

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La inseguridad pública en México*. III. *De la concurrencia a la centralización*. IV. *Intervención de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública*. V. *Modelo(s) alternativo(s) de seguridad pública*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de Estado federal que tenemos actualmente en México es producto de un largo proceso histórico, en el cual diversas fuerzas políticas se han disputado el poder para imponer su modelo de nación, según conviniera a sus intereses. Lo anterior quiere decir que el sistema federal no se estableció de una vez y para siempre en 1824, sino que hubo momentos en que desapareció y se crearon textos constitucionales centralistas. Afortunadamente, en esa disputa histórica prevaleció desde mediados del siglo XIX la solución federal.

La creación de un Estado federal está ligada al proceso del poder, por lo que es necesario conocer su dinámica y los elementos determinantes para la adopción de esa forma de Estado, que permite distribuir el poder territorialmente y establecer diferentes gobiernos para dar respuesta a las demandas de la población,¹ como la relativa a la seguridad pública, que es materia de este trabajo.

Hay dos elementos que nos permiten tener la comprensión del sistema federal: la distribución del poder territorialmente, que permite a las comuni-

¹ Riker, W. H., *Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.

dades, tener sus propias autoridades, y el empleo del término “autonomía”,² aunque hay que hacer su traducción al ámbito normativo³ para analizar al Estado federal mexicano desde un punto de vista jurídico.

Realizar la anterior operación implica el estudio de las atribuciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, con la finalidad de conocer a fondo la distribución de competencias entre las autoridades que lleva a cabo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya interpretación ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las formas de distribución de competencias⁴ son muy variadas, pero lo más importante es que se correspondan con el proceso histórico de formación del sistema federal para que éste tenga un buen funcionamiento.

Ahora bien, nuestro estudio se centra: *a)* en el estudio de la seguridad pública en México, que entró en una dinámica de deterioro considerable desde finales de la primera década del siglo XXI, pues la comisión de delitos ha aumentado considerablemente, y *b)* en el análisis de las atribuciones con que cuentan los diferentes ámbitos de gobierno en el marco federal y la forma en que sus autoridades han enfrentado el problema de inseguridad pública.

En tal virtud, la finalidad es describir el mapa del federalismo mexicano en materia de seguridad pública; pero, más aún, analizar el proceso de centralización de atribuciones en esa materia y tratar de demostrar que ésta no ha sido la solución a la problemática presentada, pues aunque ha aumentado la intervención federal, la tendencia general ha sido el incremento en la comisión de delitos, por lo que se propone que, en el marco del sistema federal mexicano, se adopte un modelo alternativo de seguridad pública, de

² Carl Friedrich rechaza una perspectiva estática y la noción de soberanía para alcanzar el entendimiento del sistema federal y, por el contrario, considera que se trata de un proceso, de ahí la fórmula de *federalizing process*, además, estima clave el término de “autonomía”. Friedrich, Carl, *Federal Constitutional Theory*, citado por La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 25.

³ Antonio La Pégola, precisamente, en referencia a Carl Friedrich, considera que ese autor no desdeña lo jurídico, pues considera indispensable una forma prevista por el derecho, “La organización técnica del federalismo es confiada a un sistema de normas cuyo valor constitucional resulta evidente”, *ibidem*, p. 36.

⁴ Para el estudio de las formas de distribución de competencias, véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 221; Carpizo, Jorge, “Artículo 124”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., t. II, México, Porrúa-UNAM, p. 1223; Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008; Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

acuerdo con las particularidades de cada comunidad, en el que se fortalezca lo local⁵ y la participación de la sociedad civil.

Se presenta como ejemplo destacado el modelo que fue adoptado en la región lagunera, en el que fue determinante el liderazgo de gobernadores, la participación de las autoridades municipales, el apoyo de las autoridades federales y la participación de la sociedad civil local, para alcanzar resultados positivos frente al problema de inseguridad.

Por tal motivo, este trabajo se divide en las siguientes partes: en la primera, se aborda el problema de la inseguridad pública en México y las causas del aumento de la delincuencia; en la segunda parte se describe el proceso jurídico de centralización de atribuciones; en la tercera parte, se estudia la dinámica relativa al aumento de la intervención de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública; en la cuarta, se plantea la adopción de un modelo alternativo de seguridad pública en el que se fortalezcan las atribuciones, el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las entidades federativas y de los ayuntamientos en el combate a la inseguridad, se establezca la debida coordinación con el gobierno federal, y se pone como ejemplo el caso de La Laguna. Finalmente, se elaboran las conclusiones respectivas.

II. LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La situación de inseguridad pública en México se puede percibir debido al aumento de la comisión de delitos que atentan en contra de los más preciados bienes del ser humano. Las cifras realmente son escandalosas en delitos como el homicidio, la desaparición forzada y el feminicidio, entre otros.

La cantidad de homicidios desde 1990 se ha mantenido alta, pero a partir de 2008 aumentó hasta alcanzar en los últimos años, sumas que superan los 30,000 muertos, tal como lo demuestran las estadísticas que ha presentado el Instituto Nacional de Geografía y Estadística: en 1990 hubo 14,493 homicidios, y se comenzaron a disparar en 2009, con 19,803, en 2010, con 25,757, hasta llegar a cifras mayores a 30 mil homicidios, como en 2017, que fueron 31,174; en 2018, de 35,964; en 2019, de 36,661, y en 2020 se registraron 36,579.⁶

⁵ Por lo local nos referimos tanto al ámbito de las entidades federativas como al de los municipios.

⁶ INEGI, "Mortalidad. Conjunto: Defunciones por homicidios. Información de 1990 a 2020", disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=.

Más aún, con los 8,867 homicidios en 2007, había ocho homicidios por cada 100 mil habitantes, y cuando la cifra pasó a 27,213 en 2011, había 24 por cada 100 mil habitantes; en 2018 llegamos a 35,964, es decir, 29 por cada 100 mil habitantes, y en 2020, a 36,579, por lo que se mantiene esa misma tasa de homicidios. En cuanto a feminicidios se refiere, también han ido en aumento; en 2015 se registraron 411; en 2016 fueron 605; en 2017 se cometieron 742; en 2018 suman 893; en 2019 aumentó a 966, y en 2020 se perpetraron 969.

Por otra parte, la desaparición forzada de personas ha sido uno de los hechos ilícitos que más ha lastimado a la población mexicana; miles de personas han sido víctimas de tal delito, lo que se ha traducido en violación a una multiplicidad de derechos, por tener un carácter pluriofensivo, tal como ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de ahí que el Estado mexicano haya sido condenado en ese sentido.⁷

Las cifras contenidas en el “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, del 6 de enero de 2020, basado en las cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, establece que entre personas desaparecidas o no localizadas, y localizadas hay un total de 147,033, de las cuales el 58% fue localizada; esto es, 85,396, y el 42% se encuentra desaparecida o no localizada, es decir, 61,637.

En relación con dicha situación, cabe preguntarnos cuál o cuáles han sido los factores que causaron un aumento de la violencia en México a finales de la primera década del siglo XXI. Al respecto, se han formulado diversas hipótesis sobre el aumento de la violencia; por ejemplo, Javier Tello Díaz⁸ trató de descifrar el “jeroglífico de la violencia”, y hace un estudio de las diversas narrativas.

La narrativa oficial considera que la violencia se desató debido a que los “criminales comenzaron a diversificar su actividad, mediante búsqueda de un mercado de consumo [de drogas] a nivel nacional”,⁹ pues previamente la actividad del narcotráfico se orientó exclusivamente al tráfico de drogas hacia Estados Unidos; entonces se transitó “de un negocio meramente exportador a ser también un negocio de distribución dentro del país”,¹⁰ que va acompañado de la comisión de otros delitos, como el secuestro y la extorsión.

⁷ Un caso paradigmático para nuestro país, fue el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Al darle cumplimiento (hasta ahora sólo parcialmente) propició cambios en nuestro sistema jurídico, a través de la fijación de criterios de suma importancia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente *Varios 912/2010*.

⁸ Tello Díaz, Javier, “El jeroglífico de la violencia”, *Nexos*, México, 2015.

⁹ *Ibidem*, p. 4

¹⁰ *Idem*.

Hay otras narrativas citadas en el ensayo referido, como la adoptada por Joaquín Villalobos,¹¹ quien considera que lo sucedido es porque hubo puesta y empleo proporcional de la fuerza del gobierno al “problema potencial”, es decir, se emprendió una guerra contra un enemigo poderoso que ya existía y tenía una gran magnitud. Por su parte, Guillermo Valdez¹² estima que no es un problema que surja de la noche a la mañana, sino que tiene veinte años de gestación, y hay un proceso de fragmentación de los cárteles y de lucha entre ellos.

Asimismo, hay analistas como Rubén Aguilar y Jorge Castañeda,¹³ quienes consideran que no era indispensable que el gobierno federal actuara en la forma que lo hizo, pues la violencia no estaba exacerbada; sin embargo, su intervención tenía como uno de sus objetivos legitimar al presidente Felipe Calderón ante los cuestionamientos de su victoria en la elección presidencial de 2006.

Lo cierto es que el aumento de la delincuencia y de la violencia es multifactorial:¹⁴ los cambios en el mercado de drogas, la debilidad de nuestras instituciones, la apresurada declaración de la guerra al narcotráfico; además, no se debe pasar por alto el tráfico de armas, y también se debe poner la atención debida en aspectos como los operativos conjuntos que después se realizaron, las variaciones en los equilibrios sociales y las micro-narrativas locales a que se refiere Fernando Escalante.¹⁵

Como respuesta ante situaciones como la descrita, el Estado mexicano ha implementado diversas estrategias y acciones para combatir a la delincuencia; por ejemplo, se han creado instituciones policiacas, como la Policía Federal (Ley de la Policía Federal)¹⁶ —a partir de una reestructuración de la Policía Federal preventiva, que fue creada en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en 1999—; la Gendarmería, que fue un proyecto de Enrique Peña Nieto que “dejó en el camino”,¹⁷ y terminó por ser parte de la Policía Federal. Esta última fue disuelta el 31 de diciembre de 2019, para dar paso a la Guardia Nacional, la cual se pretende que se articule con las policías

¹¹ *Ibidem*, pp. 5-7.

¹² *Ibidem*, pp. 7 y 8.

¹³ Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

¹⁴ Tello Díaz, Javier, *op. cit.*, nota 8.

¹⁵ Escalante Gonzalbo, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, México, 2011.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009.

¹⁷ Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia, Libertad, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, 2019, pp. 70-72.

en un modelo nacional policial y de justicia cívica,¹⁸ basado en un esquema subsidiario, en el que si los municipios no pueden llevar a cabo la función, la policía estatal la realizará, y si ninguno de esos componentes del sistema federal puede sostenerla, entonces la Guardia Nacional la ejercerá, además de las funciones que ejecuta en el ámbito federal. Aunado a lo anterior, se ha propiciado una intervención más amplia de la fuerza armada permanente en el combate a la delincuencia; pero no se ha logrado recuperar la tranquilidad y la paz social.

Se advierten estrategias fallidas, pues en lugar de fortalecer el estado de fuerza y las capacidades institucionales locales en la lucha contra la delincuencia, se ha optado por centralizar atribuciones y alentar la intervención federal, como se demostrará en el siguiente apartado.

III. DE LA CONCURRENCIA A LA CENTRALIZACIÓN

En este apartado se demostrará la existencia de un proceso de centralización de atribuciones mediante reformas constitucionales, que terminaron con la concurrencia en algunas materias para dejarla totalmente en manos de la Federación; en otras materias se restaron atribuciones legislativas a las entidades federativas, y sólo les quedaron las correspondientes a investigación, persecución, procesamiento de los delitos y ejecución de sanciones.

1. *Delincuencia organizada*

El caso que mejor ejemplifica el paso de la concurrencia a la centralización de atribuciones para legislar es el relativo a la delincuencia organizada, pues con antelación a la expedición de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada¹⁹ no establecía la Constitución general de la República la competencia exclusiva para la Federación, por lo que era una facultad concurrente (artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX).

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte se pronunció en el Amparo en Revisión 583/2010, del 29 de septiembre de 2010. El acto reclamado era la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y su aplicación por parte del magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Noveno Circuito, quien confirmó un auto de formal prisión. En contra de la reso-

¹⁸ Véase el anexo del Acuerdo 05/XLVI/20 Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2021.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 7 de noviembre de 1996.

lución se promovió un amparo, pero fue negado, por lo que se interpuso el recurso de revisión, y el magistrado lo remitió al máximo tribunal.

El amparo en revisión se resolvió con base en los siguientes argumentos:

a) Al momento de expedirse la ley impugnada, la materia regulada “formaba parte de las facultades concurrentes entre la Federación y los Estados, en virtud de lo establecido en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX de nuestra Constitución”.

b) El artículo 21 constitucional otorga facultades concurrentes a la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, y no se limitan al aspecto de organización de los cuerpos policiacos, sino que se incluye la facultad de legislar.

c) dicha disposición constitucional fue instrumentalizada con la expedición de la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,²⁰ la cual se abrogó y dio lugar a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,²¹ y a la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*.

d) la facultad para expedir esta ley estaba otorgada en la fracción XXI del artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión, al establecerse la facultad para emitir actos legislativos en materia de delitos y faltas contra la Federación y en los que se establezcan las penas correspondientes.

e) las entidades federativas tenían competencia para legislar en la materia cuando se tratase de delitos del fuero común que sólo afectasen su territorio.

Antes, la Primera Sala resolvió el Amparo en revisión 1212/2004 el 20 de octubre de 2004, y consideró lo siguiente: a) que el Congreso de la Unión sí era competente para expedir la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, pues la fracción XXI del artículo 73 constitucional lo facultaba para emitir actos formalmente legislativos en materia de delitos y faltas contra la Federación en los que se establezcan las penas correspondientes, y b) empleó analógicamente un criterio de la Segunda Sala, en el que consideró que son constitucionales los artículos 193 y 195 del Código Penal Federal, pues el primero remite a la *Ley General de Salud*, que determina cuáles son los narcóticos, y el segundo tipifica y sanciona como delito la posesión de estos últimos, con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el numeral 194 del propio Código.²²

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

²¹ *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 2009.

²² “Salud, delitos contra la. Son constitucionales los los artículos 193 y 195 del Código Penal Federal, pues el primero remite a la ley general de salud que determina cuáles son los narcóticos y el segundo tipifica y sanciona como delito la posesión de los mismos, con la

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la materia de la delincuencia organizada era concurrente, con lo que se justificaba la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la ley que la regula, pero como no había una facultad expresamente reconocida en el artículo 73 constitucional, la Primera Sala reconoció que era cuestionable “la técnica legislativa utilizada”, pero no suficiente para llevar a la inconstitucionalidad de las normas.

En la reforma constitucional de 2008²³ se eliminó la concurrencia y se fijó en la fracción XXI del artículo 73 constitucional la competencia exclusiva a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada.

En el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional se estableció que las legislaciones locales que regulan la materia de delincuencia organizada continuarían en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerciera la facultad constitucional; además, que los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas normativas, no serían afectados por la entrada en vigor de la legislación federal; por ende, deberían concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también resolvió en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2013, del 3 de julio de 2014, que como corresponde legislar en forma exclusiva al Congreso de la Unión, entonces no se debe ni sustantiva ni adjetivamente normar esa materia, pues no se trata de una ley general, por lo que no se debe establecer habilitación legislativa para las entidades federativas.

En ese mismo asunto se consideró que si bien la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se publicó en noviembre de 1996, “debe entenderse que el mandato del Órgano Reformador de la Constitución no se trata de una instrucción de carácter formal, sino sustancial, esto es, no es necesario que se emita una «nueva ley», a lo que obliga es a que las disposiciones vigentes en la materia sean congruentes con el nuevo contenido fundamental”.

En tal virtud, se presentó una iniciativa en septiembre de 2008, para reformar, adicionar y derogar disposiciones de diferentes ordenamientos jurídicos, entre ellos la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para adecuar la legislación secundaria al texto constitucional, pues no se consi-

finalidad de realizar alguna de las conductas prevista por el número 194 del propio Código”, t. XIV, agosto de 2001, tesis 2a. CLVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación*, p. 248.

²³ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008.

deró expedir una nueva ley desde el punto de vista formal, sino que con las reformas de enero de 2009²⁴ realizadas a la que estaba vigente, para la Primera Sala, se había legislado en términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

2. *Secuestro*

Mediante reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro, con objeto de alcanzar la homogeneidad y facilitar la investigación, persecución y sanción de las conductas que actualizaran dicha figura típica. En tal virtud, bajo ese nuevo esquema, el Congreso de la Unión expidió una ley general, que estableció los tipos penales y las hipótesis en que deberían ser perseguidos éstos por las autoridades locales, quienes dejaron de tener competencia para legislar en relación con la tipificación de las conductas delictivas, pero sí la tienen para conocer de esos delitos federales.

El artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar el Secuestro²⁵ establece los supuestos en los que la competencia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar ese delito es de la autoridad federal: *a)* cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; *b)* cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Nacional de Procedimientos Penales, o *c)* cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, que le remita la investigación correspondiente. En tal virtud, la competencia de las entidades federativas será residual, y sólo podrán legislar en aquellos aspectos no previstos por la ley general.

Las disposiciones aplicables, de conformidad con el artículo 2o., eran las del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los estados; pero mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de junio de 2016 se sustituyó al Código Federal de Procedimientos Penales y se quitó la parte relativa a los códigos adjetivos de los estados, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y se agregó la Ley General de Víctimas.²⁶

²⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 2009.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2010.

²⁶ Con base en lo antes expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2013, declaró inconstitucionales los artículos 26 de la Ley de

3. *Trata de personas*

En este delito sucede algo similar que con el de secuestro; como el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir una ley general en la que se tipifican los delitos y se establezca la punición respectiva, las entidades federativas no tienen más las atribuciones para legislar en la materia, de conformidad con el artículo 124 constitucional.

En el artículo 5o. de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para Protección y Asistencia a las Víctimas de esos Delitos²⁷ se establece la competencia para las autoridades federales de investigar, perseguir y sancionar los delitos tipificados en esa Ley: *a)* cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; *b)* el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretende que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tenga efectos en el extranjero; *c)* lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; *d)* el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, y *e)* que sean cometidos por la delincuencia organizada. En tal virtud, son competentes las entidades federativas para investigar, perseguir y sancionar los delitos tipificados en la Ley cuando no se den los supuestos antes mencionados.

El artículo 9o. establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de delitos materia de la Ley, se aplicarán el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales (hoy Código Nacional de Procedimientos Penales), la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que carecen de competencia las entidades federativas para legislar en materia procesal.

Ejecución de Sanciones y 171 del Código Procesal Penal, ambos del estado de Nuevo León, pues prevenían aspectos relacionados con la prisión preventiva y la restricción de comunicaciones con terceros; empero, se referían a delitos tipificados por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

²⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2012. Se abrogó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de noviembre de 2007.

4. *Desaparición forzada de personas*

También en el tema de la desaparición forzada de personas se expidió una ley general, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, lo cual se hizo en forma tardía, pues no obstante que tiene varios años ese problema, y que se había facultado al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución general de la República, para su expedición, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de julio de 2015, no se expidió con la prontitud debida, sino hasta el 17 de noviembre de 2017, y entró en vigor a los sesenta días de su publicación, la cual abrogó a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas.

En el “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, del 6 de enero de 2020, que se basa en las cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, se establece que entre personas desaparecidas o no localizadas y localizadas hay un total de 147,033, de las cuales el 58% fue localizada, es decir, 85,396, y el 42% se encuentra desaparecida o no localizada; esto es, 61,637, lo cual es realmente impactante e insultante de la dignidad humana.

5. *Seguridad privada*

Otro asunto más en el que se discutió sobre concurrencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue sobre la impugnación de la Ley Federal de Seguridad Privada que realizó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por considerar que no era competente el Congreso de la Unión para legislar en esa materia, sino que era facultad expresa a favor de la propia Asamblea Legislativa (artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso i).

La Suprema Corte resolvió con base en los siguientes criterios: *a)* que la seguridad pública es materia concurrente; *b)* que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo; *c)* que la coordinación debe hacerse a través de una ley en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales; *d)* que la seguridad privada no existe constitucionalmente, sino que la Constitución distingue al sujeto que presta seguridad, por lo que “seguridad pública y privada son dos expresiones de una misma actividad”; *e)* que la seguridad privada debe entenderse como una facultad concurren-

te entre el Distrito Federal y la Federación, en la que se toma en cuenta un criterio cooperativo; esto es, un reparto de competencias entre ambos, atendiendo a la distribución que haga una ley del Congreso de la Unión”, y *f*) la facultad concedida por el artículo 122 constitucional a favor de la Asamblea Legislativa era para legislar en el ámbito competencial que fije la ley marco que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorgó atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad privada, y sí, por el contrario, el artículo 122 otorgó expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la atribución para legislar en la materia de seguridad privada; es decir, era su competencia exclusiva, y también de las entidades federativas, de manera residual, por determinación del artículo 124 constitucional, al no estar concedida expresamente a los órganos federales, tal como se argumentó en el voto de minoría que formuló el ministro José Ramón Cossío Díaz, al cual se adhirieron las ministras Margarita Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, por lo que se debió declarar inconstitucional la Ley Federal de Seguridad Privada.

Se destacan en dicho voto particular los siguientes criterios: *a*) lo inadecuado de utilizar como premisa para interpretar la Constitución mexicana el término de “federalismo cooperativo”, pues “sólo puede ser la conclusión de la lectura del texto constitucional, pero no el punto de partida desde el cual se lean las normas constitucionales”; *b*) en cuestión de concurrencia hay dos vertientes; en la primera, a la Federación sólo le corresponde establecer las condiciones de coordinación entre ella y las entidades federativas, ya que se toma como punto de partida que las competencias están previamente otorgadas, y, en la segunda, es la Federación la que establece la concurrencia y las condiciones constitutivas de las competencias de la Federación y las entidades federativas, y *c*) la Constitución distingue diferentes modalidades de seguridad (seguridad pública, seguridad nacional, protección civil), y de ahí se derivan las diferentes asignaciones competenciales; entonces, la seguridad pública no comprende “la totalidad de elementos de la seguridad” (seguridad privada).

En efecto, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, establece las competencias del Congreso de la Unión para emitir leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, pero también lo hacen expresamente en el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), en favor de la Asamblea Legislativa, al momento de resolverse la

controversia constitucional 132/2006, y de manera residual en favor de las entidades federativas, por lo que eran sólidos y contundentes los argumentos contenidos en el voto particular.

El 28 de mayo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adiciona la fracción XXIII bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se concede la atribución al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de seguridad privada, la que deberá establecer: *a)* las reglas y la autoridad facultada para autorizar y regular a los prestadores de servicios de seguridad privada en todo el territorio nacional; *b)* las reglas de coordinación entre las personas autorizadas a prestar esos servicios y las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno, para la adecuada organización y funcionamiento como auxiliares de la seguridad pública; *c)* también la coordinación de esos prestadores con las instituciones de seguridad pública en situaciones de emergencia y desastre, y *d)* los aspectos vinculados a la coordinación y supervisión de las policías complementarias en el país.

El Congreso de la Unión tiene la obligación de expedir la ley general dentro del plazo de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, y ese mismo plazo se consagra para que dicho órgano legislativo y las legislaturas de las entidades federativas expidan la legislación necesaria para adecuar el marco normativo al decreto y a la ley general.

No me cabe la menor duda de la importancia que la seguridad privada tiene en la actualidad, debido a que las instituciones públicas han sido rebasadas por la delincuencia; pero es necesario que sean de calidad las acciones que realicen y que estén exentas de corrupción.

6. *Legislación procesal penal única*

El sistema acusatorio oral fue consagrado mediante decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2008.²⁸ Los rasgos básicos de dicho sistema, que desde mi punto de vista²⁹ lo caracterizan, son: la separación tajante entre el juez y la acusación, por lo que la carga de probar la responsabilidad del inculpado corresponde al acusador, lo que implica que se debe hacer efectivo el derecho de defensa

²⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008.

²⁹ Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *La casación y el derecho a recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013, p. 11.

en un plano de igualdad con la acusación; además, prevalecen la publicidad y la oralidad.³⁰

Los primeros esfuerzos por cambiar el sistema de justicia provinieron de los estados de Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México y Morelos, que realizaron reformas a sus códigos adjetivos, de ahí que se considere que se trató de una “reforma federalista”. El primer estado en el que entró en vigor el sistema acusatorio, luego de la reforma constitucional de 2008, fue Durango, en su Primer Distrito Judicial, el 14 de diciembre de 2009.³¹

En la práctica pareciera que no había un solo sistema acusatorio, sino uno en cada entidad federativa y uno en lo federal, por lo que se tomó la decisión de expedir un código nacional de procedimientos penales. Entonces, terminó centralizándose dicha atribución (que comprende también a los mecanismos alternativos de solución de controversias y a la ejecución penal), que correspondía a las entidades federativas, en el Congreso de la Unión, al publicarse en 2013 la reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional.³²

El decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 2014, y sus disposiciones tienen observancia general en toda la República mexicana. Por lo que se refiere a las materias que tienen que ver con el sistema acusatorio, los decretos se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, en el siguiente orden: Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, el 29 de diciembre de 2014; Ley Nacional de Ejecución Penal, el 16 de junio de 2016, y Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el 16 de junio de 2016.

7. *Ámbito municipal*

También se advierte el proceso de centralización en aspectos organizacionales y funcionales de los cuerpos de seguridad pública municipal, pasando por la concentración de atribuciones a través de reformas constitucionales, como la realizada al artículo 10 constitucional mediante decreto

³⁰ “...sí forman parte del modelo teórico como de la tradición histórica del proceso acusatorio la rígida separación entre juez y acusación, la igualdad entre acusación y defensa, la publicidad y la oralidad del juicio”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 8a. ed., trad. de Andrés Perfecto *et al.*, Madrid Trotta, 2006, p. 563.

³¹ La declaratoria fue emitida por el Congreso local a solicitud expresa del Tribunal Superior de Justicia. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*, núm. 47, del 10 de diciembre de 2009.

³² *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 2013.

publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1971, relativo a la portación de armas, que sustituyó la sujeción a los reglamentos de policía para que se hiciera a través de la ley (Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).³³

En el último informe que rindió Enrique Peña Nieto en calidad de presidente de la República reconoció lo siguiente: “se estima que 651 municipios carecen de una fuerza policial propia. Adicionalmente, de quienes sí la tienen, casi mil 400 cuenta con menos de 50 elementos cada una...”.³⁴ Esos datos nos permiten comprender uno de los motivos del aumento de la inseguridad, aunque con ello el expresidente trató de justificar la intervención del ejército y la marina en tareas de seguridad en su sexenio, en el que por cierto los homicidios superaron a los que se cometieron en el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Se han experimentado esquemas, como el mando policial único, a partir del gobierno del presidente mencionado al final del párrafo anterior, que es un modelo policial centralizado; pero hay quien lo considera como “una segunda vertiente del proceso de militarización de la seguridad pública. Esto debido a que el principal efecto en las entidades federativas es la adopción lisa y llana del modelo de policía militarizada”.³⁵ Se pretendía llegar a la desaparición de los cuerpos de seguridad pública municipal, pero eso sería violatorio del artículo 21 constitucional.

En el caso de la región lagunera (que se analizará en el último apartado), en específico, en Coahuila, en el “Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales. Diagnóstico 2020”³⁶ del gobierno del estado, se establece que 35 de sus municipios tenían mando único policial y 29 de ellos habían suscrito el convenio respectivo. Además, seguía operando el mando coordinado entre los gobiernos de Coahuila, Durango y el federal, para mantener la seguridad pública, pues para ello se creó la Policía Metropolitana.

³³ Concha Cantú, Hugo, “Artículo 10”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. I, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 98-105.

³⁴ Peña Nieto, Enrique, *6to. Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 2018, p. 16, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_153584381_3.pdf.

³⁵ Moloeznik, Marcos Pablo, “¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?”, *Derecho en acción*, México, CIDE, 2016, disponible en: <https://derechoenaccion.cide.edu/tag/mando-unico/>.

³⁶ Gobierno del Estado de Coahuila, “Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales, Diagnóstico 2020”, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 2020.

Para el 30 de noviembre de 2018, los municipios del país contaban con un estado de fuerza de 127,480³⁷ elementos (sin contar al personal administrativo), el cual se pretende aumentar, según se señala en el Modelo Nacional Policial y Justicia Cívica que se implantó durante el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador. Una de las estrategias planteadas en este Modelo es la relativa a que las policías municipales asuman un rol proactivo, para que se conviertan en policía de proximidad orientada a la solución de problemas de seguridad, además de participar en la recepción de denuncias en estaciones fijas y móviles de policía, así como en la investigación mediante la creación de agrupamientos en su interior de profesionistas de diversas disciplinas científicas que realicen esa función.

En cuanto a la justicia cívica, se actualiza el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, que fue aprobado en el acuerdo 06/XL/16 por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en 2016, con base en el diagnóstico elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El actual Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en julio de 2019, al que se incorpora una visión de justicia cívica con enfoque restaurativo para facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia; además, se introducen como sanciones, medidas para mejorar la convivencia cotidiana como trabajo a favor de la comunidad para contribuir a las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores.

IV. INTERVENCIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN GARANTIZAR LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

En este apartado se describirá la forma en que la fuerza armada permanente ha aumentado su intervención en seguridad pública, por lo que se procederá a estudiar la evolución de la normativa constitucional y su interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁷ Dicha cifra se tomó del anexo del Acuerdo 05/XLVI/20 Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2021, p. 26, cuya fuente fue “CNI-SESNP con base en la información suministrada por las entidades federativas y proporcionadas por Plataforma México con fecha de corte al 30 de noviembre de 2018...”. En ese mismo anexo y página se menciona que el estado de fuerza estatal es de 128,193, por lo que sumado al municipal da un total de 255,673. También se cita en la página 25 que el estado de fuerza para el 4 de junio de 2019, de acuerdo con el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, era de 332,597, que incluye policía preventiva, Ministerio Público, policía de investigación y oficial de guarda y custodia.

1. *Antecedentes del artículo 129 constitucional*

En el proceso de creación de la Constitución de 1857 se realizó un debate muy interesante sobre el artículo 122, que es el equivalente al artículo 129 actual, que limita la actuación de la autoridad militar en el tiempo de paz, al ejercicio de las funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

En la sesión del 13 de agosto de 1856, se dio cuenta con la proposición de treinta diputados, relativa a un artículo constitucional que suprimiera las comandancias militares y principales, la cual se admitió y pasó a la Comisión de la Constitución, que se pronunció a favor de la propuesta, pues consideraban que habían sido “casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los estados”; pero consideró que la prohibición no debería ser materia de un artículo, pues podían las circunstancias requerir de alguna institución, aunque estuviera organizada de manera diferente, por lo que debería pasarse a deliberación al Congreso.

En ese contexto, el diputado Arriaga presentó un voto particular contra la propuesta de que una ley regule a otra institución semejante a las comandancias, ya que consideró que no bastaba cambiar el nombre, pues pudieran replicarse “los mismos o quizás peores vicios”, por lo que se requería su abolición:

No han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia, sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas y civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas aquellas querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas. Y cuan fácil y cuan peligrosa sea la tentación de abuso del poder militar... (énfasis añadido).

El diputado Arriaga propuso con antelación un artículo, que desechó la mayoría: “El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil”, pues consideraba que debería actuar “saliendo de su esfera”, sólo cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza, por lo que estaba de acuerdo con la primera parte del artículo, que establecía que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas

a la disciplina militar. Pero en la segunda parte del artículo propuso: “Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes”. El voto particular, en esta segunda parte fue aprobado por 74 votos, y sólo hubo cinco votos en contra.

Décadas más tarde, en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el artículo 128 del proyecto de Constitución fue aprobado sin discusión el 25 de enero de 1917, y quedó definitivamente como artículo 129.

2. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizada en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96

Precisamente, el voto particular de Arriaga y lo decidido en el Congreso Constituyente de 1856-1857 tomó en cuenta la Suprema Corte de Justicia para resolver en el siglo pasado la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, el 5 de marzo de 1996, en la que interpretó que histórica y teleológicamente el artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión que pretendían los 167 diputados que la promovieron, pues

La intención del Legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo a las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el medio de control de constitucionalidad y la validez de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales incluían como integrantes de dicho Sistema a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, por los siguientes motivos:

- a) El artículo 21 constitucional no señala dependencia ni organismo, ni para incluirlo ni para excluirlo para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- b) que la seguridad no es exclusiva de las policías, sino que incluye a todas las autoridades que directa o indirectamente tienen que ver con ella;

- c) que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique competencias constitucionales;
- d) tampoco esa instancia tiene facultades ejecutivas, sino consultivas y normativas;
- e) las fuerzas armadas tienen funciones que van más allá de las estrictamente militares, y
- f) la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos³⁸ establece que las Fuerzas Armadas tienen la misión de “garantizar la seguridad interior”, además de prestar ayuda en caso de desastres, entre otras.

Con la decisión adoptada, se abrió parcialmente la puerta para la participación de la fuerza armada permanente en la función de garantizar la seguridad pública, pero fue insuficiente para garantizarle a sus integrantes la protección legal y la intervención en la función que está encomendada a las autoridades civiles, de ahí que después se expidió la Ley de Seguridad Interior.

3. *Ley de Seguridad Interior*

Con la finalidad de justificar jurídicamente la intervención de la fuerza armada permanente para garantizar la seguridad pública, se expidió a finales de 2017 la Ley de Seguridad Interior,³⁹ pero encubría aspectos de seguridad pública, por lo que fue objeto de impugnación. En el juicio de amparo indirecto 118/2018, el juez octavo de distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México concedió el amparo y la protección de la justicia de la Unión respecto de algunos artículos que declaró inconstitucionales.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 16/2018 y 21/2018, el 15 de noviembre de 2018, y por mayoría de nueve votos en contra de la propuesta del proyecto, se inclinó por la invalidez de la ley impugnada, por considerar que el Congreso de la Unión excedía su competencia, y que constituía un fraude a la Constitución, pues a través de esa ley se “permite la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles”. No obstante, reconoció que había “ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir

³⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1986.

³⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017.

en materia de seguridad pública, pero esto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles y es de manera temporal”.

4. *Guardia Nacional*

La reforma al artículo 21 constitucional fue en 2019,⁴⁰ y consagró como institución de seguridad pública a la Guardia Nacional, que estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública.

Antes de la reforma, por “Guardia Nacional” se entendía a una institución que tuvo su origen en 1846, y que combatió en el siglo XIX, primero a las tropas norteamericanas, y después, a las fuerzas invasoras francesas.⁴¹ Después de la reforma constitucional, el término dejó de significar lo que históricamente representaba, y se creó la voz “cuerpos de reserva”, para sustituirlo.

La Guardia Nacional se constituiría, en principio, con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República. Las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participarían para el establecimiento tanto de su estructura jerárquica como de sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán ser homologados en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la fuerza armada permanente.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, constitucionalistas y especialistas en la materia se pronunciaron en contra de la iniciativa, por considerar que significaba la militarización del país.⁴²

5. *Acuerdo presidencial del 11 de mayo de 2020*

Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, emitió un acuerdo en el que se ordena a la fuerza armada permanente, participar en tareas de seguridad pública. Su fundamento está en el artículo quinto tran-

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019.

⁴¹ Solano González, Jesús, *La Guardia Nacional*, disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1502-1428-1-PB.pdf>.

⁴² Salazar, Pedro, “La Corte, la militarización y sus precedentes”, 7 de octubre de 2020, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/15082/16066>.

sitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución mexicana.⁴³ En dicha disposición se estableció que

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El acuerdo referido fue duramente criticado⁴⁴ por quienes consideran que militariza la seguridad pública. Lo cierto es que el acuerdo presidencial tiene vicios de inconstitucionalidad, tal como se demuestra a continuación. Es inconstitucional el acuerdo,⁴⁵ pues el artículo 129 constitucional prevé que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, de ahí que se exija que la participación de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública sea extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada, así como fiscalizada, tal como lo consagró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Alvarado Espinoza*,⁴⁶ en el párrafo 182, para que la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública cumpliera con dichos estándares.

No obstante, hay contradicciones entre el acuerdo y esos estándares internacionales; por ejemplo, se establece que la participación de la fuerza armada debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, pero no se cumple, pues el acuerdo contiene el error de instruir al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y Marina, en la forma en que la fuerza armada permanente complementará la función de la Guardia Nacional.

⁴³ *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019.

⁴⁴ Carbonell, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/miguel-carbonell/>; López Ayón, Sergio *et al.*, “Normalizar la militarización: un análisis jurídico del acuerdo presidencial”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>.

⁴⁵ Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, “Implicaciones del acuerdo presidencial”, *El Sol de Durango* del 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.elsoldedurango.com.mx/analisis/comentarios-constitucionales-5257471.html>.

⁴⁶ Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

Tampoco se cumple con que la fiscalización sea llevada a cabo por órganos civiles, competentes, independientes y técnicamente capaces, puesto que en el acuerdo se establece que la supervisión y control de las tareas realizadas por la fuerza armada permanente estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

Aunado a lo anterior, se encuentran las siguientes implicaciones: *a)* al realizar la fuerza armada permanente tareas de seguridad pública, actuará fuera del alcance que establece el artículo 13 constitucional en relación con el fuero militar, por lo que si se le imputan a sus miembros hechos que la ley señale como delito serán procesados por tribunales ordinarios; *b)* también se correrán riesgos de violación a derechos humanos, como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues por el entrenamiento que tienen, su objetivo es derrotar al enemigo, que es diferente a la seguridad pública, y *c)* se va a desalentar el fortalecimiento de las corporaciones policiacas locales, que son quienes en mayor medida conocen la problemática de las entidades federativas y de los municipios.

La fuerza armada permanente merece todo nuestro respeto, por la alta responsabilidad que tiene en el mantenimiento de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, pero se corre el riesgo de desvirtuarla por asignarle tareas en materia de seguridad pública (y otras más que nada tienen que ver con su misión),⁴⁷ más aún si el acuerdo no cumple con los estándares internacionales y no se atienden sus implicaciones.

V. MODELO(S) ALTERNATIVO(S) DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una experiencia positiva en la lucha contra el crimen organizado que demuestra que sí es posible adoptar un modelo (o modelos) diferente(s) de seguridad pública es el caso de *La Laguna*, en el que fue decisiva la participación de las autoridades locales, con el apoyo de las federales, en su combate. Dicha región está formada por algunos municipios de Coahuila y otros de Durango, es muy próspera en términos económicos, pues hay una intensa actividad empresarial, que se traduce en la producción e intercambio de productos.

No obstante, esa bonanza económica fue puesta en jaque al generarse problemas de seguridad pública, pues si bien por varios años han estado asentados en la región diversos grupos delictivos, la inseguridad y el número de delitos cometidos con el arribo del cartel de los Zetas aumentaron

⁴⁷ Espino, Manuel, “Suman fuerzas armadas 27 proyectos civiles”, *El Universal*, 21 de marzo de 2021; Hope, Alejandro, “¿El ejército empresario?”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2020.

considerablemente, por lo que el orden público se alteró y, por ende, la tranquilidad de los habitantes de dicha zona del país, al grado tal que varias personas perdieron su vida, y otras fueron privadas de su libertad y de su patrimonio.

La investigadora Guadalupe Correa-Cabrera explica que esa situación se debió al cambio de modelo criminal, lo que produjo que la violencia aumentara a niveles no vistos con antelación. Los Zetas cambiaron de modelo criminal y crearon temor entre la población, pues “involucraban formas de asesinato espectaculares y sofisticadas, tales como el desmembramiento, la decapitación y la disolución de restos humanos en ácido”,⁴⁸ y luego las daban a conocer a través de diversos medios para generar temor y zozobra entre la población.

Se hizo muy difícil la vida cotidiana, pues a toda hora se cometían delitos, a tal grado que muchas personas se vieron obligadas a mudar de domicilio para proteger su vida, su libertad y sus propiedades. Cada persona tenía un familiar, una amistad o a alguien conocido que había sido víctima de algún delito. Uno de los grupos que se vio seriamente afectado fue el empresarial, aunque no exclusivamente, pues también hubo gremios muy lastimados por el crimen, como el de las y los comunicadores.

Por tales motivos, se tomaron medidas drásticas y contundentes para recuperar la tranquilidad perdida. En una investigación que encabezó Sergio Aguayo, del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, y Javier Garza Ramos, de la Universidad Iberoamericana, en la que participaron otras personas e instituciones, y fue patrocinada por la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas (CEAV) y la Fundación Ford, que luego dio lugar al libro “*Reconquistando*” *La Laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*,⁴⁹ se describe la estrategia y las acciones que se tomaron, y que produjeron resultados positivos al disminuir los delitos.

Fue determinante la voluntad política de las autoridades locales para dar respuesta a la demanda de la sociedad de seguridad pública; hubo el compromiso de gobernadores y la cooperación de las autoridades municipales,⁵⁰ por lo que el Consejo Estatal de Seguridad realizó varias reuniones para tomar las decisiones necesarias, lo cual tuvo eco por parte del gobierno federal

⁴⁸ Correa-Cabrera, Guadalupe, *Los Zetas Inc.: la corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Planeta, 2018, p. 64.

⁴⁹ Aguayo, Sergio et al., “*Reconquistando*” *la Laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, 2020.

⁵⁰ Los gobernadores de Coahuila fueron Rubén Moreira Riquelme (1 de diciembre de 2011-30 de noviembre de 2017), y después Miguel Ángel Riquelme, quien también fue presidente municipal (2013-2016).

y, en consecuencia, el apoyo correspondiente, como la construcción de tres instalaciones militares en Frontera, Piedras Negras y San Pedro; además, hubo un mando especial, en el que su coordinación estuvo a cargo de la Sedena, la que proporcionó inteligencia, y funcionó como operativo conjunto.

Como parte de las acciones que se tomaron para tener el control de la seguridad pública, de acuerdo con lo declarado por los entrevistados al grupo de investigadores encabezado por Sergio Aguayo, fueron las siguientes: la recuperación del penal de Piedras Negras, que prácticamente se había convertido en cuartel delictivo; hubo una limpia en los cuerpos de policía; fue nombrado por la policía estatal el director de las policías municipales; se les pagó mejor a sus agentes, y también a la policía de elite que existía, el Grupo de Armas y Tácticas Especiales (GATE), que luego se transformó en Fuerza Coahuila a partir de 2016. Por otra parte, se atacaron las finanzas criminales: se clausuraron casinos, hubo cierre de *tables dance*, se combatió la venta ilegal de alcohol, se instalaron bloqueadores en los centros de readaptación social, se exigió que todos los vehículos trajeran placa, se cerraron *yonkes* o deshuesaderos, entre otras acciones. También se tomaron medidas para modificar la “cultura” que se había normalizado: frenar la difusión de los narcocorridos y combatir la cultura de la violencia, entre otros aspectos.⁵¹

Diferentes grupos sociales, como el empresarial, tuvieron participación decidida para poner freno a la inseguridad. A instancia de esos grupos se creó desde los años noventa, un grupo antisequestros, que tuvo resultados en el corto plazo, aunque después su dirigente fue levantado y desaparecido. Luego nació la Fuerza Metropolitana, seguida del grupo antisequestros conocido como la Unidad Metropolitana Antisequestros. Aunado a lo anterior, se creó el primer Observatorio impulsado por México Evalúa y otro en Saltillo.

Otro grupo que tuvo intervención relevante en el proceso relatado fueron los colectivos de víctimas. Sergio Aguayo menciona que el

núcleo del cual irradió el movimiento de desaparecidos estuvo en Saltillo... El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de la Diócesis de Saltillo fue la primera organización que acompañó a los familiares y los alentaba a trabajar juntos para obtener mejores resultados en las labores de búsqueda.⁵²

Relata que fue fundamental el liderazgo de personas como el obispo Raúl Vera y Blanca Martínez Bustos. El primer grupo en La Laguna fue Víc-

⁵¹ *Ibidem*, pp. 47-51.

⁵² Aguayo, Sergio, *op. cit.*, nota 49, p. 77.

timas por sus Derechos en Acción (Grupo Vida). Por su parte, el movimiento social de familiares de personas desaparecidas agrupadas en Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec), se mantuvo muy activo en la búsqueda de desaparecidos, al grado tal que fue “uno de los grupos más sólidos del país”.⁵³ También se creó el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).

Todo este proceso que se llevó a cabo para pacificar a La Laguna produjo consecuencias jurídicas, al aprobarse los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas y Ofendidos de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2012); Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2014); Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2014), y Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016).

VI. CONCLUSIONES

Ante el aumento considerable de delitos cometidos en México a finales de la primera década del siglo XXI, se han adoptado estrategias que tienen como eje fundamental la centralización de atribuciones en los órganos federales, en detrimento de los locales, y la intervención cada vez mayor de la fuerza armada permanente en garantizar la función de seguridad pública, no obstante que en tiempo de paz sólo pueden realizar funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar, de acuerdo con el artículo 129 constitucional, aunado a que la seguridad pública es una función propia de las autoridades civiles, de conformidad con el artículo 21 constitucional; pero, a final de cuentas, en los últimos años ha crecido aún más la inseguridad, que se aprecia en el número de delitos perpetrados en agravio de la población.

Por tal motivo, se propone adoptar un modelo alternativo de seguridad pública en el marco del sistema federal, atendiendo a las particularidades de cada comunidad, *a)* en el que se fortalezcan las atribuciones de las autoridades locales, el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las entidades federativas y de los municipios; *b)* se propicie y garantice la participación de la sociedad civil en la protección de sus derechos; *c)* se dé el apoyo suficiente del gobierno federal a las iniciativas y decisiones que tomen las autoridades locales, y *d)* además, que haya la suficiente coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno en el combate al crimen organizado. Un

⁵³ *Idem.*

ejemplo de que sí se puede recuperar un nivel aceptable de seguridad que permita a las personas tener paz y tranquilidad, es el caso de La Laguna, de ahí que haya que desarrollar un modelo de acuerdo con las particularidades de las diferentes comunidades asentadas en cada región geográfica que habitan, para obtener resultados positivos.

VII. FUENTES CONSULTADAS

- AGUAYO, Sergio *et al.*, “Reconquistando” *La laguna. Los zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014*, México, El Colegio de México, 2020.
- AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- CARBONELL, Miguel, “La militarización de la seguridad pública”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/miguel-carbonell/>.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995.
- CARPIZO, Jorge, “Artículo 124”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2a. ed., t. II, México, Porrúa-UNAM, 1995.
- CONCHA CANTÚ, Hugo, “Artículo 10”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., t. I, México, Porrúa-UNAM, 1995.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe, *Los zetas Inc. La corporación delictiva que funciona como empresa transnacional*, México, Planeta, 2018.
- ESPINO, Manuel, “Suman fuerzas armadas 27 proyectos civiles”, *El Universal*, 21 de marzo de 2021.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Andrés Perfecto *et al.*, 8a. ed., Madrid, Trotta, 2006.
- FRIEDRICH, Carl, *Federal Constitutional Theory*, citado por La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, 2a. ed., México, Porrúa, 2009.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA, *Diagnóstico 2020. Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales, estatales y municipales*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, 2020.
- HOPE, Alejandro, “¿El ejército empresario?”, *El Universal*, 23 de diciembre de 2020.

- INEGI, “Mortalidad. Conjunto: Defunciones por homicidios. Información de 1990 a 2020”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.as.p?proy=.
- LA PÉRGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LÓPEZ AYÓN, Sergio *et al.*, “Normalizar la militarización: un análisis jurídico del acuerdo presidencial”, *Nexos*, México, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48138>.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo, “¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?”, *Derecho en acción*, México, CIDE, 2016, disponible en: <https://derechoenaccion.cide.edu/tag/mando-unico/>.
- OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO, Seguridad, Justicia, Libertad, *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*, 2019.
- PEÑA NIETO, Enrique, *6to. Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 2018, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_2018_0901_1535843813.pdf.
- RIKER, W. H., *Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *La casación y el derecho a recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, “Implicaciones del acuerdo presidencial”, *El Sol de Durango*, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.elsoldedurango.com.mx/analisis/comentarios-constitucionales-5257471.html>.
- SALAZAR, Pedro, “La Corte, la militarización y sus precedentes”, 7 de octubre de 2020, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/15082/16066>.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.
- SOLANO GONZÁLEZ, Jesús, *La Guardia Nacional*, disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1502-1428-1-PB.pdf>.
- TELLO DÍAZ, Javier, “El jeroglífico de la violencia”, *Nexos*, México, 2015.