siglo. Desde esta perspectiva, el planteamiento es el siguiente:

*La Seguridad Interior es la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.*

*«La Seguridad Interior es la condición variable de seguridad, coordinada por el Ejecutivo Federal, en conjunto con los demás Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, que tiene como objetivo prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida, mediante los mecanismos de inteligencia disponibles, la intervención directa de las Fuerzas Armadas y la gobernanza.»*

El primer asunto a resaltar es que no se aborda la división tradicional de seguridad interior. Esto se menciona porque las cuestiones relativas a fenómenos meteorológicos no son consideradas como problemáticas de la vertiente, aunque sí de la seguridad nacional, por medio de la arista de protección civil. Como se puede notar, el objetivo es esclarecer aún más las fronteras entre seguridades, comprendiendo de

manera muy simple la vertiente de protección civil como la prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno<sup>29</sup>.

La orientación de la seguridad interior en México debe dirigirse hacia las problemáticas presentes y más tangibles, encontrándose dentro de ellas la delincuencia organizada, los grupos subversivos, la seguridad fronteriza y la seguridad de instalaciones estratégicas. Bajo este esquema, los riesgos que enfrenta son la pobreza, el desempleo, la corrupción y riesgos en la salud, aunque como se ha expresado anteriormente, no solamente se tratan en el tenor de la seguridad interior.

Se considera que la seguridad interior es una condición variable porque está en función de distintos factores que no van a permitirle lograr un “nivel total” de seguridad. Como se ha expresado anteriormente, la ‘seguridad’, cualquiera de la que se trate, no debe ser vista como una condición dicotómica sino como un fenómeno gradual multifactorial. En sí, al ser un bien público, se habla de

seguridad cuando el gobierno provee herramientas para satisfacer ciertas carencias; de ahí que la condición de seguridad interior se comprende en un segundo paso como el conjunto de medidas o acciones para protegerse ante situaciones adversas, señalándose para este caso la insuficiencia institucional en materia de seguridad a nivel local.

La definición propuesta comprende que los tres Poderes de la Unión y todos los niveles de gobierno son responsables en la materia. Esto se menciona porque el Ejecutivo participa por medio de la intervención de las Fuerzas Armadas y labores de inteligencia; el Legislativo desde la creación y modificación de leyes que permiten actuar más eficientemente a las autoridades; y el Judicial a través de las sanciones y castigos que convengan. Por el otro lado, además de su cooperación en materia de inteligencia, los diversos niveles de gobierno coadyuvan para proteger las libertades, integridad y patrimonio de las personas desde la seguridad pública, de ahí que al ser vulneradas esas instituciones se requiera de una intervención superior.

Por otro lado, el objetivo de prevenir e inhibir actividades delictivas o violentas que no pueden ser contenidas por la autoridad local legítimamente constituida hace referencia al contexto mexicano actual. En otros países este enfoque estaría explícitamente dirigido a

---

<sup>29</sup> Este texto se encuentra en la misión de la Coordinación Nacional de Protección Civil, utilizándose solamente para objetivos ilustrativos, disponible en: [[http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Mision\\_CGPC](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Mision_CGPC)]. Si en un futuro decidiera aceptarse la protección civil como una vertiente de la seguridad nacional, ésta seguramente debería adaptarse a la misma.

cuestiones como el terrorismo o desarme nuclear; sin embargo, la realidad social de México nos remite a problemas que crecen en el ámbito local y son superados con facilidad. Cabe destacar que de ninguna manera se descarta la existencia de otras problemáticas de seguridad interior, las cuales definitivamente deben ser atendidas, pero la lógica del enunciado se dirige a fenómenos como la delincuencia organizada, los grupos subversivos, la seguridad fronteriza y la seguridad de instalaciones estratégicas.

En cuanto a las tres herramientas de las que dispone el Estado para proveer seguridad interior, se trata de: los mecanismos de inteligencia; la gobernanza; y la intervención de las Fuerzas Armadas. La inteligencia se define como «el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional»<sup>30</sup>. Bajo esa línea, la inteligencia sirve como mecanismo de prevención ante amenazas, las cuales se puedan anticipar e inhibir adecuadamente sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza.

Por su parte, la gobernanza son las acciones encaminadas a «comprender los mecanismos, procesos e instituciones que

determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en temas públicos, y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias»<sup>31</sup>. Desde esta perspectiva, los distintos niveles de gobierno se hacen partícipes de las problemáticas de seguridad y procuran dirimir los conflictos a través del debate y la negociación, características primordiales de la democracia actual.

La gobernanza es utilizada para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera, empleándose a menudo como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades<sup>32</sup>. Intrínsecamente, dado el sistema político que nos rige, se entiende que la gobernanza es

---

<sup>31</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Guide to UNDP Democratic Governance Practice*, United Nations Development Policy Democratic Governance Group, New York 2010, disponible en: [\[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG\\_FinalMaster2-small.pdf\]](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf), consultado en: 2018-04-22.

<sup>32</sup> CANGAS HERNÁNDEZ, Luis Felipe, *El sistema político mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva de la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2010, p. 36.

---

<sup>30</sup> Definición que se establece en el artículo 29 de la *Ley de Seguridad Nacional*.

democrática. Es decir, por definición, la gobernanza es democrática, ya que no busca el “orden” por sí misma, sino inhibir conflictos y promover el bienestar social a través del uso de mecanismos institucionalizados existentes.

De esta manera, el resultado de la gobernanza o la propiedad de ser gobernable es la gobernabilidad<sup>33</sup>. Para ello, el Banco Mundial la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. Algunos de los indicadores para cuantificarla, según el PNUD, se basan en la voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad regulatoria; imperio de la ley; y control de corrupción.

Por último, tal como se expresa en la definición propuesta, la intervención de las Fuerzas Armadas se da cuando la autoridad local legítimamente constituida se ve rebasada por la violencia o crimen del territorio. Este enfoque ha sido predominante en la explicación de seguridad nacional y seguridad interior; sin embargo, debe resaltarse

que el uso de herramientas coactivas de esta magnitud no busca ser el principal elemento de actuación. Así, la prevención y distensión de conflictos resultan ser unas de las características primarias de la seguridad interior.

*«... la intervención de las Fuerzas Armadas se da cuando la autoridad local legítimamente constituida se ve rebasada por la violencia o crimen del territorio. Este enfoque ha sido predominante en la explicación de seguridad nacional y seguridad interior; sin embargo, debe resaltarse que el uso de herramientas coactivas de esta magnitud no busca ser el principal elemento de actuación. Así, la prevención y distensión de conflictos resultan ser unas de las características primarias de la seguridad interior.»*

---

<sup>33</sup> CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 1995, p. 13-15.

## Conclusiones

En nuestro país los conceptos de las “seguridades” no han quedado claramente definidos, hay una relativa confusión en los conceptos, límites, alcances y componentes de la seguridad nacional y la seguridad interior. El intento de este trabajo es promover el debate conceptual del término seguridad interior ante la carencia doctrinaria, jurídica y programática de ésta.

En este sentido creemos que proponer una conceptualización de la Seguridad Interior para iniciar la construcción de la doctrina, es parte del desafío; la búsqueda de la estabilidad, la paz, la preservación de los derechos de las personas, el cumplimiento de la obligación gubernamental, del Estado mexicano todo, con sus instrumentos e instancias son garantía para el desarrollo y la gobernabilidad.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

ÁLVAREZ, Marco Antonio, *Los ámbitos de discusión de la Seguridad Interior y su relación con la Seguridad Nacional del Estado Mexicano, hacia su marco jurídico-normativo*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2013.

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Colección Cuadernos de divulgación de la cultura

democrática, Instituto Federal Electoral, México 1995.

CANGAS HERNÁNDEZ, Luis Felipe, *El sistema político mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva de la seguridad nacional*, Tesis. Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2010.

CASTAÑO, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas, Fundamentos para un modelo de Seguridad Nacional en México*, Cámara de Diputados/Imagia, México 2015.

CASTELLANOS, Rogelio, *La participación de las Fuerzas Armadas en caso de afectaciones a la Seguridad Interior*, Conferencia impartida a la 32ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, México 2012.

CINTRA, José Thiago, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México 1991, disponible en: [\[https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf\]](https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf), consultado en: 2018-04-27.

COLEGIO DE LA DEFENSA NACIONAL, *La garantía de la Seguridad Interior del Estado Mexicano y las Fuerzas Armadas*, Trabajo grupal de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional - Colegio de Defensa Nacional, México 2013.

ESPINOSA, Alberto, *Chiapas: problema de seguridad interior o de seguridad*



- nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa, México 1995.
- GARZA SALINAS, Mario, «Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado». Texto presentado en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, III – UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.
- Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*, México 2010.
- Glosario de Términos Militares*, Secretaría de la Defensa Nacional, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México 2001.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2005, disponible en: [<http://www.resdal.org/Archivo/libro-blanco-mexico.html>], consultado en: 2018-04-20.
- LÓPEZ, Gabriel, *Definición Técnico-jurídica de seguridad interior, su inclusión en el marco normativo vigente y su repercusión en la seguridad nacional*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2009.
- Manual de Guerra Irregular*, Operaciones de guerrilla, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1998.
- Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2012.
- PND 1989-1994, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989-1994, disponible en: [<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>], consultado en 2018-04-20.
- PND 1995-2000, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México 1995-2000, disponible en: [<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2001-2006, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Cámara de Diputados, México 2001-2006, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2007-2012, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007-2012, disponible en: [[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)], consultado en: 2018-04-20.
- PND 2013-2018, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México 2013-2018, disponible en: [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)], consultado en: 2018-04-20.
- PSDN 2007-2012, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, Secretaría de la Defensa

- Nacional, México 2007-2012, disponible en: [<http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>], consultado en: 2018-04-22.
- PSDN 2014-2018, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2014-2018*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2014-2018, disponible en: [[http://www.sedena.gob.mx/arcivos/psdn\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedena.gob.mx/arcivos/psdn_2013_2018.pdf)], consultado en: 2018-04-22.
- PSN 2009-2012, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 2009-2012, disponible en: [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009)], consultado en: 2018-04-22.
- ROSAS, María Cristina, *La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre*, Comercio Exterior, vol. 56. núm. 9, México 2006.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Manual de Operaciones en campaña*, Tomo I, SEDENA México 2012.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *A Guide to UNDP Democratic Governance Practice*, United Nations Development Policy Democratic Governance Group, New York 2010, disponible en: [[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice/DG\\_FinalMaster2-small.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice/DG_FinalMaster2-small.pdf)], consultado en: 2018-04-22.
- VEGA, Gerardo, *Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México 2000.
- VEGA RIVERA, Eduardo, *La participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior en apoyo a las autoridades responsables, para preservar el orden interno y el estado de derecho*, Tesis, Secretaría de la Defensa Nacional, Colegio de Defensa Nacional, México 2008.
- VILCHIS, Margarita, «El concepto de seguridad y seguridad nacional en la región Asia-Pacífico y el caso particular de México», presentado en XIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África ALADAA, 2012, disponible en: [[http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria\\_xiii\\_congreso\\_internacional/images/vilchis.pdf](http://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/vilchis.pdf)], consultado en: 2018-04-20.
- Legislación Nacional**
- Constitución de Apatzingán, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, México 1814, disponible en: [[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/con](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/con)



[st-apat.pdf](#)], consultada en 2018-04-22.

Constitución de Cádiz, Constitución Política de la Monarquía Española, México 1812, disponible en: [\[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf\]](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf), consultada en 2018-04-22.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México 1824, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf), consultada en: 2018-04-22.

Constitución Política de la República Mexicana, México 1857, disponible en: [\[http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf\]](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf), consultada en: 2018-04-22.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1917, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf), consultada en: 2018-04-22.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Última reforma publicada al 17 de septiembre de 2017, disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf), consultada en: 2018-04-22.

Ley de Seguridad Nacional, disponible en:

[\[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf), consultada en 2018-04-22.

## LA APLICACIÓN DEL DERECHO OPERACIONAL EN LAS LABORES DE PRIMER RESPONDIENTE DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Israel ALVARADO MARTÍNEZ\*

---

**SUMARIO:** I. Defensa Nacional y Seguridad Interior; II. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior; III. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública; IV. Los alcances de la figura de la Delincuencia Organizada; V. El Sistema Procesal Penal Acusatorio y sus exigencias hacia el primer respondiente; VI. ¿Deben considerarse a las Fuerzas Armadas como primeros respondientes?; VII. La aplicación del Derecho Operacional en las labores de Primer Respondiente de las Fuerzas Armadas; Fuentes consultadas.

### I. Defensa Nacional y Seguridad Interior

Debemos partir del hecho de que la Defensa Nacional (DeNal) y la Seguridad Interior (SegIn) son dos figuras que pertenecen a un género denominado Seguridad Nacional (SegNal).

Actualmente<sup>1</sup>, nuestra Constitución General establece en la fracción VI del artículo 89, al referirse a las facultades y obligaciones del Presidente de la

---

\* Doctorado en *Ciencias Penales y Política Criminal* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Cursa la Maestría en *Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional* en el Colegio de Defensa Nacional, de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea (UDEFA), Secretaría de la Defensa Nacional. Es Profesor Investigador Invitado del INACIPE e Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Y desde hace más de 200 años. Así, los artículos 170, 356 y 365 de la Constitución de Cádiz, de 1812, dispusieron facultades a cargo del Rey para disponer de la fuerza militar nacional permanente para la conservación de la seguridad del Estado en lo exterior y el orden público en lo interior. Dos años más tarde, en 1814, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, establecería en el artículo 160 las facultades del Supremo Gobierno, entre las que se encontraban organizar los ejércitos y milicias nacionales, así como distribuir y mover la fuerza armada para asegurar la tranquilidad interior del Estado, así como para promover su defensa exterior.

Por su parte, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, previó también la figura con el nombre de *orden interior* y también se refirió a la *seguridad exterior*, pero no estableció el uso de las fuerzas de mar y tierra para tales efectos, dejando su discreción los medios que en las circunstancias de la guerra estuvieran a su alcance. El *Acta Constitutiva de la Federación*, en cambio, sí se refirió a las facultades del Congreso General, al señalar en

República, la necesidad de *preservar la seguridad nacional*, para lo que podrá disponer de las Fuerzas Armadas (FA). Al respecto, esa disposición señala lo siguiente:

**Artículo 89.** — Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Y su regulación, corre a cargo del Congreso General de la República, el que tiene facultades para expedir leyes en materia de seguridad nacional, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución, precepto que señala lo siguiente:

**Artículo 73.** — El Congreso tiene facultad:

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

En su momento, la actual *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* plasmaba —desde hace casi 16 años—, en la fracción XII del art. 3º, la misma visión:

**Artículo 3.** — Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

---

el art. 13 que podría dar leyes y decretos para conservar la paz y el orden público en el interior, lo mismo que para la seguridad nacional en el ámbito exterior, además de establecer que dicha defensa exterior y seguridad interior se harían a través de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa.

Apenas transcurridos ocho meses, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* dispondría facultades legislativas al Congreso en materia de orden interior de la federación y de disposición de la Fuerza Armada Permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación a cargo del Ejecutivo. Para el año de 1836, las *Leyes Constitucionales* regularían en un artículo 17 el deber de la fuerza armada de mar y tierra en materia de seguridad interior, lo mismo que de defensa exterior.

Las *Bases de la Organización Política de la República Mexicana* facultaban al Presidente en materia de orden interior y seguridad exterior en un artículo 85 y, finalmente, la *Constitución Política de la República Mexicana* dispondría también de un artículo 85, además de un 116 que en mucho se parecen a las disposiciones actuales de la *Ley de Seguridad Interior* al otorgar facultades al Presidente para Disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad interior *motu proprio*, a petición de la Legislatura de un estado o en su ausencia, de su Ejecutivo.

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

Además, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló desde hace siete años que la misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la SegNal, ya sea en su vertiente *interna* (seguridad interior) o *externa* (defensa nacional) frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras<sup>2</sup>.

De manera instrumental, el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional* dispone que las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano constituyen los intereses permanentes de la SegNal.

---

<sup>2</sup> Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1085, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2 del SJF y su Gaceta, el número de registro 160868, bajo el rubro: «DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS».

En el *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018* se establece que la SegNal es una condición esencial para preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, cuyas vertientes esenciales son la SegI y la Defensa Exterior de la Federación, ambas como responsabilidades ineludibles de todos los entes del Estado, con una participación importante de las Fuerzas Armadas. Y por su parte, el *Programa Sectorial de Marina 2013-2018* dispone que los objetivos y estrategias de la Institución están encaminados al fortalecimiento del Poder Naval de la federación para la Defensa Exterior y coadyuvar en la SegIn en actividades de SegNal, y señala como estrategias optimizar las operaciones navales para la protección de los intereses marítimos nacionales, coadyuvando con la SegIn, así como fortalecer los instrumentos del marco jurídico que den sustento legal a las Operaciones Navales de defensa exterior y SegIn.

Finalmente, los artículos 5º, fracciones II y V de la *Ley de Seguridad Nacional* y 30, fracciones XV y XX, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, así como los diversos 1º y 7º, fracción III de la *Ley Orgánica de la Armada de México* y 1º, fracción II de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, según una *interpretación conforme* (alineada al texto constitucional), instrumentalizan los preceptos constitucionales que he mencionado.

*«En el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 se establece que la Seguridad Nacional es una condición esencial para preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, cuyas vertientes esenciales son la Seguridad Interior y la Defensa Exterior de la Federación, ambas como responsabilidades ineludibles de todos los entes del Estado, con una participación importante de las Fuerzas Armadas.»*

## **II. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior**

En vista de lo dicho hasta este momento, queda claro que desde hace más de 200 años, y hasta el día de hoy, las FA se encuentran mandatadas a intervenir para garantizar la SegIn, como expresión de la SegNal.

De tal suerte que esa preservación de la SegNal puede darse por sí o conjuntamente entre las FA, así como en coadyuvancia con las dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales, y referida a la Delincuencia Organizada (DO), principalmente se traduce en: (i) defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; (ii) garantizar la seguridad interior<sup>3</sup>, (iii) cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano, y (iv) proteger instalaciones estratégicas del país<sup>4</sup> (también conocidas como Infraestructuras Críticas o IEC).

---

<sup>3</sup> El artículo 2° de la LeSI establece 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».

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 2°, fracciones II, III, IV bis, VI y IX y 3° de la *Ley Orgánica de la Armada de México* y 1°, fracciones I y II y

En este plano específico operacional, las expresiones de DO son objetivos de actuación de las FA cuando se traduzcan en actos u omisiones que impidan a las autoridades —civiles, militares o navales— actuar contra esas estructuras delictivas<sup>5</sup>.

Con la publicación el 21 de diciembre de 2017 de la *Ley de Seguridad Interior* (LeSI), en el Diario Oficial de la Federación, las labores y funciones de las FA en materia de SegIn ahora son más nítidas:

- Implementar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos (artículo 6°);
- Identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior (artículo 11);
- Intervenir, a petición de un estado, su territorio, incluso intervenir en todo el país (artículo 14, § último);
- Intervenir inmediatamente, aun cuando no exista *Declaratoria de*

*Protección a la Seguridad Interior* en casos de peligro grave (artículo 16), y si en la actualidad ya están participando en operativos que requieran de Declaratoria, deberán seguir realizando las acciones que estén llevando a cabo para atenderlas hasta en tanto se materializa la Declaratoria (artículo Cuarto Transitorio);

- Generar modelos de *protocolos de actuación* para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes (artículo 20, fracción II);
- Fungir como instituciones o autoridades coordinadoras (artículo 21);
- Intervenir como *primeros respondientes* en cuanto al Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPA), por lo que deberán: (i) preservar el lugar de los hechos, (ii) adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, y (iii) poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la Policía, lo que implicará generar capacitación y adiestramiento para tales menesteres, además de dedicar más tiempo en las intervenciones y comparecer a testificar hasta la audiencia de juicio oral (artículo 27);

---

2° de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.

<sup>5</sup> De forma concreta la ley señala como objetivos referidos a este rubro: garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí en el combate al terrorismo, contrabando, robo de embarcaciones pesqueras, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos.

- Desarrollar actividades de inteligencia en materia de SegIn en los ámbitos de sus respectivas competencias mediante cualquier método lícito de recolección de información (artículo 30), y
- Como titulares de la autoridad coordinadora de las Acciones de SegI deberán mantener informado al Presidente de la República de las acciones realizadas.

No obstante esas amplias facultades previstas por la flamante ley, existe una prohibición expresa para que, desplegando funciones de Seguridad Interior, no lleven a cabo acciones de seguridad pública en ningún nivel (federal, estatal o municipal), y mucho menos sustituir o eximir a las autoridades de sus responsabilidades (artículo 18).

### III. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública

Dicho esto último, habrá que diferenciar entre la prohibición de desplegar funciones de SegIn y llevar a cabo acciones de seguridad pública y realizar funciones de Seguridad Pública en auxilio de las autoridades civiles.

Lo mencionado inmediatamente es de la mayor de las trascendencias, puesto que la ley especializada en materia de SegIn, la *Ley de Seguridad Interior*, solo aplica para este rubro securitario, en tanto que si lo que se necesita es intervenir en materia de Seguridad Pública en auxilio de las

autoridades competentes, será a través de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, con las reglas ahí previstas, lo mismo que en observancia de los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencias P./J. 35/2000; P./J. 36/2000; P./J. 37/2000; P./J. 38/2000 y P./J. 39/2000, emitidas con relación al estudio de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los que determinó afirmativamente la posibilidad de que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de *seguridad pública*, lo que implica su participación para efectos de la restauración del orden público, así como para enfrentar al crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad de la nación.

Sobre este punto, no desconozco el debate que actualmente se presenta en torno a este tema en particular<sup>6</sup>, en el que —no sin matizar deliberadamente la información— se

---

<sup>6</sup> *Inter alia*, QUINTANA OSUNA menciona que «el artículo 129 constitucional es unívoco cuando limita las funciones militares a tiempos de paz. Esto es acorde con los estándares internacionales...», *vid.*, QUINTANA OSUNA, Karla Irasema «Artículo 129», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, José Ramón Cossío Díaz (coord.), Tirant lo Blanch, México 2017, p. 2223.

sostiene que con esta situación se violenta la jurisprudencia emanada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues se contravienen los estándares internacionales referentes al papel de las FA para intervenir en materia de (i) situaciones de (a) emergencia, (b) excepcionales y (c) de criminalidad común; (ii) protesta social, (iii) disturbios internos y (iv) violencia interna.

Dicha Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en síntesis, que el entrenamiento que reciben las FA se encuentra dirigido a «derrotar un objetivo legítimo», pero no a proteger y efectuar el «control de civiles», pues ese entrenamiento es propio de los entes policiales. Por lo que debe existir una división clara de las funciones militares y policiales que «debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Se trata de las Jurisprudencias siguientes:

(i) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Cabrera y Montiel vs. México*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, disponible en: [\[http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=343\]](http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343), consultado el 19 de marzo de 2018, que en la parte medular señala:

87. [...] Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas

---

Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (supra párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

(ii) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007, disponible en: [\[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf\]](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf), consultado el 19 de marzo de 2018, que refiere:



Pero de la lectura de la referida Jurisprudencia no se desprende una prohibición de intervención de las FA en tareas de seguridad interior, incluso de combate a la *criminalidad común*—lo que se traduce en seguridad pública—, por dos razones:

(i) Restringe su actuación a que sea de forma *excepcional* y para enfrentar situaciones reales de emergencia de *forma* y por el *tiempo* «estrictamente limitados a las exigencias de la situación», y

(ii) Señala que no constituye un medio para enfrentar la *criminalidad común*.

---

52. La Corte estima que, [...] la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”, y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común. [...]

(iii) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)], consultado el 19 de marzo de 2018, que señala:

78. [...] los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

Por otro lado, más allá de la alineación de la referida *Ley de Seguridad Interior* a los estándares fijados por la Jurisprudencia de la Corte Interamericana, el tema nodal es si estos estándares resultan obligatorios para el Estado Mexicano.

Tales sentencias emitidas por la Corte Interamericana constituyen Jurisprudencias vinculantes (obligatorias), aunque sean aisladas o no reiteradas<sup>8</sup>, y aunque hayan sido emitidas en asuntos en los que el Estado Mexicano no haya sido parte en el litigio ante aquel alto tribunal<sup>9</sup>,

---

<sup>8</sup> Véase la Tesis P. III/2013 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 368, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2003156, bajo el rubro: «SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS DONDE EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE. PARA QUE SUS CRITERIOS TENGAN CARÁCTER VINCULANTE NO REQUIEREN SER REITERADOS».

<sup>9</sup> *Vid.*, Tesis de Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 204, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2006225, bajo el rubro: «JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA».

por lo que los Tribunales mexicanos deberán analizar siempre: (i) «los débitos que expresamente se desprenden de tales fallos» para los tribunales, como parte del Estado Mexicano, y (ii) «la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar»<sup>10</sup>.

Visto así, pareciera que las tres Jurisprudencias de la Corte Interamericana que ya he señalado resultan obligatorias para el Estado mexicano, sin embargo, un criterio interno, también jurisprudencial, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha introducido una variable, consistente en que si existe una

contraposición entre nuestra Constitución y cualquier otra disposición, al constituir una restricción expresa de derechos, deberá imperar el texto constitucional. Lo menciona de la siguiente manera:

...cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material<sup>11</sup>.

Finalmente, debe tenerse en consideración la confusión que

---

<sup>10</sup> Así, la Tesis P. XVI/2015 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 237, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2010000, bajo el rubro: «SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES».

---

<sup>11</sup> *Vid.*, Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202 Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2006224, bajo el rubro: «DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL».

actualmente existe entre las figuras de la SegIn y la SegPu, que en gran medida se debe, como apunta SANTOS PICO a la multiplicidad de percepciones en materia seguitaria, que adoptan figuras tales como la seguridad nacional o del Estado, la *internacional y colectiva*, la *democrática*, la *cooperativa*, la *humana* y la *ciudadana*, «que nos permiten confrontar las diferencias y consensos en el hemisferio americano sobre el tema principal»<sup>12</sup>.

La confusión es expuesta por CASTAÑO al señalar que la definición de SegI contenida en el *Programa de Seguridad Nacional* se refiere a la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo para mantener el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, lo que deja «un marco sumamente amplio y abstracto de comprensión para la aplicación de políticas vinculadas al ámbito de la seguridad nacional»<sup>13</sup>, generando una «zona gris donde convergen la seguridad pública y la seguridad interior»<sup>14</sup>, lo que se traduce en

---

<sup>12</sup> SANTOS PICO, Manuel José, *Apuntes de estrategia sobre Seguridad y Defensa Nacional*, 2ª ed., Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia 2010, p. 190.

<sup>13</sup> Vid., CASTAÑO CONTRERAS, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de Seguridad Nacional en México*, Cámara de Diputados/IMAGIA, México 2015, p. 78.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 79.

confusión de los marcos de actuación que han llevado a la aceptación «dentro de un contexto de normalidad», la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública, a sabiendas de que «constitucionalmente dicha materia le compete originariamente a la autoridad civil»<sup>1516</sup>, generando «lagunas y vacíos legales»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>16</sup> El por qué actúan a pesar del conocimiento que tienen de que no fueron diseñadas (las FA) para enfrentar problemas de seguridad pública puede explicarse desde varios ángulos, pero la visión que presenta MALAMUD resulta muy interesante y habrá que poner atención a ello. Ella menciona que según los rasgos subjetivos del desempeño profesional militar existen tres tipos puros de soldado: el guerrero (*warrior*), el soldado de paz (*peacekeeper*) y el flexible (*in between*). El primer tipo es caracterizado por disciplina, liderazgo, obediencia, patriotismo, lealtad al poder civil, habilidad para soportar el estrés físico y una actitud negativa hacia las operaciones de no guerra; el segundo tiene como características la cooperatividad, determinación, especialización, educación general, empatía, apertura mental y una actitud favorable hacia las operaciones distintas a la guerra, tomadas como parte natural de la tarea militar, en tanto que el último, el *flexible*, integra las características anteriores.

La parte relevante es que, según señala, desde una perspectiva *subjetiva*, el soldado flexible muestra una adaptación a «tareas que considera que no son

Sin embargo, suele pasarse por alto dos situaciones: (i) las funciones directas en materia de SegPub que la Secretaría de Marina (SEMAR) tiene a través de la Armada, y (ii) las funciones directas que las instituciones de justicia militar tienen hacia el interior del fuero de guerra.

Así, por ejemplo, ante un eventual ataque a las *Infraestructuras Críticas*<sup>18</sup> (IEC) nacionales, como

---

típicas de su rol pero que sólo un militar puede hacer», y tiene una autopercepción de que las actividades que desarrolla suponen «la combinación de distintas capacidades, adaptándose a los requerimientos variables e inciertos que emanan de un medio ambiente turbulento», en tanto que bajo una óptica de los *cambios estructurales* de la organización militar, las fuerzas flexibles se encuentran «equipadas con diseño de fuerzas, material y políticas que permiten a los Estados responder de distinta manera en colaboración con aliados ante una amplia variedad de crisis cuya naturaleza es difícil de predecir», realizando un «enlace funcional entre incertidumbre del entorno y la adopción de estructuras de organización flexibles capaces de tener una respuesta ágil a los cambios de las condiciones no previstas». Vid., MALAMUD, Marina «El nuevo “militar flexible”», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 4 octubre-diciembre, México 2014, pp. 649 y 650.

<sup>17</sup> CASTAÑO CONTRERAS, Cristián *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas*, op. cit., p. 82.

<sup>18</sup> Definida por el artículo 2º, fracción XXXII de la *Ley General de*

podría ser un complejo petrolero como Cantarell<sup>19</sup>, mediante la comisión de conductas delictivas de terrorismo<sup>20</sup> dentro del mar territorial<sup>21</sup>, no serán las autoridades

---

*Protección Civil*, como «aquella que es indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación es una amenaza en contra de la seguridad nacional y ocasionaría una afectación a la población, sus bienes o entorno».

<sup>19</sup> Según indica ROMO, «Cantarell es la denominación que en Petróleos Mexicanos (Pemex) ha dado a un conjunto de campos ubicados en el área marina del estado mexicano de Campeche, que abarcan una superficie de alrededor de 21 mil kilómetros cuadrados» y ARZATE considera que en su momento fue «el segundo más grande del mundo, superado sólo por el campo Ghawar, de Arabia Saudita». Vid. ROMO, Daniel «El campo petrolero Cantarell y la economía mexicana», *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 183 (46), octubre-diciembre 2015, p. 144, así como ARZATE, Esther «Se extingue Akal, el activo petrolero más importante de Cantarell», *Forbes México*, octubre 11, 2016, disponible en: [\[https://www.forbes.com.mx/akal/\]](https://www.forbes.com.mx/akal/), consultado el 16 de mayo de 2018.

<sup>20</sup> Expresión delictiva de la DO, en términos del artículo 2º, fracción I de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*.

<sup>21</sup> Sobre la protección desde la visión de la seguridad nacional de las IEC en materia petrolera pro ataques terroristas, véase a EVANGELHO DE ARAÚJO, Fabio, *Segurança das*

policiales «tradicionales», ni locales, ni federales las que intervendrían, por carecer de competencia para ello, pues no son la policía de Campeche, ni la Policía Federal las facultades para llevar a cabo funciones policiales dentro del mar territorial, la zona marítimo-terrestre, las aguas interiores, lacustres y los ríos en sus partes navegables<sup>22</sup>.

Para esto, la única autoridad con facultades para llevar a cabo acciones de *Policía Marítima* es la Armada de México<sup>23</sup>, perteneciente a la SEMAR.

---

*infraestructuras críticas de óleo e gás no Brasil: proposta para um programa de Estado*, Trabajo de conclusión del curso. Monografía presentada al Departamento de Estudios de la «Escola Superior de Guerra» como requisito para la obtención del diploma del «Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE)», 2016, Rio de Janeiro, Brasil 2016, disponible en [<http://www.esg.br/images/Monografias/2016/ARA%C3%9AJO.pdf>], consultado el 16 de mayo de 2018.

<sup>22</sup> En principio, el artículo 26, § primero de la LeSI establece que las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en instalaciones estratégicas que lo requieran.

<sup>23</sup> De conformidad con los artículos 1° y 2°, fracción III de la *Ley Orgánica de la Armada de México*, con

Pues independientemente de su intervención en materia de SegIn —a través del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR) mediante la aplicación de medidas de protección y cambios de nivel de protección, apoyando incluso con una Unidad Naval de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP), en su calidad de unidad operativa con atribuciones de vigilancia, inspección y control en funciones de *Policía Marítima* en el interior de los recintos portuarios, como expresión del ejercicio de la autoridad en materia de Protección Marítima y Portuaria— en el mar territorial, sobre todo cuando realiza funciones de *guardia costera* para mantener el Estado de Derecho en las zonas marinas mexicanas<sup>24</sup>, si se tiene conocimiento de la comisión de un hecho delictivo, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo<sup>25</sup>, autoridad

---

relación a los diversos<sup>30</sup>, fracciones V, inciso d); VII y XX de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 7°, § primero de la *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*.

<sup>24</sup> En términos de lo preceptuado por los artículos 2°, fracción IV bis, § primero de la *Ley Orgánica de la Armada de México* y 30, fracción VII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

<sup>25</sup> Según disponen (de manera idéntica) los artículos 30, fracción IV in

que podría ser el Ministerio Público, sin que deba presentar a los detenidos, al llegar a tierra, ante los agentes policiales «tradicionales».

Y por último, como se mencionó, existen previsiones en materia de fuero de guerra que atribuyen funciones claras de *seguridad pública* hacia el interior de las FA, como son las funciones de *Policía Ministerial Militar* y de *Policía Militar*.

La previsión de ambas figuras policiales se encuentra en los artículos 2º, fracción II del *Código de Justicia Militar* (CJM) y 3º, fracción XIII del *Código Militar de Procedimientos Penales* (CMPP), como auxiliares de la administración de justicia militar.

Para el caso de la *Policía Ministerial Militar*, se establece que para la investigación de los delitos que sean competencia de la jurisdicción militar, intervendrá esta (artículo 47 del CJM), y que de dependerá directa e inmediatamente del Fiscal General de Justicia Militar (artículos 48 y 49), teniendo como facultades y obligaciones (artículos 49 y 79, § cuarto del CJM, así como 128, fracción VI y 129 del CMPP): (i) recibir denuncias, (ii) recopilar y confirmar la información que reciba sobre los hechos denunciados, (iii) prestar auxilio y seguridad a ofendidos y víctimas, (iv) realizar detenciones y puestas a disposición,

(v) cuidar que los rastros e instrumentos del delito sean conservados, (vi) preservar el lugar de los hechos, (vii) entrevistar a los testigos, (viii) practicar las diligencias orientadas a conocer los hechos y en su caso la individualización física de los autores y partícipes del hecho, (ix) recabar los datos personales que sirvan para la identificación del imputado, (x) materializar la intervención de comunicaciones privadas exclusivamente respecto del personal militar, (xi) emitir el informe policial y demás documentos, (xii) realizar acciones de entrega vigilada y las operaciones encubiertas, y (xiii) realizar el registro de la detención.

Por su parte, la figura de la *Policía Militar* se encuentra instrumentalizada, principalmente, por los artículos 109, 110 y 111 de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (LOEFAM). Sus atribuciones son las siguientes (artículo 131 del CMPP y 109 de la LOEFAM): (i) auxiliar a la Policía Ministerial Militar, cuando así lo determine el Ministerio Público, (ii) coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de los lugares en los que el Ejército y la Fuerza Aérea ejercen competencia, así como las sujetas al mando militar del Comandante, bajo cuyas órdenes opere, (iii) custodiar y proteger los Cuarteles Generales, Instalaciones y otras Dependencias

---

*fine* de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 2º, fracción IV bis, *in fine*.

del Ejército y Fuerza Aérea, (iv) organizar la circulación, dirigir el tránsito de vehículos y personas y controlar a los rezagados, (v) custodiar, evacuar y controlar a los prisioneros de guerra, custodiar a las prisiones militares y a los procesados y sentenciados, (vi) cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas, (vii) vigilar el cumplimiento de las medidas para garantizar la seguridad física de las personas, de la información y de las instalaciones, y proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia, solo cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes.

Como puede verse, las funciones de la *Policía Ministerial Militar* son equivalentes a las que lleva a cabo la Policía Ministerial en el orden civil, en tanto que las de la *Policía Militar* guardan equivalencia con las funciones de las Policías de Tránsito, las Auxiliares, las Penitenciarias, las Procesales, las Preventivas y las Preventivas. De ahí que todas estas funciones deban ser consideradas como funciones genuinas de Seguridad Pública, aunque estén limitadas al ámbito interno o del fuero de guerra, previsto por el Órgano Reformador de la Constitución en el artículo 13 del Pacto Fundamental, visión que plasmó de manera reciente el

Legislador Federal, al señalar en la fracción XVIII del artículo 81 del CMPP como atribución del Fiscal General de Justicia Militar, certificar al personal de agentes del Ministerio Público Militar y Policías Ministeriales que cumplan los estándares del Sistema Nacional de seguridad Pública.

*«...las funciones de la Policía Ministerial Militar son equivalentes a las que lleva a cabo la Policía Ministerial en el orden civil, en tanto que las de la Policía Militar guardan equivalencia con las funciones de las Policías de Tránsito, las Auxiliares, las Penitenciarias, las Procesales, las Preventivas y las Preventivas. De ahí que todas estas funciones deban ser consideradas como funciones genuinas de Seguridad Pública, aunque estén limitadas al ámbito interno o del fuero de guerra, previsto por el Órgano Reformador de la Constitución en el artículo 13 del Pacto Fundamental...»*



#### IV. Los alcances de la figura de la Delincuencia Organizada

Si las expresiones de la criminalidad organizada son objetivos legales a cargo de las FA, la base mínima de intervención de estas debería estar montada en la certeza jurídica de su actuación, no solo respecto de que pueden participar en su combate, sino de lo que debe entenderse por DO.

Así, la normatividad al respecto resulta disímbola y genera problemas interpretativos importantes.

En principio, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>26</sup> (CPEUM) incorpora una definición, sin embargo, dentro del mismo bloque de constitucionalidad (a la par de dicha definición del texto supremo) existe una definición adicional que muestra diferencias sustanciales en la construcción del concepto. Dicha definición se encuentra dentro de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Anexo I*<sup>27</sup> [Convención de Palermo (CP)].

En un segundo bloque, existen dos normas que se sitúan en un plano secundario, como leyes en sentido estricto, pero ambas especializadas en sendos temas de actuación: (i) la DO y (ii) el fuero de guerra.

Estas normas son la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*<sup>28</sup>

(LeFeDO) y el *Código de Justicia Militar*<sup>29</sup> (CJM), cuyas tipificaciones (regulación de las conductas delictivas) son también muy diversas.

A continuación se presenta una tabla comparativa de estos cuatro cuerpos normativos para su mejor comprensión

*«Si las expresiones de la criminalidad organizada son objetivos legales a cargo de las Fuerzas Armadas, la base mínima de intervención de estas debería estar montada en la certeza jurídica de su actuación, no solo respecto de que pueden participar en su combate, sino de lo que debe entenderse por Delincuencia Organizada. Así, la normatividad al respecto resulta disímbola y genera problemas interpretativos importantes.»*

<sup>26</sup> Artículo 16, § noveno.

<sup>27</sup> Artículo 2°, inciso a).

<sup>28</sup> Artículo 2°, § primero.

<sup>29</sup> Artículo 79, § segundo.



CPEUM	CP	LeFeDO	CJM
<b>Artículo 16. — [...]</b> Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.	<b>Artículo 2.</b> Definiciones Para los fines de la presente Convención: a) Por «grupo delictivo organizado» se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención <u>con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material</u> <sup>30</sup> ;	<b>Artículo 2° —</b> Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:	<b>Artículo 79. — [...]</b> ...; este plazo podrá duplicarse en casos de delincuencia organizada, que serán aquellos en los que tres o más personas se organizan <u>bajo las reglas de disciplina y jerarquía</u> para cometer de modo <u>violento y reiterado</u> o con <u>fin</u> <u>predominantemente</u> <u>lucrativos</u> algunos de los delitos señalados por la ley como graves <sup>31</sup> .

*«Como puede observarse, las redacciones son muy distintas entre sí —salvo lo establecido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada con relación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —, pues los fines predominantemente lucrativos, los beneficios económicos, los beneficios de orden material, las reglas de disciplina, la jerarquía, y la comisión violenta y reiterada, son elementos adicionales que, en principio, deberán ser observados para la acreditación de las conductas delictivas, pero también para la procedencia en la actuación de las autoridades en sus funciones.»*

<sup>30</sup> Énfasis añadido.

<sup>31</sup> Ídem.

Como puede observarse, las redacciones son muy distintas entre sí —salvo lo establecido en la LeFeDO con relación a la CPEUM—, pues los fines predominantemente lucrativos, los beneficios económicos, los beneficios de orden material, las reglas de disciplina, la jerarquía, y la comisión violenta y reiterada, son elementos adicionales que, en principio, deberán ser observados para la acreditación de las conductas delictivas, pero también para la procedencia en la actuación de las autoridades en sus funciones.

Así las cosas, cuando a las FA se les encomienda<sup>32</sup> preservar la SegNal, y como amenazas a esta se entienden los «actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada», así como los «actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales<sup>33</sup> contra la delincuencia

organizada», cabe preguntarse: ¿qué debemos entender por delincuencia organizada?

Es claro que el CJM es una norma especializada, pero su aplicación se encuentra restringida a las responsabilidades penales del personal de las FA, y no es un marco de actuación de estas en la salvaguarda de la SegNal, siendo el mismo caso de la LeFeDO, y si bien la *Convención de Palermo* se encuentra en un plano de mayor jerarquía normativa, también debe considerarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia que si bien el Congreso General tiene *libertad configurativa* para regular a la DO, aquélla se encuentra limitada por lo que establece la norma constitucional,

---

terrestres; por otra parte, porque la conducción de las operaciones terrestres y navales de cierta envergadura exige siempre el apoyo aéreo; y, por último, porque hay operaciones en las que se combina la acción de las tres fuerzas. Aunque en el derecho internacional positivo no se defina la noción de operación militar, se hace un amplio uso de ella. Se establece, en particular, por lo que atañe a los objetivos terrestres, que sus normas se aplican a toda operación terrestre, naval o aérea y remite, para lo demás, a las normas específicas que rigen la conducción de las operaciones marítimas o aéreas». Véase VERRI, Pietro, *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, Argentina 2008, voz: Operaciones Militares.

---

<sup>32</sup> Cfr. artículo 5º, fracciones II y V de la *Ley de Seguridad Nacional*.

<sup>33</sup> Por operaciones militares se entienden «...los sucesos de una campaña de guerra o de un solo hecho de armas. En el arte militar, indica más exactamente un conjunto de acciones militares que, basadas en el movimiento y/o el fuego, tienen un objetivo preciso, de alcance táctico o estratégico. La distinción que hasta la Segunda Guerra Mundial se hacía entre operaciones terrestres, navales y aéreas no parece que siga justificándose; por una parte, porque las fuerzas navales, a veces, y las fuerzas aéreas, generalmente, tienen objetivos

ya que el principio que le brinda supremacía a la Constitución implica su encumbramiento como «norma fundamental del orden jurídico mexicano», lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, al margen de que las normas de derechos humanos —con independencia de su fuente—, no se relacionan en términos jerárquicos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr., Tesis de Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 52 del Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2012593, bajo el rubro: «LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS», así como la Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202 del Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2006224, bajo el rubro: «DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL».

¿Debería entonces considerarse que en atención a esta supremacía el único texto atendible para configurar los contenidos de la DO es el contenido en la Constitución?

Si la respuesta es sí, entonces dejaríamos de lado —y sin aplicación— todas las normas que instrumentalizan a la figura de la DO contenidas en la ley especializada en la materia, sobre todo lo referente a la necesidad de investigar «las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación e identidad de los integrantes del grupo delictivo»<sup>35</sup>.

Pero en virtud de que la LeFeDO se encuentra alineada al texto constitucional, deberá ser esta ley el marco regulatorio de la actuación de nuestras FA en la lucha contra la DO —como antagonismo a la SegNal—, pero no es difícil imaginar los problemas que en la práctica pueden derivarse de una interpretación de los contenidos y alcances de la figura típica de la DO.

Si habrían de regirse por lo que dispone la ley aplicable en el ámbito castrense, resulta poco probable que, por poner un ejemplo, el tráfico de especies llevado a cabo por expresiones de la delincuencia organizada que afectan la seguridad ambiental en reservas de la biósfera puedan ser conocidas y enfrentadas por nuestras FA, pues estas

---

<sup>35</sup> Requisito señalado en el artículo 11 de la LeFeDO.

actividades no son llevadas a cabo necesariamente por estructuras que actúen bajo las reglas de disciplina y jerarquía, ni cometidas de modo violento; sin contar con que la ley ya no dispone la existencia de los otrora «delitos graves», exigencias estas contenidas en el CJM.

*«Ante las expresiones de la criminalidad, ya sea la convencional o la DO, las autoridades que intervienen en el modelo de justicia penal tienen determinadas obligaciones legales, que serán acordes a los modelos procesales en los que se encuentre inserto dicho modelo de justicia.*

*De tal suerte que no serán los mismos parámetros de actuación de las instituciones e intervinientes en un modelo procesal inquisitivo que en uno acusatorio. Así que considerando que en México adoptamos a nivel nacional uno de corte predominantemente acusatorio desde hace diez años, los requerimientos de este son muy distintos a los que teníamos con la operación del sistema mixto anterior.»*

## **V. El Sistema Procesal Penal Acusatorio y sus exigencias hacia el primer respondiente**

Ante las expresiones de la criminalidad, ya sea la convencional o la DO, las autoridades que intervienen en el modelo de justicia penal tienen determinadas obligaciones legales, que serán acordes a los modelos procesales en los que se encuentre inserto dicho modelo de justicia.

De tal suerte que no serán los mismos parámetros de actuación de las instituciones e intervinientes en un modelo procesal inquisitivo que en uno acusatorio. Así que considerando que en México adoptamos a nivel nacional uno de corte predominantemente acusatorio desde hace diez años, los requerimientos de este son muy distintos a los que teníamos con la operación del sistema mixto anterior.

Con este «nuevo» sistema —el procesal penal acusatorio (SPA)— existe una primera etapa (la de investigación preliminar) en la que se inserta la figura del primer respondiente (PR), con un alto nivel de responsabilidad, pues de generarse problemas al inicio de la investigación todas las actuaciones siguientes estarán viciadas o, por lo menos serán débiles desde su concepción jurídica.

En esta etapa (de la investigación inicial) resulta indispensable preservar el lugar de los hechos, así como la evidencia material que podrá ser utilizada

posteriormente en la construcción de la *Teoría del Caso* (TdC)<sup>36</sup> en su fase constructiva, con miras, por supuesto, a utilizarla dentro de la etapa de debate o juicio.

De tal suerte que los deberes de salvaguarda del lugar de intervención y la evitación de alteraciones, sustracciones o contaminaciones (por mencionar tan solo algunos) implican, por ejemplo, el acordonamiento del lugar, la gestión del acceso al mismo, el trazado de las rutas de acceso y las de recolección de la evidencia, englobados todos en la figura del *procesamiento del lugar*.

Pero, desde otra perspectiva —aun más importante—, existen deberes de garante respecto a la protección de personas e instalaciones. Así, más allá del modelo procesal (acusatorio, mixto o inquisitivo), existen para algunos intervinientes (solo para algunos) deberes de custodia de bienes jurídicos puntuales que no necesariamente se encuentran referidos a aspectos de tipo

criminalístico (principalmente de criminalística de campo). La protección de víctimas y testigos, garantizando su vida, salud, estado físico o emocional, lo mismo que la salvaguarda de personas y lugares en materia de protección civil o la necesidad de velar porque cesen los daños al ambiente, son deberes que algunos obligados (*garantes*) tienen la necesidad de observar.

*«Con este «nuevo» sistema —el procesal penal acusatorio— existe una primera etapa (la de investigación preliminar) en la que se inserta la figura del primer respondiente, con un alto nivel de responsabilidad, pues de generarse problemas al inicio de la investigación todas las actuaciones siguientes estarán viciadas o, por lo menos serán débiles desde su concepción jurídica. En esta etapa (de la investigación inicial) resulta indispensable preservar el lugar de los hechos, así como la evidencia material que podrá ser utilizada posteriormente en la construcción de la Teoría del Caso en su fase constructiva, con miras, por supuesto, a utilizarla dentro de la etapa de debate o juicio.»*

---

<sup>36</sup> Entendida como «la idea básica y subyacente a toda nuestra presentación en juicio, que no solo explica la teoría legal y los hechos de la causa, sino que vincula tanto a la evidencia como es posible, dentro de un todo coherente y creíble». Véase BAYTELMAN, Andrés y DUCE, Mauricio *Litigación penal, juicio oral y prueba*, Primera reimpresión de la primera edición, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2008.

Por ejemplo, y continuando con el ejemplo inicial de un acto terrorista contra la IEC de Cantarell por la colocación de explosivos en la plataforma petrolera que provocara un fuerte incendio, antes de pensar en «acordonar» el lugar (situación fácticamente imposible, pues el lugar a intervenir sería la plataforma y muchos cientos o miles de metros de mar) o incluso solo preservarlo, así como asegurar evidencia, fijarla y recolectarla, existirían deberes de salvaguarda de la vida de las personas que se encuentren en la plataforma, lo mismo que de su vida<sup>37</sup>; deberes de alertamiento de las embarcaciones que se encuentren cercanas para evitar un daño<sup>38</sup>, así

---

<sup>37</sup> El artículo 5º, fracción I de la *Ley General de Protección Civil* establece como principio de actuación de las autoridades de protección civil (entre las que se encuentran todas las dependencias y entidades de la administración pública federal —artículo 16—) la prioridad en la protección a la vida, la salud y la integridad de las personas, en tanto que el artículo 73 ordena que en caso de riesgo inminente deberán ejecutarse las medidas de seguridad a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y su entorno, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

<sup>38</sup> El artículo 2º, fracciones IV y IV bis de la *Ley Orgánica de la Armada de México*, disponen que son funciones de la Armada de México proteger el tráfico marítimo en las zonas marinas mexicanas, así como ejercer funciones de

como deberes de protección del ambiente para evitar que la contaminación (tanto atmosférica como marina) continúe, evitar que siga afectándose el ecosistema marino y de rescate de especies protegidas<sup>39</sup>.

Estas obligaciones mencionadas ahora, dentro del SPA son consideradas como propias de lo que se ha denominado doctrinariamente como *Primer Respondiente* (PR). Pero no son las únicas, la ubicación de posibles testigos, así como el aseguramiento de los «sospechosos», su puesta a disposición de la autoridad responsable y el llenado y presentación de lo que se conoce

---

guardia costera para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, además de la seguridad y protección marítima.

<sup>39</sup> En materia de preservación del equilibrio ecológico, «cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, o sus componentes», la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá ordenar como medida de seguridad la neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen esos efectos, según lo dispuesto por la fracción III, del artículo 170 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, y por su parte, el artículo 2º, fracción VIII de la *Ley Orgánica de la Armada de México*, ordena a esta Fuerza Armada proteger los recursos marítimos.

como *Informe Policial Homologado* (IPH) son funciones adicionales y que, en términos generales, definen las funciones de este PR.

Antes de establecer una aproximación al concepto de PR en nuestro modelo mexicano, debo resaltar el hecho de que en principio no se trata de una categoría jurídica normativa. Esto es, en la normatividad procesal penal no existen menciones expresar a esta figura. El *Código Nacional de Procedimiento Penales* (CNPP), nunca hace mención a esta figura, aun cuando regula sus funciones, y es solo el artículo 129 de la *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes* el que al referirse a la *detención en flagrancia* señala en el § primero que «el primer respondiente deberá hacer el registro inmediato de la detención» de las personas adolescentes cuando sean sorprendidas en la comisión de una conducta que las leyes señalen como delito.

Dicho esto, debe mencionarse que en la propia doctrina existen visiones diversas de lo que es el PR en el SPA, pudiendo dividirse estas posturas en tres vertientes:

(i) Cualquier persona que se encuentre en el lugar de los hechos y se haga cargo de la protección de la escena criminal<sup>40</sup>;

---

<sup>40</sup> Véase la n. 303 de la p. 272: «El primer respondiente también puede ser

(ii) Cualquier servidor público (pertenecientes a instituciones como la PROFEPA, la SEMAR, la SEDENA, la Procuraduría Fiscal, la Policía, los bomberos, la Fuerza Civil, la Cruz Roja, o las instituciones de salud, entre otros) que se encuentre en el lugar de la intervención o el hallazgo y se encargue de la protección de la «escena criminal»<sup>41</sup>, y

---

un particular, cuando no hay ningún funcionario público». CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Persecución de delitos complejos, experiencia en la investigación criminal*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, Chile 2013, p. 272.

<sup>41</sup> Véase *Ídem.*, «El primer respondiente en el lugar del aparente homicidio es cualquier servidor público (policía, bomberos, fuerza civil, cruz roja, profesionales de la salud, etc.) que se encuentre en el lugar de los hechos y se encargue de la protección de la escena criminal»; FLORES ZÁRATE, Rodolfo, «Profesionalización de la policía ejes rectores del primer respondiente policial», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [\[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf\]](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf), consultada el 14 de mayo de 2018, p. 66: «...la primera autoridad que arribe al Lugar de Investigación»; MORALES LÓPEZ, Juan, «La importancia total del cumplimiento de los protocolos de actuación y el de cadena de custodia como primer respondiente en el nuevo



(iii) Únicamente la primera autoridad con funciones de seguridad

pública, y que se encuentra en o acude al lugar de los hechos<sup>42</sup>.

sistema de justicia penal», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en:

[[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018, p. 71: «ante hechos delictivos consumados el primer respondiente quizás no sea la primera autoridad con funciones de seguridad pública que se presente en el lugar de los hechos, como lo define el Protocolo Nacional de Actuación Primer Respondiente»... «personal de la SEDENA, SEMAR, Fuerza Aérea, Policía Federal, Protección Civil, Policía Auxilia, Policía Bancaria Industrial, Cuerpo de Bomberos, Organismos de rescate, por urgencia de atención médica el personal de entidades de salud como la Cruz Roja, el ERUM, entre otros».; así como SOTO HERNÁNDEZ, Elena, *et al.*, «El nuevo papel de la víctima ambiental en el Sistema Procesal Penal Acusatorio Mexicano», *Revista actualidades criminológicas y forenses*, año 1, núm. 1, diciembre 2016-febrero 2017, disponible en [<http://www.revistaforenses.com/assets/rf-v4-dic2016.pdf>], consultada el 14 de mayo de 2018, p. 40: «En ambos escenarios se deberá situar [scil., a la PROFEPA] en un rol evidente de primer respondiente».

<sup>42</sup> Véase INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *Todo lo que usted quería saber sobre el Nuevo Proceso Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Primera edición electrónica, México, septiembre 2017, p. 12, «Es la primera autoridad, con funciones de seguridad pública, que se encuentra o acude al lugar de los hechos donde se llevó a cabo un acto que eventualmente puede constituir un delito»; FROMOW RANGEL, María de los Ángeles, «El Sistema Penal Acusatorio en el Distrito Federal», *Nova Iustitia*. Revista digital de la Reforma Penal, año III, no. 11, mayo 2015, disponible en: [[http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/15/images/Revista\\_Nova\\_Iustitia\\_Mayo\\_2015.pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/15/images/Revista_Nova_Iustitia_Mayo_2015.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018, p. 80: «la Policía de Investigación, principalmente en los niveles intermedio y especializado, así como de la policía en su papel de primer respondiente y en el procesamiento de la escena del hecho delictivo»; RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, «La Policía en el nuevo sistema de justicia penal. Protocolos de actuación de la Policía en el nuevo sistema de justicia penal, primer respondiente y seguridad en salas», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018, p. 12: «En cuanto al papel de la policía en el lugar de intervención, sus funciones



Como se dijo *ab initio*, la normatividad no hace mención expresa a la figura del *primer respondiente*, y por consiguiente no limita su existencia a interpretación alguna. Por ello, considero que, antes de decantarme por alguna de estas tres posturas, es menester establecer cuáles son las funciones que se reconocen a favor del PR, para así estar en posibilidades de delimitar sus alcances.

Doctrinariamente se consideran dos funciones/deberes que tiene el PR, mismas que a su vez se subdividen. Estas son, según mi visión, del tipo de *Intervención*, y las de tipo de *Evitación*, por lo que propongo la siguiente clasificación:

#### 1. De *Intervención*:

---

ahora serán más amplias, independientemente de las ya descritas, ahora como función relevante se constituye como Primer Respondiente»; así como CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente. Protocolo nacional de actuación*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, disponible en: [\[http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf\]](http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf), consultada el 14 de mayo de 2018, p. 11: «primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención».

(i) Corroborar la denuncia<sup>43</sup>; (ii) Acudir al lugar de los hechos<sup>44</sup>; (iii) Preservación de la vida <sup>45</sup> ; (iv) Proporcionar seguridad del lugar<sup>46</sup>; (v) Brindar atención médica de emergencia <sup>47</sup> ; (vi) Canalizar a las personas en peligro con otras instancias <sup>48</sup> ; (vii) Administrar el lugar<sup>49</sup>; (viii) Preservar el lugar de intervención<sup>50</sup>; (ix) Trazar una ruta de

---

<sup>43</sup> CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>44</sup> INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>45</sup> FLORES ZÁRATE, Rodolfo, *op. cit.*, p. 66.

<sup>46</sup> FLORES ZÁRATE, Rodolfo, *op. cit.*, p. 66; así como INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>47</sup> SÁMANO, Luis «Policía y víctima: la función del primer respondiente», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [\[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf\]](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf), consultada el 14 de mayo de 2018, p. 19 y MORALES LÓPEZ, Juan, *op. cit.*, p. 71.

<sup>48</sup> SÁMANO Luis, *op. cit.*, p. 19.

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12.

<sup>50</sup> Jesús RODRÍGUEZ ALMEIDA, *op. cit.*, p. 12; SOTO HERNÁNDEZ, et Elena al., *op. cit.*, p. 40; INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12; CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 11; así

acceso y salida del lugar <sup>51</sup> ; (x) Procesar el lugar de intervención <sup>52</sup>; (xi) Acordonar lugares abiertos y la clausurar lugares cerrados <sup>53</sup> ; (xii) Permitir o denegar el acceso al mismo <sup>54</sup>; (xiii) Elaborar el formato de cadena de custodia (CdC) <sup>55</sup> ; (xiv) Realizar la entrega de los indicios procesados a una autoridad competente o Bodega de Indicios <sup>56</sup>; (xv) Realizar la lectura de derechos <sup>57</sup>; (xvi) Emplear los diferentes niveles del uso de la fuerza <sup>58</sup>; (xvii) Realizar detenciones en flagrancia <sup>59</sup> ; (xviii)

---

como FLORES ZÁRATE, Rodolfo *op. cit.*, p. 66.

<sup>51</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12.

<sup>52</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12; así como INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12; SOTO HERNÁNDEZ, Elena *et al.*, *op. cit.*, p. 40, así como INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12.

<sup>55</sup> *Ídem.*, así como INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>56</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12.

<sup>57</sup> SÁMANO, Luis, *op. cit.*, p. 19.

<sup>58</sup> CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>59</sup> INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12; CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 11, así

Realizar las puestas a disposición <sup>60</sup>; (xix) Entrevistar a los testigos que ahí se encuentren, y <sup>61</sup> (xx) Elaborar el informe policial homologado (IPH) <sup>62</sup>.

## 2. De Evitación:

(i) Evitar la alteración, sustracción, contaminación o eliminación de la evidencia <sup>63</sup>, y (ii) Evitar riesgos adicionales de diversa índole <sup>64</sup>.

Como puede observarse, de los listados de las funciones que los PR pueden y deben llevar a cabo en cumplimiento de sus funciones, solo algunas son un tanto especializadas, como el llenado del formato de CdC y el respectivo del IPH, así como la *gestión del lugar* (intervención, aseguramiento, preservación, levantamiento de evidencia...), las demás, son funciones más bien genéricas a cualquier autoridad o a autoridades especializadas, que no necesariamente pertenezcan al sistema de seguridad pública.

---

como FLORES ZÁRATE, Rodolfo, *op. cit.*, p. 66.

<sup>60</sup> CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>61</sup> INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>62</sup> *Ídem.*, y CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>63</sup> RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, *op. cit.*, p. 12.

<sup>64</sup> MORALES LÓPEZ, Juan, *op. cit.*, p. 71.

De lo que se desprende que, derivado de la ausencia de una restricción puntual de índole legal que mandate la asignación de esta categoría (el PR) exclusivamente a las autoridades de seguridad pública, así como de la notoria posibilidad de que puedan ser otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley —y que tengan intervención en la secuela procedimental respectiva— los que intervengan como primeros respondientes, sostengo que el modelo con el que contamos, es el segundo de los ya señalados, en el que se considera como PR a cualquier servidor público que se encuentre en el lugar de la intervención o el hallazgo y se encargue de la protección de la «escena criminal».

Refuerza esta visión lo señalado por MORALES LÓPEZ, al indicar que:

Por otro lado, es menester mencionar una observación importante, y es que ante hechos delictivos consumados el primer respondiente quizás no sea la primera autoridad con funciones de seguridad pública que se presente en el lugar de los hechos, como lo define el Protocolo Nacional de Actuación Primer Respondiente, pues por diversas causas entre las que se encuentran las urgencias médicas o riesgos de diversa índole por ejemplo y que no es necesario detallar, razones por las cuales los que lleguen al lugar de los hechos puede ser diverso personal de instituciones públicas o privadas que atiendan una urgencia como:

personal de la SEDENA, SEMAR, Fuerza Aérea, Policía Federal, Protección Civil, Policía Auxilia, Policía Bancaria Industrial, Cuerpo de Bomberos, Organismos de rescate, por urgencia de atención médica el personal de entidades de salud como la Cruz Roja, el ERUM, entre otros.

Así, cualquier funcionario que tenga encomendadas estas funciones señaladas (aun de manera genérica) deberá ser considerado como primer respondiente, sin importar si pertenece o no pertenece a alguna instancia encargada, de manera directa, de la SegPub.

Esa es la visión del CNPP, pues de la lectura de los artículos 222 y 228, según mi interpretación, no se desprenden ulteriores consecuencias. Veamos, los §§ segundo y tercero del 222, relativos al *deber de denunciar*, prevén seis obligaciones para quienes ejerzan funciones públicas (tan solo funciones públicas y no de seguridad pública) y tienen conocimiento de la comisión de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, agrupadas en dos segmentos de quienes ejercen esas funciones:

1. Cualquier servidor público en ejercicio de funciones públicas (§ primero) tendrá la obligación de:

(i) Denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público; (ii) Proporcionar todos los datos que tuviere, y (iii) Poniendo a su

disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia.

2. El servidor público en ejercicio de funciones públicas cuando coadyuve con las autoridades responsables de la seguridad pública (§ segundo), además tendrá la obligación de:

(i) Preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes; (ii) Adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, y (iii) Poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía.

Y por su parte, el artículo 228, en su § primero, establece a su vez una obligación muy puntual para quienes en cumplimiento de las funciones propias de su encargo o actividad, «tengan contacto con los indicios, vestigios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo», los que tendrán la obligación de aplicar la cadena de custodia.

Como puede verse, prácticamente todas las funciones/deberes del PR, tanto de *intervención*, como de *evitación* se encuentran plasmadas en estos dos artículos 222 y 228, quedando tan solo excluidas las funciones de procesamiento del lugar y las puntuales de salvaguarda de la vida, la integridad corporal, en materia de

protección civil o de preservación del ambiente. Y las razones son evidentes, por lo que toca al procesamiento, sí se espera que sea una autoridad con facultades para procesar el lugar, con conocimientos especializados para ello, y no genéricos como los anteriores, en tanto que para las funciones de salvaguarda, estas no son obligaciones que deriven directamente del CNPP, sino de diversas normas pertenecientes a otras parcelas del derecho, como ya he señalado en el caso hipotético de la IEC de Cantarell.

*«... prácticamente todas las funciones/deberes del Primer Respondiente, tanto de intervención, como de evitación se encuentran plasmadas en estos dos artículos 222 y 228, quedando tan solo excluidas las funciones de procesamiento del lugar y las puntuales de salvaguarda de la vida, la integridad corporal, en materia de protección civil o de preservación del ambiente. Y las razones son evidentes, por lo que toca al procesamiento, sí se espera que sea una autoridad con facultades para procesar el lugar, con conocimientos especializados para ello, y no genéricos como los anteriores, en tanto que para las funciones de salvaguarda, estas no son obligaciones que deriven directamente del CNPP, sino de diversas normas pertenecientes a otras parcelas del derecho...»*

## VI. ¿Debe considerarse a las Fuerzas Armadas como primeros respondientes?

Con lo hasta aquí señalado, y en adición de lo preceptuado por la *Ley de Seguridad Interior* en su artículo 27, puede sostenerse válidamente que las FA tienen tres niveles de deberes ante la comisión de conductas delictivas: (i) Las *genéricas para cualquier servidor público en ejercicio de funciones públicas* (del artículo 222, § primero); (ii) Las *específicas para los servidores públicos cuando coadyuven con las autoridades responsables de la seguridad pública* (del § segundo del artículo 228), y (iii) Las *especializadas para las Fuerzas Armadas cuando realicen Acciones de Seguridad Interior*.

Respecto a estas últimas, el artículo 27 de la ley especializada menciona lo siguiente:

**Artículo 27.** — Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos,

por conducto o en coordinación con la policía.

*«... puede sostenerse válidamente que las Fuerzas Armadas tienen tres niveles de deberes ante la comisión de conductas delictivas: (i) Las genéricas para cualquier servidor público en ejercicio de funciones públicas (del artículo 222, § primero); (ii) Las específicas para los servidores públicos cuando coadyuven con las autoridades responsables de la seguridad pública (del § segundo del artículo 228), y (iii) Las especializadas para las Fuerzas Armadas cuando realicen Acciones de Seguridad Interior.»*

Así, deben tenerse claras varias consecuencias de esta regulación:

*Primera.* Debe notarse la clara *antinomia intersistemática* entre el deber *genérico* para cualquier autoridad de poner a disposición del Ministerio Público a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia (222) y los deberes *especial y especializado* de hacerlo solo por conducto o en coordinación con la Policía (228 y 27, respectivamente).

*Segunda.* La necesidad de solucionar esta antinomia vía el principio de especialidad (y especificidad) y el criterio cronológico (la LeSI es más nueva), a favor de considerar la puesta a disposición *no per se*, sino por conducto o en coordinación con la Policía.

*Tercera.* El deber de las Fuerzas Armadas relativo a la observancia de todas las demás funciones/deberes creados para el PR —lo mismo de *intervención*, que de *evitación*—.

*Cuarta.* La no obligación de elaborar el IPH.

Así, ante este panorama, ¿debe considerarse a las Fuerzas Armadas como primeros respondientes? Ya he mencionado que el PR puede ser cualquier funcionario (y en algunos países como Colombia, cualquier persona que se encuentre en el lugar y se haga cargo de la protección de la escena), por lo que no existen motivos por los que deba modificar mi postura, las Fuerzas Armadas son primeros respondientes ante el conocimiento que tengan de la comisión de una conducta delictiva cuando intervengan en virtud de la existencia de una *Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior*, o aun en ausencia de ella cuando realicen *acciones de seguridad interior*<sup>65</sup>.

Pero existen tres temas nodales que deben ser analizados antes de señalar los deberes que constriñen su

actuación en materia de:(i) *Puesta a disposición* de los detenidos;(ii) *Llenado del informe* policial homologado, y (iii) *Uso legítimo de la fuerza* y la respectiva acta en la que se informe de su uso.

«... las Fuerzas Armadas son primeros respondientes ante el conocimiento que tengan de la comisión de una conducta delictiva cuando intervengan en virtud de la existencia de una *Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior*, o aun en ausencia de ella cuando realicen acciones de seguridad interior. Pero existen tres temas nodales que deben ser analizados antes de señalar los deberes que constriñen su actuación en materia de:(i) *Puesta a disposición de los detenidos*;(ii) *Llenado del informe policial homologado*, y (iii) *Uso legítimo de la fuerza* y la respectiva acta en la que se informe de su uso.»

---

<sup>65</sup> Entendiendo por estas, según lo dispuesto por el art. 4º, fracción I de la LeSI, las acciones que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.

Ya he mencionado la *antinomia intersistemática*<sup>66</sup> presente tratándose del deber genérico de los servidores públicos de poner a disposición de los detenidos y las disposiciones de los deberes específicos y especializados de aquellos para realizar la puesta a disposición en coordinación con la Policía o a través de esta, cuyas soluciones podrían ser en torno a los principios de especialidad y cronológico.

Pero toca ahora analizar si en términos de un análisis sistemático y armónico de la LeSI se da esa antinomia y si en verdad existen condiciones para que aplicar el artículo 27 al que ya me he referido.

Las autoridades federales, integradas por las Fuerzas Federales y por las Fuerzas Armadas pueden, ya sea *per se*, o coordinadas con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la SegIn (artículo 11, § primero), pero las Fuerzas Armadas solo podrán intervenir cuando se presenten dos condiciones (artículo 20, § primero): (i) exista una Declaratoria de

Protección a la Seguridad Interior, y (ii) cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate.

Sin embargo, las FA no actuarán solas aisladas, el Presidente de la República, a propuesta de los Secretarios de ambas Secretarías —la de Defensa Nacional y la de Marina—, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren (con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes, según el artículo 21), ni podrán realizar mayores acciones que las estrictas de SegIn previstas en la Declaratoria respectiva (fracción IV del artículo 20).

Por lo que, en este orden de ideas, la actuación de las FA en materia de SegIn implica la actuación coordinada con las Fuerzas Federales, a fin de que en los grupos interinstitucionales existan miembros de las instituciones policiales federales (fracción VI del artículo 4°).

Pero, ¿esto los convierte en primeros respondientes? Resulta más o menos claro que tratándose de la actuación de las FA en auxilio de las autoridades de SegPub lo hacen de manera accesorio y, precisamente en auxilio, por lo que no resulta difícil aceptar que su actuación como auxiliares limite su intervención sin que se les considere como PR.

---

<sup>66</sup> Para abundar en la distinción entre antinomia *intrasistemáticas* e *intersistemáticas*, así como en los criterios de solución, véase ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, «El concurso de normas en el artículo 414, párrafos primero y segundo del título XXV del Código Penal Federal», *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la República, Sexta Época, núm. 6, diciembre de 2003.



Mas no debe confundirse esa situación con la muy diversa intervención en acciones de SegIn, pues esta no es de manera auxiliar, sino *subsidiaria* y preponderante.

*Subsidiaria* porque previamente deben agotarse las posibilidades de intervención de las Fuerzas Federales, y solo cuando las capacidades de estas resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate, podrán intervenir las FA.

*Preponderante* porque, una vez establecida la actuación de las FA, serán estas quienes —a través de uno de sus Comandantes— dirijan los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren.

Así que ante una eventual intervención de las FA en acciones de seguridad interior, en las que liderando el grupo interinstitucional no existiera presencia de agentes policiales por razones eminentemente pragmáticas y operativas, no podrá sustituirse la declaración y lo que deban estas asentar en el informe que sobre la detención, el uso de la fuerza y el aseguramiento de objetos hagan los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.

## **VII. La aplicación del Derecho Operacional en las labores de Primer Respondiente de las Fuerzas Armadas**

Sentadas las bases para considerar que los integrantes de las FA son verdaderamente primeros respondientes, toca ahora establecer

cómo es que deben actuar y bajo qué reglas.

*«Resulta más o menos claro que tratándose de la actuación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades de Seguridad Pública lo hacen de manera accesorio y, precisamente en auxilio, por lo que no resulta difícil aceptar que su actuación como auxiliares limite su intervención sin que se les considere como Primeros Respondientes. Mas no debe confundirse esa situación con la muy diversa intervención en acciones de Seguridad Interior, pues esta no es de manera auxiliar, sino subsidiaria y preponderante.»*

Para esto, la mejor forma de establecer un marco conceptual y normativo de la actuación de las FA en las operaciones que realizan es lo que se ha denominado como Derecho Operacional (DOper), que para el caso mexicano, queda claro que será el derecho que regula las tres formas de operar de las FA: (i) en materia de *defensa exterior*, (ii) en acciones de *seguridad interior* y (iii) en funciones de *seguridad pública*, debiendo dividir esta última en (a) funciones *directas* de seguridad pública y (b) funciones de *auxilio* de la seguridad pública.

En palabras de BERMÚDEZ, el DOper es el «derecho que fluye en torno a estrategias, tácticas, planeación, preparación, ejecución y evaluación de las operaciones, misiones y tareas asignadas a las instituciones castrenses», y esas tareas bien pueden derivarse de la «conducción de las hostilidades y otras misiones militares en tiempos de transición, de estabilización o de paz, a efecto de reglamentar el uso de los medios y métodos que deben aplicarse para realizarlas»<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup>. BERMÚDEZ FLORES, Renato de J., «Derecho Operacional», en *Derecho Operacional*, Alejandro Carlos Espinosa (coord.), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2017, p. 156. Por su parte, el EJÉRCITO DE COLOMBIA señala que se trata de «un cuerpo normativo encargado de regular la planeación, preparación, ejecución, evaluación y el seguimiento de cualquier operación militar ya sea ofensiva o

En este mismo sentido se sitúa el EJÉRCITO DE COLOMBIA, al señalar que se integra por:

...los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública; el cual regula la conducción de hostilidades y otras

---

defensiva, que se desarrolle en tiempos de paz o bien en tiempos de guerra». Véase EJÉRCITO DE COLOMBIA, *¿Qué es el Derecho Operacional?*, 09 de septiembre de 2016, disponible en: [\[https://www.ejercito.mil.co/departamentoojuridicointegral/ddhh/dih/queesderechooperacional\]](https://www.ejercito.mil.co/departamentoojuridicointegral/ddhh/dih/queesderechooperacional), consultada el 14 de mayo de 2018. Además, por Resolución número 01898 de 2017 (del 28 de septiembre de 2017), el Ejército Nacional de Colombia aprobó el *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*, en el que se define al DOper como el «conjunto de normas que impactan directamente en el planeamiento, preparación, ejecución y evaluación de las operaciones militares, sea en tiempos de conflicto armado, paz, estabilidad o en el desarrollo de actividades encaminadas a hacer cumplir la ley por parte del Ejército Nacional». Véase FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA, EJÉRCITO NACIONAL, *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*. MFRE 6-27, *Derecho Operacional Terrestre*, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional, septiembre 2017.

misiones militares en tiempos de guerra, transición, estabilización o paz, en cuanto al uso de la fuerza<sup>68</sup>.

El origen de esta manifestación jurídica hunde sus raíces tanto en el derecho positivo como en el consuetudinario, «sustentado incluso desde la Primera (1899) y la Segunda (1907) Conferencias para la Paz, de donde surgió el derecho de La Haya sobre medios y métodos de la conducción de hostilidades»<sup>69</sup>.

Lo más importante a decir aquí, es que el DOper tiene su fundamento en las denominadas *normas de conducción de hostilidades*, cuyo propósito fundamental es la protección de personas y de sus bienes durante una confrontación armada, a través de las normas de Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de Derechos Humanos (DH), que por consiguiente:

(i) Limita el uso de la fuerza y enseña al miembro de la Fuerza Pública la importancia de planear adecuadamente sus operaciones militares, y

(ii) Genera límites fundamentales frente al uso de la fuerza en cualquier tipo de circunstancia fáctica<sup>70</sup>.

Un especial énfasis se ha de poner al entender que el DOper no se

encuentra elaborado para inhibir las operaciones militares, sino por el contrario, para llevarlas a cabo en estricto apego a los «deberes constitucionales»<sup>71</sup>.

En específico, referido el concepto de DOper a la actuación del PR (más en el ámbito de la SegPub), Alejandro CARLOS lo define como:

...el conjunto de obligaciones, medidas y máximas que deben regular la actuación individual y colectiva de los agentes del Estado que realicen funciones de Primer Respondiente, en el desempeño de sus funciones constitucionales en total equilibrio entre la eficiencia y eficacia de éstas con el respeto a la dignidad de toda persona.

El Derecho Operacional corresponde al conjunto de normas jurídicas, nacionales e internacionales que deben ser debidamente incorporadas al ordenamiento interno, y directrices gubernamentales que regulan el empleo de la fuerza por parte de todo agente del Estado en funciones de PR, en los diversos órdenes de gobierno o con criterios de mando único en algunos gobiernos estatales, en cumplimiento de sus misiones Constitucionales y conforme a las particularidades de cada contexto operacional<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> EJÉRCITO DE COLOMBIA, *¿Qué es el Derecho Operacional?*, Loc. cit.

<sup>69</sup> Ídem.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> CARLOS ESPINOSA, Alejandro «La importancia del protocolo de actuación del primer respondiente y su

La doctrina militar pone énfasis en la necesidad de que en el DOper, el núcleo estructural y la necesidad de realizar los planes y órdenes de la operación militar deba circunscribirse a una *orden específica por escrito*, «a efecto de revisar las operaciones, su naturaleza, su desarrollo, el riesgo y el combate», a fin de poder «potencializar la legitimidad y transparencia de las operaciones»<sup>73</sup>.

Sin embargo, la valoración de la legitimidad de las operaciones, así como los riesgos que estar representan, no debe quedar en manos de los comandantes que habrán de efectuar esas mismas operaciones, sino en manos de un experto en materia de DOper, que es conocido como *Asesor Jurídico Operacional* (AsJOper), quien debe ayudar a «proteger jurídicamente las operaciones y los resultado de las Fuerzas»<sup>74</sup>.

---

liga con el Derecho Operacional», en *Derecho Operacional*, Alejandro Carlos Espinosa (coord.), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2017, p. 19.

<sup>73</sup> BERMÚDEZ FLORES, Renato de J. «Derecho Operacional», *op. cit.*, pp. 156 y 157.

<sup>74</sup> Véase COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *El rol del asesor jurídico operacional en el marco de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, Oficina de Asesoría Jurídica. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Perú 2010, p. 121.

Tanto la Oficina de Asesoría Jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Perú, como la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia consideran que la protección jurídica que proporciona el AsJOper busca saber si una operación militar se encuentra apegada a las normas legales para proporcionar seguridad y tranquilidad a los comandantes y a los miembros de las FA «a la hora de cumplir su misión»<sup>75</sup>.

El antecedente de esta figura jurídica se remonta al contenido del artículo 82 del Protocolo I Adicional (GPI), que señala:

Las Altas Partes contratantes en todo tiempo, y las Partes en conflicto en tiempo de conflicto armado, cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto a las fuerzas armadas<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> *Ídem.*, así como MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Rol del Asesor Jurídico Operacional*, Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Derechos Humanos. Grupo de Doctrina y Asesoría Jurídica, 2 Boletín Correo de la ODA, Colombia 2013, p. 4.

<sup>76</sup> *Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Ginebra, 08 de junio de

El *Manual Fundamental de Referencia del Ejército* de Colombia establece que el DOper recoge varias ramas del derecho, destacando los aspectos del derecho penal en las operaciones, al señalar que:

El derecho penal tiene bastantes implicaciones en las operaciones militares, teniendo en cuenta que los procedimientos que se realizan en la captura, incautación, allanamientos, cadena de custodia y primer respondiente están regulados por el Código de Procedimiento Penal; así mismo, lo relativo a la responsabilidad penal individual por la presunta comisión de conductas punibles dentro de las operaciones y los eximentes de responsabilidad penal se regulan en los códigos Penal y Penal Militar<sup>77</sup>.

Pero no solo es relevante el derecho penal en la intervención del AsJOper, pues se espera que él tenga además conocimientos en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho castrense, sistema procesal penal acusatorio y ciencias criminalísticas, así como amplios conocimientos de la doctrina militar, inteligencia militar, planeamiento y conducción de

---

1977, con anexo: Reglamento relativo a la identificación (GPI).

<sup>77</sup> FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA, EJÉRCITO NACIONAL, *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*. MFRE 6-27, *Derecho Operacional Terrestre*, op. cit., p. 1-3.

operaciones militares, logística, sistemas de armas y acción integral, entre otras áreas de las ciencias militares<sup>78</sup>.

Las normas de esta manifestación del derecho deberían contemplar que en lo referente a los planes y órdenes de la operación militar, su núcleo estructural y la necesidad de realizar la misma, se funden en lo que BERMÚDEZ menciona como «la referencia a la obligación de obedecer la orden específica, siempre que esta sea por escrito, a efecto de revisar las operaciones, su naturaleza, su desarrollo, el riesgo y el combate»<sup>79</sup>, para lo que recomienda «elaborar y dotar al personal de las fuerzas armadas, de un documento específico que precise su actuación», debiendo elaborarse un «manual o cartilla»<sup>80</sup>.

Finalmente, debe decirse que al AsJOper la doctrina <sup>81</sup> le reconoce

---

<sup>78</sup> Véase MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Rol del Asesor Jurídico Operacional*, op. cit., p. 6, así como COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *El rol del asesor jurídico operacional en el marco de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, op. cit., p. 123.

<sup>79</sup> BERMÚDEZ FLORES, Renato de J. «Derecho Operacional», op. cit., pp. 156 y 157.

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 157.

<sup>81</sup> Véase MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Rol del Asesor Jurídico Operacional*, op. cit., p. 6, así como

funciones muy relevantes en tres momentos específicos durante: (i) el planeamiento de la operación, (ii) la ejecución de la operación, y (iii) la evaluación de la operación.

En el primero de los casos, sus funciones consistirán en apoyar al Comandante en la evaluación de todos los elementos que recoge la orden de operaciones: evaluación de la inteligencia, evaluación de la misión, etc., así como el tipo de operación y las reglas de empleo y uso de la fuerza correspondiente, para lo que será de mucha utilidad su intervención para efectuar una adecuada comunicación y explicación de las referidas reglas de uso de la fuerza.

Y así como se ha dicho que las órdenes deben constar por escrito, en esta primera fase de planeamiento, se espera que el AsJOper deje constancia de sus valoraciones jurídico-operacionales.

En el segundo momento de su intervención, la asesoría que brinde al comandante deberá asegurar que las decisiones operacionales de este estén fundadas y hagan posible «reaccionar en tiempo real a las coyunturas operacionales»<sup>82</sup>, así como coadyuvar

---

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *El rol del asesor jurídico operacional en el marco de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, op. cit., p. 124.

<sup>82</sup> COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *El rol del asesor*

a que las tropas «entiendan y apliquen correctamente las normas»<sup>83</sup> relativas a las capturas y uso de la fuerza.

Finalmente, durante el último momento de su intervención, orientará su trabajo a «garantizar una mayor coherencia jurídica y un mejor mantenimiento del archivo operacional, verificando que toda operación cuente con sus debidos soportes y que estos queden debidamente archivados»<sup>84</sup>, debiendo «coadyuvar en la elaboración de las denuncias por infracciones al DIH, violación a derechos fundamentales»<sup>85</sup>, así como «verificar que el archivo operacional cuente con toda la información jurídica operacional y soporte legal de las operaciones»<sup>86</sup>.

Con esta visión, resulta congruente concebir las reglas de operación del PR como parte integrante del DOper, a cargo de las FA, sobre todo por lo que hace al uso de la fuerza, y primordialmente a la letal en las tareas que lleve a cabo en acciones de seguridad interior. De modo que, al aplicar el *Manual del uso*

---

*jurídico operacional en el marco de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, op. cit., p. 124.

<sup>83</sup> *Ídem*.

<sup>84</sup> *Ídem*.

<sup>85</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Rol del Asesor Jurídico Operacional*, op. cit., p. 6.

<sup>86</sup> *Ídem*.

de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas<sup>87</sup>, las FA deberán hacerlo con una visión clara de su papel como PR al momento de llenar el documento que haga las veces del IPH, que dé cuenta de su actuación<sup>88</sup> al momento de enfrentarse a la comisión de una conducta delictiva, lo mismo que al momento de realizar una puesta a disposición de los detenidos.

Y por lo que hace a la actuación de las FA en materia de *seguridad pública* hacia el interior de ellas, en observancia del fuero de guerra, con

mayor razón estarán compelidas a actuar como PR en la comisión de delitos contra la disciplina militar cometidos por sus integrantes.

*«... al aplicar el Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas, las Fuerzas Armadas deberán hacerlo con una visión clara de su papel como Primer Respondiente al momento de llenar el documento que haga las veces del informe policial homologado, que dé cuenta de su actuación al momento de enfrentarse a la comisión de una conducta delictiva, lo mismo que al momento de realizar una puesta a disposición de los detenidos.»*

---

<sup>87</sup> Emitido por las Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina conjuntamente el 22 de mayo de 2014, y publicado en el Diario Oficial el día 30 de mayo de 2014.

<sup>88</sup> MORALES señala al respecto, para aquellos PR que incluso pueden ser las FA, que «por lo que se refiere a esta última acción donde el primer respondiente puede causar lesiones al repeler la agresión ese hecho deberá informarlo al Ministerio Público y si la situación lo permite tomará las medidas necesarias para proporcionar la atención médica correspondiente. De todo lo anterior el primer respondiente deberá dejar constancia de lo actuado mediante el acta del informe del uso de la fuerza, contenida en el Informe Policial Homologado que se encuentra como anexo». MORALES LÓPEZ, Juan «La importancia toral del cumplimiento de los protocolos de actuación y el de cadena de custodia como primer respondiente en el nuevo sistema de justicia penal», *op. cit.*, p. 75.



## Fuentes consultadas

### Bibliografía

ALVARADO MARTÍNEZ, Israel, «El concurso de normas en el artículo 414, párrafos primero y segundo del título XXV del Código Penal Federal», *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la República, Sexta Época, núm. 6, diciembre de 2003.

ARZATE, Esther, «Se extingue Akal, el activo petrolero más importante de Cantarell», *Forbes México*, octubre 11, 2016, disponible en: [<https://www.forbes.com.mx/akal/>], consultado el 16 de mayo de 2018.

BAYTELMAN, Andrés y DUCE, Mauricio *Litigación penal, juicio oral y prueba*, Primera reimpresión de la primera edición, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2008.

BERMÚDEZ FLORES, Renato de J., «Derecho Operacional», en *Derecho Operacional*, Alejandro Carlos Espinosa (coord.), Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2017.

CARLOS ESPINOSA, Alejandro «La importancia del protocolo de actuación del primer respondiente y su liga con el Derecho Operacional», en *Derecho Operacional*, Alejandro Carlos Espinosa (coord.),

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2017.

CASTAÑO CONTRERAS, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de Seguridad Nacional en México*, Cámara de Diputados/IMAGIA, México 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Persecución de delitos complejos, experiencia en la investigación criminal*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, Chile 2013.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *El rol del asesor jurídico operacional en el marco de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, Oficina de Asesoría Jurídica. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Perú 2010.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Primer Respondiente. Protocolo nacional de actuación*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, disponible en: [<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>], consultada el 14 de mayo de 2018.

EJÉRCITO DE COLOMBIA, *¿Qué es el Derecho Operacional?*, 09 de septiembre de 2016, disponible en: [<https://www.ejercito.mil.co/dep>

[artamento juridico integral/dd hh dih/que es derecho operacional](#)], consultada el 14 de mayo de 2018.

EVANGELHO DE ARAÚJO, Fabio, *Segurança das infraestruturas críticas de óleo e gás no Brasil: proposta para um programa de Estado*, Trabajo de conclusión del curso. Monografía presentada al Departamento de Estudios de la «Escola Superior de Guerra» como requisito para la obtención del diploma del «Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE)», 2016, Rio de Janeiro, Brasil 2016, disponible en [<http://www.esg.br/images/Monografias/2016/ARA%C3%9AJO.pdf>], consultado el 16 de mayo de 2018.

FLORES ZÁRATE, Rodolfo, «Profesionalización de la policía ejes rectores del primer respondiente policial», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018.

FROMOW RANGEL, María de los Ángeles, «El Sistema Penal Acusatorio en el Distrito

Federal», *Nova Iustitia*. Revista digital de la Reforma Penal, año III, no. 11, mayo 2015, disponible en:

[[http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/15/images/Revista\\_Nova\\_Iustitia\\_Mayo\\_2015.pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/15/images/Revista_Nova_Iustitia_Mayo_2015.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018.

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA, EJÉRCITO NACIONAL, *Manual Fundamental de Referencia del Ejército*. MFRE 6-27, *Derecho Operacional Terrestre*, Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional, septiembre 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *Todo lo que usted quería saber sobre el Nuevo Proceso Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Primera edición electrónica, México, septiembre 2017.

MALAMUD, Marina «El nuevo “militar flexible”», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 4 octubre-diciembre, México 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Rol del Asesor Jurídico Operacional*, Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Derechos Humanos. Grupo de Doctrina y Asesoría Jurídica, 2 Boletín Correo de la ODA, Colombia 2013.

MORALES LÓPEZ, Juan, «La importancia total del cumplimiento de los protocolos

- de actuación y el de cadena de custodia como primer respondiente en el nuevo sistema de justicia penal», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018.
- QUINTANA OSUNA, Karla Irasema «Artículo 129», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, José Ramón Cossío Díaz (coord.), Tirant lo Blanch, México 2017.
- RODRÍGUEZ ALMEIDA, Jesús, «La Policía en el nuevo sistema de justicia penal. Protocolos de actuación de la Policía en el nuevo sistema de justicia penal, primer respondiente y seguridad en salas», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018.
- ROMO, Daniel «El campo petrolero Cantarell y la economía mexicana», *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 183 (46), octubre-diciembre 2015.
- SÁMANO, Luis «Policía y víctima: la función del primer respondiente», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. La Policía en el nuevo sistema de justicia penal, Revista semestral del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año VI, núm. X, disponible en: [[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X\\_Revista\\_NSJP.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1592/X_Revista_NSJP.pdf)], consultada el 14 de mayo de 2018.
- SANTOS PICO, Manuel José, *Apuntes de estrategia sobre Seguridad y Defensa Nacional*, 2ª ed., Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia 2010.
- SOTO HERNÁNDEZ, Elena, *et al.*, «El nuevo papel de la víctima ambiental en el Sistema Procesal Penal Acusatorio Mexicano», *Revista actualidades criminológicas y forenses*, año 1, núm. 1, diciembre 2016-febrero 2017, disponible en [<http://www.revistaforenses.com/assets/rf-v4-dic2016.pdf>], consultada el 14 de mayo de 2018.
- VERRI, Pietro, *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, Comité Internacional

de la Cruz Roja, Buenos Aires, Argentina 2008, voz: Operaciones Militares.

### **Legislación Nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 52, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2012593, bajo el rubro: «LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS».

Tesis P. XVI/2015 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 237, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2010000, bajo el rubro: «SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES».

Tesis de Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 204, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2006225, bajo el rubro: «JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA».

Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 202, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del SJF, el número de registro 2006224, bajo el rubro: «DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL».

Tesis P. III/2013 (10a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 368, Libro XVIII,

marzo de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2003156, bajo el rubro: «SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS DONDE EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE. PARA QUE SUS CRITERIOS TENGAN CARÁCTER VINCULANTE NO REQUIEREN SER REITERADOS».

Tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1085, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2 del SJF y su Gaceta, el número de registro 160868, bajo el rubro: «DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS».

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley General de Protección Civil.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Ley de Seguridad Interior.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Código de Justicia Militar.

Código Militar de Procedimientos Penales.

Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas.

### **Legislación Internacional**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Cabrera y Montiel vs. México*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=343](http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343)], consultado el 19 de marzo de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf)], consultado el 19 de marzo de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006, disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)], consultado el 19 de marzo de 2018.

Convención de las Naciones Unidas  
contra la Delincuencia  
Organizada Transnacional.

Protocolo I Adicional a los Convenios  
de Ginebra relativo a la  
protección de las víctimas de los  
conflictos armados  
internacionales. Ginebra, 08 de  
junio de 1977.