

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Migraciones

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 23, diciembre de 2018  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>  
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Comité Asesor Internacional**

- Doctor Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela (USC), España.
- Doctora Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Marco Cepik Ph.D., Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ, Brasil.
- Chris Garcés Ph.D., Universidad de Cuenca, Ecuador.

**Consejo Editorial de URVIO**

- Doctor Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Doctor (candidato) Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.
- Doctora Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Doctora (candidata) Gilda Guerrero, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

**Director de FLACSO, sede Ecuador**

Dr. Juan Ponce Jarrín

**Director de URVIO**

Dr. Fredy Rivera

**Editor General de URVIO**

Mtr. Liosday Landaburo

**Asistente Editorial**

Martín Scarpacci

**Edición de estilo**

Alas Letras

**Dirección de arte**

Martín Scarpacci e Ileri Ceja Cárdenas

**Imagen de portada y carátulas**

Edu León

**Diagramación**

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

**Envío de artículos**

[revistaurvio@flacso.org.ec](mailto:revistaurvio@flacso.org.ec)

**FLACSO, sede Ecuador**

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego

de Almagro. Quito, Ecuador

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

## Tema central

---

De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano” . . . . .	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley . . . . .	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migración como violencia de Estado. El sur de México como escenario . . . . .	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera . . . . .	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú . . . . .	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? . . . . .	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo . . . . .	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

## Misceláneo

---

- Sistemas de detección de disparos: ¿son eficaces para controlar la violencia con armas de fuego en América Latina? ..... 128-141  
*Juan R. Aguilar*
- La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos ..... 142-159  
*Laura Nelly Medellín Mendoza*

## Reseñas

---

- Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) ..... 161-165  
*Luis Umbría Acosta*
- Política editorial. .... 166-173

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

## Central topic

From the age of migration to the century of security: the emergence of 'control policy with a (in)human face' .....	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrations and borders in the age of the fetishism of the law .....	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migration as state violence. Southern Mexico as stage .....	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Gazes from southern Mexico on security and border .....	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Social Reconfiguration: Between Migration and Insecurity Perception in Lima, Peru .....	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Migration policy and security in Argentina today: human rights paradigm jeopardizes? .....	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism .....	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

## Misceláneo

---

Gunshot detection systems: Are they effective in controlling firearms  
violence in Latin America? ..... 128-141  
*Juan R. Aguilar*

The Law of Internal Security in Mexico: between the reason of State and  
the justification of human rights ..... 142-159  
*Laura Nelly Medellín Mendoza*

## Books reviews

---

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado  
en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?  
(Daniel Sansó-Rubert Pascual) ..... 161-165  
*Luis Umbría Acosta*

Política editorial. .... 166-173

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

## Tema Central

---

Era da migração ao século da segurança: o surgimento de 'políticas de controle com rosto (des)humano' . . . . .	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrações e fronteiras na era do fetichismo da lei . . . . .	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migração comoviolência de Estado. O sul do México como cenário . . . . .	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Olhares do sul do México sobre segurança e fronteira . . . . .	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Reconfiguração social: Entre a percepção da migração e insegurança em Lima, Peru . . . . .	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Política migratória e segurança na Argentina hoje: o paradigma de direitos humanos em xeque . . . . .	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Propostas para regulamentar as migrações no Chile e a obstinação do securitismo . . . . .	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	



## Diversos

---

Sistemas de detecção de tiros ¿São eficazes no controle da violência com armas de fogo na América Latina? ..... 128-141  
*Juan R. Aguilar*

A Lei de Segurança Interna no México: entre a razão do Estado e a justificação dos direitos humanos ..... 142-159  
*Laura Nelly Medellín Mendoza*

## Resenha

---

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) ..... 161-165  
*Luis Umbría Acosta*

Política editorial. .... 166-173

# La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos

*The Law of Internal Security in Mexico: between the reason of State and the justification of human rights*

*A Lei de Segurança Interna no México: entre a razão do Estado e a justificação dos direitos humanos*

---

Laura Nelly Medellín Mendoza<sup>1</sup>

*Fecha de envío: 7 de junio de 2018*  
*Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2018*

## Resumen

Presentamos un análisis cualitativo exploratorio-descriptivo desde la Ciencia Política acerca de la argumentación sostenida en las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior (LSI) presentadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Dos conceptos operativos guían el análisis: razón de Estado y derechos humanos, presentes tanto en las justificaciones implícitas de quienes impulsan la Ley como en las de sus detractores, quienes la califican de violatoria de derechos humanos. En este último punto, nos concentramos en revisar dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por un grupo de legisladores de oposición que no votaron a favor de la LSI en la Sexagésima Tercera Legislatura. Nos interesa mostrar la colisión de argumentos entre la visión de Estado, que quiere legitimar jurídicamente la presencia del Ejército en las calles y la otra visión, que asume una justificación garantista de los derechos humanos.

**Palabras clave:** derechos humanos; fuerzas armadas; razón de Estado; seguridad interior; seguridad nacional

## Abstract

We present an exploratory qualitative analysis from the standpoint of Political Science about the argumentation sustained in the initiatives of the Internal Security Law (LSI) presented by the Institutional Revolutionary Party, the National Action Party and the Party of the Democratic Revo-

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León, México, [laura.medellinmn@uanl.edu.mx](mailto:laura.medellinmn@uanl.edu.mx)

lution. Two operative concepts guide the analysis: reason of State and human rights, both present in the implicit justifications of those who promote the law, and in those of its detractors, who qualify it as a violation of human rights. In this last point, we concentrate on reviewing two unconstitutionality actions presented by the National Commission of Human Rights and by a group of opposition legislators who did not vote in favor of the LSI in the Sixty-Third Legislature. We aim to show the collision of arguments between the vision of the State, which wants to legally legitimize the presence of the Army in the streets, and the other vision, which assumes a guaranteeing justification of human rights.

**Key words:** armed forces; human rights; interior security; national security; reason of State

### Resumo

Nós apresentamos uma análise qualitativa exploratória do ponto de vista da ciência política sobre o argumento apresentado nos esforços da Lei de Segurança Interna (ISA) apresentados pelos partidos políticos (PRI, PAN e PRD). Começamos com dois conceitos operacionais que orientam a análise: razões de direitos de estado e humanos que estão presentes em ambas as justificativas implícitas dos defensores da lei, como seus detratores que classificação violação dos direitos humanos. Sobre este último ponto, nós nos concentramos em analisar duas ações de inconstitucionalidade apresentada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e um grupo de parlamentares da oposição que não votaram a favor da LSI na sexagésima terceira Legislatura. O que queremos mostrar é a colisão de argumentos entre a visão do Estado que quer legalmente legitimar a presença do Exército nas ruas e a outra visão que pressupõe uma justificativa garantidora dos direitos humano.

**Palavras chave:** direitos humanos; Razão Estado; segurança interior; segurança nacional; forças Armadas

### Introducción

Consideramos importante para el debate actual en México analizar las argumentaciones en torno a la Ley de Seguridad Interior (LSI) que han sido presentadas tanto por los partidos políticos que fundamentan su necesidad como por diversos actores de la sociedad civil y política que la consideran un retroceso en la protección constitucional de los derechos humanos. Hay dos conceptos que operacionalizan la argumentación en conflicto: por un lado (el de la justificación), la razón de Estado y por otro, la visión que estima una violación flagrante de los derechos humanos con la sola promulgación de la Ley. La metodología de este artículo parte de un diseño de tipo cualitativo exploratorio-descriptivo. Utilizamos principalmente fuentes documentales, de carácter legal-normativo.

En la primera sección exponemos el panorama de la violencia en el país, mediante la revisión de estudios que, desde diversas ópticas, se han acercado al fenómeno. Sin entrar en detalle, mencionamos el conjunto de leyes en materia de seguridad aprobadas en los últimos años, que los expertos llaman el “régimen de restricción de derechos fundamentales”. La reciente aprobación de la LSI, según la retórica de los grupos parlamentarios que la impulsaron, estaría plenamente justificada frente a las amenazas al Estado mexicano. En un segundo apartado, desde la teoría del realismo político, partimos del concepto de razón de Estado para comprender los argumentos de los actores políticos que fueron utilizados para aprobar la LSI y su variable determinante “del uso legítimo de fuerza” para dar certeza legal a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Sin embargo, veremos que a pesar

que en la justificación se pedía establecer parámetros conceptuales definidos entre “seguridad nacional” y “seguridad interior”, esto por lo menos en la ley aprobada, fueron términos indiferenciados.

En el tercer apartado nos concentramos solo en dos acciones de inconstitucionalidad presentadas particularmente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por un grupo de legisladores de oposición que no votaron a favor de la LSI en la Sexagésima Tercera Legislatura (Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura 2018). Aún no ha terminado el debate jurídico, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se encuentra analizando todos los recursos de impugnación contra la Ley.

## El panorama de la violencia y la legislación en materia de seguridad

Aunque México ha pasado por dos revueltas populares (una en el siglo XIX [proceso independentista de 1810] y otra en el siglo XX [Revolución de 1910]), ambas con saldos de millones de muertos, actualmente también se vive una catástrofe nacional. Han existido miles de muertes relacionados con la violencia y no se sabe con certeza cuando vaya a concluir. Algunos la han catalogado de “guerra absurda” contra el narcotráfico, por la falta de una estrategia clara desde el sexenio calderonista (2006-2012), con un promedio aproximado de 70 mil ejecuciones reconocidas por la Secretaría de Gobernación (Zepeda y Rosen 2017, 55).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el país atravesó un periodo de baja violencia entre 2000 y 2007. Fue después de los operativos permanentes de las fuerzas armadas que se llegó a las cifras

La política contra las drogas de la administración del presidente Peña Nieto (2012-2018) sigue generando datos duros. Se está muy lejos de una eventual pacificación del país. Diversos estudios señalan que la violencia obedece a factores criminógenos relacionados con la pobreza y falta de oportunidades que azotan a millones de mexicanos (Vite Pérez 2015), así como a la fallida estrategia contra las drogas llevada a cabo desde el sexenio calderonista (Solís 2013; Aguilar y Castañeda 2009; Hernández 2015; Moloeznik y Suárez 2012). Otras investigaciones, al mostrar evidencia empírica cuantitativa, concluyen que por la propia intervención de las fuerzas públicas del Estado es que existe un escalamiento exponencial de la violencia (Atuesta y Ponce 2016).

Se han generado, por tanto, estudios que no solo reúnen el diagnóstico y los saldos de la violencia, sino también buscan compilar de forma seriada lo referente a la seguridad en México, con bastante acierto (Benítez, Rodríguez y Rodríguez 2009; Aguayo y Benítez 2012; Benítez y Aguayo 2017). También han proliferado los estudios que recogen el “sentir” de los ciudadanos, es decir, la percepción negativa sobre el desempeño de las instituciones públicas para otorgar seguridad (Jiménez y Silva 2016; INEGI 2017).

También en el ámbito estadual, a lo largo de estos años se han comparado los marcos normativos en materia de seguridad (Gamba 2005; Salgado 2009), para enfrentar un rediseño institucional y mejorar las prácticas de capacitación policiales/militares frente a las críticas respecto a la violación de derechos humanos y seguridad humana (Guerrero y Santiago 2013; Figueroa 2013) o la franca

---

históricas de 9000 a 27 000 homicidios entre 2007 y 2011. La tasa pasó en un año de 8,1 a 23,7 homicidios por cada 100 000 habitantes (Galindo et. al 2017, 4).

participación en actos delictivos. El crimen organizado se ha incrustado en el sistema institucional del Estado mexicano (Ruiz y Azaola 2014).

En ese contexto se inscriben (aunque un poco antes del inicio sexenal de la guerra contra las drogas) la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996) y la Ley de Seguridad Nacional (2005). En el sexenio de Felipe Calderón se emite la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) y en el de Enrique Peña Nieto, la debatida Ley de Seguridad Interior (2017). Las primeras tres han tenido modificaciones recientes para generar aún mayor control en los temas señalados. Desde la postura académica se sostiene que constituyen el llamado régimen de restricción de derechos para combatir la delincuencia organizada (Galindo et al. 2017, 24). Sin embargo, es la creación de la LSI la que ha acumulado mayores críticas e impugnaciones jurídicas por parte de los especialistas y los actores sociales en defensa de los derechos humanos. En este punto nos encontramos en torno al debate sobre la constitucionalidad y pertinencia jurídica de la ley de seguridad anterior, entendida como una apuesta del Estado mexicano por legalizar constitucionalmente la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, como razón de Estado.

### Sobre la idea de la razón de Estado

La distinción del concepto de razón de Estado se inscribe en la teoría del realismo político. Aunque Nicolás Maquiavelo nunca la pronunció como tal, especialistas sostienen que fue este autor florentino quien le dio esencia argumental a las necesidades de la

conquista, conservación e incremento del poder del Estado (Weber 2006, 1161). Se señala que más bien son los críticos de Maquiavelo (en primer lugar, Giovanni Botero) quienes utilizan por primera vez el concepto de razón de Estado (Curzio 2004, 36).

En suma, podemos entender la razón de Estado como concepto que “[...] articula en un sentido general un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el obrar del político” (Curzio 2004, 30). En ese sentido, la conservación y el otorgamiento de la seguridad a sus ciudadanos (criterio hobbesiano) viene a ser uno de los objetivos superiores de la razón de Estado. Viroli, autor italiano contemporáneo, hace una diferencia al afirmar:

En circunstancias normales el buen gobierno ha de ser la regla. En situaciones de emergencia, la razón de Estado se erige en la norma (...) Los políticos suelen cometer el error de creer [o de fingir que creen] que la razón de Estado ha de ser la regla de la política ordinaria. Así pueden justificar sus violaciones de la ley civil o penal y defender intereses privados por encima del bien común (Viroli 2009, 29).

Foucault señala que, más que una crítica a esa actuación, esa es justamente la razón del Estado. Este, en el objetivo primario de autoconservación “por naturaleza”, no se pliega ante las leyes “positivas, morales y naturales”, pero las respeta en la medida que no esté afectando su propia conservación. Para Foucault, “la razón de Estado, con todo, tiene precedencia sobre esas leyes, pero en su juego habitual las utiliza, justamente porque lo estima necesario y útil. Habrá momentos, empero en que ya no podrá servirse de ellas y se verá obligada, debido a algún acontecimiento apremiante y urgente, a hacerlas a un lado. ¿En nombre de

qué? En nombre de la salvación del Estado” (Foucault 2014, 303).

En el perfil del Estado moderno, es Weber quien detalla la necesidad (aunque sin mencionarlo como razón de Estado) de que conserve el monopolio legítimo de la violencia. En efecto, toda la consiguiente producción de la racionalidad jurídica moderna está en la finalidad de que el Estado conserve interior y exteriormente este monopolio legítimo. Como diría Botero, en 1589: “Los pueblos están obligados a darle a su Príncipe todas aquellas fuerzas que son necesarias a fin de que él los mantenga en justicia y los defienda de la violencia de sus enemigos” (citado en Ricciardi 2005, 46).

En suma, entendemos que la razón de Estado “es una manifestación del saber racional y tiene como eje central crear un orden político donde se materialice el *imperium* sobre los hombres y el territorio para sustentar las bases y los recursos de la potestad estatal” (Uvalle 1992, 312). En ese sentido, de acuerdo con el autor, se obliga a los actores políticos a producir las normativas necesarias para salvaguardar el orden interno y externo de su territorio. Por tanto, la variable determinante de la razón de Estado sería, por lo menos a partir de este análisis, el uso legítimo de la fuerza, que se establece en la LSI y otras normativas en materia de seguridad.

En esta normativa “lo que importa es la conservación del poder estatal *sin considerar prioritariamente el derecho a la vida*” (Uvalle 1992, 316; cursivas nuestras). Esto está relacionado con la “teoría pura” de realismo político y bastante alejado, por cierto, de un criterio que albergue obligatoriamente los derechos humanos. En el contexto mexicano, desde hace tiempo se critica que el Estado mantenga al Ejército en las calles en tareas de seguridad pública, contraviniendo al

artículo 21 de la Constitución, que delimita estas tareas en un control netamente civilista, además de que en la praxis también ejerce quehaceres de ministerio público, en la persecución de los delitos (Medellín 2010, 128; Alvarado y Zaverucha 2012, 228-229). Ante la insuficiencia presupuestal y la frágil capacitación policiaca en el ámbito estadual, se admitía que era necesario legalizar la presencia del Ejército en tareas de seguridad pública, para combatir el crimen. En otras palabras: existía certeza jurídica sobre su actuación en el uso legítimo de la fuerza. No se planteó cómo acabar estructuralmente con las condiciones que generan esta relación crítica entre la vulnerabilidad social y la violencia (Vite Pérez 2015, 229), sino cómo incrementar el *imperium* del Estado frente a la “violencia de sus enemigos”, incrustada dentro de su ordenamiento institucional y de la vida cotidiana.

Expresiones de violencia del crimen organizado, como las acciones terroristas contra civiles en la plaza pública de Morelia, en 2008 y el estallido de los coches bomba en lugares públicos en Ciudad Juárez y Ciudad Victoria, en 2010, dan sentido a la justificación de que el Estado mexicano fue amenazado por el crimen. Este argumento se fortalece también cuando el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) derribó en 2015 un helicóptero de las Fuerzas Armadas con un lanzacohetes, generó narcobloqueos en diversas ciudades del país (como otros cárteles con mayor tradición, como el Golfo o Sinaloa) y más recientemente, integrantes del mismo cártel golpearon a marinos que quedaron atrapados en una revuelta, además de vandalizar sus unidades en Jalisco (Carranza 2018).

## ¿Para qué una Ley de Seguridad Interior? Las necesidades, desde la óptica de la razón de Estado

Cabe recordar que Montero analizaba en 2013 la insuficiencia normativa en materia de seguridad para México. Solo existía la Ley de Seguridad Nacional y la de Seguridad Pública, ambas con delimitaciones conceptuales muy precisas. Por lo tanto, era necesario contar con la Ley de Seguridad Interior, que atendiera [los] “asuntos relacionados con la seguridad, que no correspondan a las definiciones actuales de seguridad pública o de seguridad nacional, y así, facilitar la cooperación intra e intergubernamental, y flexibilizar los límites jurisdiccionales” (Montero 2013, 229). En ese mismo sentido, otro interesante artículo comparativo llegaba a la misma conclusión: la necesidad de promulgar esta Ley y de que no duplicara las funciones que ya tenía encomendadas la Ley de Seguridad Nacional (De Haas 2016, 103-106).

Ninguno de los análisis mencionados hacía una confrontación entre seguridad interior y derechos humanos, debate que nos ocupa. ¿Por qué se presumía, desde el análisis académico, este vacío legal y no se planteaba la posibilidad de la controversia directa con los derechos humanos? Habría que llegar a la LSI ya promulgada para notar las dimensiones en que el Estado mexicano justifica la fundamentación de la Ley, que corre en paralelo a la de Seguridad Nacional. Esta es, por excelencia, la tesis de la razón de Estado, pero justamente por ello no tiene conexión con derechos humanos, digamos en términos genéticos.

Ahora bien, esta última tiene como prioridad, según su artículo primero, la protección del país frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia

nacional; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; la defensa del Estado frente a otros Estados, así como la preservación de la democracia (Ley de Seguridad Nacional 2005). Por otra parte, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como eje rector, en su primer artículo, “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos (...)” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009).

La primera normativa promueve la coordinación con las debidas instancias estatales y municipales (Ley de Seguridad Nacional, art. 25, 26, 27 y 65) para garantizar la seguridad nacional. Sobre la seguridad pública, señala en su artículo 4: “La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones de las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, será el eje rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009).

Ambas leyes son bastante claras respecto a las tareas de coordinación y de una “Red Nacional de Información” entre autoridades competentes (Ley de Seguridad Nacional 2005, art. 27). Sin embargo, desde la óptica de razón de Estado, el asunto era el cruce *de facto* (obligado por decisiones de política pública) del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública y persecución de delitos que no les correspondían según la normativa constitucional, no obstante la legislación secundaria, que asumía figuras de coordinación entre instancias de seguridad. Además, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 1997 tácitamente daba el visto bueno para estas “nuevas funciones” de las Fuerzas Armadas, es decir, “cooperar en tareas de seguridad pública”.

Sin embargo, el asunto era (y sigue siendo) de orden constitucional. Como mencionamos, desde la reforma a la Carta Magna de 2008, el artículo 21 ciñe los asuntos de seguridad pública bajo mandato civil y no militar. Nunca se planteó una reforma al citado artículo, sino más bien ampliar las capacidades del Estado, en aras de la eficacia. Dicho de otro modo, para justificar esta razón de Estado, se generó en contrapartida el llamado régimen de restricción de derechos, para combatir la delincuencia organizada (Galindo *et al.* 2017, 24). El “régimen de excepción” tiene sus costos constitucionales (Barreto y Madrazo 2015, 165-166). Por tanto, bajo esta tesitura se urgía a legislar en la materia, para dar certeza jurídica a las fuerzas armadas, ya que los delitos del crimen organizado devenían amenaza a la seguridad nacional, por no ser un tipo “simple” de delito (Jiménez y Alcántara 2016).

Como señala un reporte técnico del Senado de la República, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Programa Sectorial de Defensa (2007-2012), medida para “fortalecer al Estado”, enmarcaron la prioridad de las fuerzas armadas de garantizar la “seguridad interior del país, específicamente en el combate al crimen organizado”. Frente a ello, no se ofreció un diagnóstico certero, que justificara la nueva orientación de política pública en materia de seguridad (Galindo *et al.* 2017, 2).

El principio constitucional de fondo es lo señalado en el artículo 89, el cual establece que las facultades y obligaciones del presidente de la República son: “(...) 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” (cursivas nuestras).

Existió antes una iniciativa de grupo parlamentario Movimiento Ciudadano para dar certeza a la Fuerzas Armadas y diferenciar la seguridad nacional, la pública e interior (González 2015), y otra presentada por el grupo Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Grupo Parlamentario PVEM 2017). Sin embargo, las iniciativas que más nutrieron el debate parlamentario fueron las del PRI (de los diputados César Camacho y Martha Tamayo), PAN (senador Roberto Gil Zuarth) y PRD (senador Miguel Barbosa). Las tres buscan legislar a partir de lo señalado en el artículo 89 sobre seguridad nacional y, de manera análoga, según su propio criterio, sobre seguridad interior.<sup>3</sup> En las tres iniciativas se motiva a partir de considerar al crimen organizado una fuerte amenaza para el orden constitucional y el estado de derecho (Cortés 2017, 16-21).

Los criterios de razón de Estado están relacionados con la suspensión de los derechos humanos consagrados en la Constitución por simple decreto del presidente de la República, en las tres iniciativas. Esto afecta en la *praxis* la libertad de tránsito [art.11],

<sup>3</sup> Villamil (2017) señala que los diputados del PRI en el sexenio calderonista tuvieron una lógica exactamente contraria a la que sostuvieron en 2017. En abril de 2009, el Gobierno de Felipe Calderón envió una iniciativa al Senado “para aprobar una Ley de Seguridad Nacional que regulara y determinara la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior”. Es decir, exactamente la misma motivación que tiene ahora la Ley de Seguridad Interior. En aquellos años, quien frenó la iniciativa (y los apoyos necesarios, pues el PAN no tenía mayoría legislativa) fue el senador Jesús Murillo Karam, quien presentó: “(...) una propuesta alterna de dictamen en la cual se elimina la facultad del Senado para legislar sobre el envío de tropas para coadyuvar en el combate al crimen organizado, argumentando que ‘no existe sustento constitucional’ para que el Legislativo emita leyes en este sentido”.



el derecho a no ser molestado en la persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandato escrito [art. 16] y el derecho a no ser detenido por cualquier motivo o ser objeto de violencia por parte de la autoridad [art. 14] (Galindo et. al. 2017, 15). Aunque con diferentes matices, también en las tres iniciativas se faculta a las Fuerzas Armadas para hacer “un uso legítimo de la fuerza”. En la iniciativa de Camacho y Tamayo (2016, 12), en particular, para “(...) controlar, repeler o neutralizar actos de *resistencia no agresiva*, agresiva o agresiva grave”. Lo mismo se menciona en las otras dos, aunque en la de Gil Zuarth (2016, 11-12) se adiciona: “(...) conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos”.

En el análisis de las tres se comenta que, si bien se proponía una distinción entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, al final lo que prevalece es el traslape de términos indiferenciados, que no terminan de clarificar una autonomía de la seguridad interior frente a los otros dos términos, lo que implica no tener certeza jurídica respecto a los objetivos finales de la promulgación de la LSI (Galindo et. al. 2017, 24). En el cuerpo legal se toman de forma literal las amenazas de seguridad nacional, con las mismas que se enfrenta la seguridad interior.

La LSI fue aprobada primero en la Cámara de Diputados, con el apoyo de casi todos los partidos con representación parlamentaria (PRI, PVEM, PAN, NA, ES y PRD) a excepción del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) (Carta de Política Mexicana 2017, 4). En el Senado fue aprobado con votos únicamente del PRI, PVEM, NA y algunos votos del PAN, después de hacer adecuaciones, ante la ausencia en el proyecto de una

referencia a derechos humanos. Los grupos más radicales en la materia exigían detener la aprobación de la Ley (Carta de Política Mexicana 2017, 5), pero finalmente fue promulgada por el poder ejecutivo el 21 de diciembre de 2017.

Como era de esperar, los legisladores no resolvieron los problemas de distinción terminológica: las disposiciones que son materia de esta ley están referidas explícitamente como de seguridad nacional. La seguridad interior se define 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. 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 (Ley de Seguridad Interior 2017; cursivas nuestras).

La variable fundamental de la razón de Estado, el uso legítimo de la fuerza, está definido en su artículo 4, fracción X: “(...) La utilización racional y proporcional de técnicas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales, y en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia” (Ley de Seguridad Interior 2017).

Esto es bastante crucial, porque aquí se “legaliza” la actuación del Ejército contra

actos de resistencia<sup>4</sup> y su potestad de suplir en todo caso la actuación insuficiente de los cuerpos de seguridad pública estatales, previa Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, como señala el artículo 11, fracción I y II (Ley de Seguridad Interior 2017). Hemos señalado que las amenazas a la seguridad interior no son nuevas, son las mismas referidas en el artículo 5 (fracciones I-XII). Por ejemplo: “Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos en contra de la seguridad de la aviación; todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; actos tendentes a bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia” (Ley de Seguridad Nacional 2005).

La diferencia importante es que, si bien la Ley de Seguridad Nacional habla de un Consejo de Seguridad Nacional integrado por diversas Secretarías de Estado, además de fuerzas federales en materia de seguridad (artículo 12, fracciones I-XI), la LSI está dedicada a la actuación de un actor fundamental, las Fuerzas Armadas.

Aunque se detalle la integración de una Coordinación Interinstitucional para ejercer la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el liderato de esta figura de coordinación recae en un mando castrense, a propuesta de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, y designado directamente por el presidente de la República. No obstante,

el artículo 6 también señala que las Fuerzas Armadas pueden ejercer competencias sin necesidad de que exista Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior vigente. Otro artículo referido es el 8, que señala que las “movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior”. Este artículo no estaba en el dictamen original, pero fue añadido por la bancada del PRD. Queda sin explicar, en términos de legalidad, qué pasaría con el resto de movilizaciones sociales que no caen bajo esta tesis, de acuerdo con la LSI.

Por otra parte, en el artículo 18 se expresa que las “Acciones de Seguridad Interior” no son consideradas de seguridad pública, a pesar de que el artículo 27 sí otorga facultades como tales. Debemos mencionar que la legislación invoca la protección a los derechos humanos y refiere que la CNDH integra la Coordinación Interinstitucional para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Los artículos 32 y 33, al señalar mecanismos de control y rendición de cuentas, mencionan que los informes son exclusivamente para el presidente de la República y para la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión. La tabla 1 resume las funciones y actuaciones ejercidas para la seguridad interior, según la ley vigente.

<sup>4</sup> Aunque no se define si los actos de resistencia (de particulares o grupos armados) puedan ser resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave, como sí estaba diferenciado en los dictámenes previos de los grupos parlamentarios.

Tabla 1. Descripción de la Ley de Seguridad Interior aprobada

Fundamento Constitucional	Fracción VI del artículo 89. Fracción XXIX-M del artículo 73.*
Objeto de la ley	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 (artículo 1).
Definición del uso legítimo de la fuerza	Utilización racional y proporcional de técnicas, métodos, armamento y protocolos que realizan las Fuerzas Federales, y en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia (artículo 4, fracción X).
Definición de amenazas a la seguridad interior	Refiere las mismas que el artículo 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional
Integrantes de la Coordinación Interinstitucional para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Gobernación (artículo 5).</li> <li>- Fuerzas Armadas (artículo 5).</li> <li>- Legislaturas de los Estados o poder ejecutivo solicitantes (artículo 13).</li> <li>- Comisión Bicameral de Seguridad Nacional [Congreso de la Unión] (artículo 12).</li> <li>- Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 12).</li> <li>- Comandante de las Fuerzas</li> </ul>
Acciones de las Fuerzas Armadas relacionadas como actuación de Ministerio Público	Faculta las Fuerzas Armadas para que, en caso de percatarse de un delito, lo hagan del conocimiento del Ministerio Público o de la Policía. También, a preservar el lugar del hecho delictivo y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos (artículo 27).
Manejo de información pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La información que se maneje como seguridad interior será clasificada como de seguridad nacional (artículo 9).</li> <li>- Autoridades federales y órganos autónomos deben proporcionar información que les requieran las autoridades que realicen acciones de seguridad interior (artículo 31).</li> <li>- Faculta que, bajo el rubro de “acciones de inteligencia”, las autoridades que realicen acciones de seguridad interior puedan obtener información por cualquier medio lícito de recolección, sin vulnerar derechos humanos (artículo 30).</li> </ul>
Capacidad de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de actividades del comandante de las Fuerzas Armadas participantes al presidente de la República [por conducto de la SEGOB] (artículo 32).</li> <li>- Informe de actividades del secretario de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (artículo 33).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, con información de la LSI (2017).

\*Sobre este punto, se presenta más adelante la acción de inconstitucionalidad. Esto es, por las limitaciones que establece el artículo 73 de la Constitución [fracción XXIX-M] sobre las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes solo en materia de seguridad nacional, ya que no dice expresamente “en materia de seguridad interior”.

## El posicionamiento de los derechos humanos

Los derechos humanos en México han sido objeto de una larga discusión, desde la teoría jurídica formal, llamada de “garantías individuales”, hasta la revisión a partir del perfil neoconstitucionalista, expuesto por especialistas contemporáneos (Carbonell 2011; Ferrer Mac-Gregor, Caballero y Steiner 2013). No ignoramos que este último posicionamiento garantista sobre los derechos humanos ha sido clave en la discusión académica, a partir de la reforma al artículo primero de la Constitución, en el año 2011 [surgida a efecto de la histórica sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla]. Esta discusión la omitiremos por cuestiones de espacio. Solo enfocaremos brevemente los estudios documentados de violaciones a los derechos humanos (en este perfil garantista), en el contexto de militarización de la seguridad y, en particular, de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por diversos actores contra la LSI.

Sobre el primer punto señalamos que diversas instancias han criticado la progresiva militarización de la seguridad pública, sobre todo por los indicadores negativos. Ejemplo de ello son las detenciones arbitrarias a ciudadanos y denuncias presentadas ante el órgano defensor de los derechos humanos (Ramírez 2010). Como muestran algunas investigaciones, hay evidencia de la participación activa de agentes estatales (sobre todo, policías municipales) en las acciones violentas de los grupos de narcotraficantes. “Miembros de las fuerzas de seguridad actúan como agentes de facto de los cárteles de la droga. Desde esta perspectiva y en este tipo de casos, se puede

argumentar que hay, en efecto, responsabilidad directa u ‘horizontal’ del Estado” (Anaya 2015, 152).

Otro estudio sistematizado con evidencia empírica señala los expedientes de queja abiertos por la CNDH y las recomendaciones adoptadas por la misma instancia durante el periodo 2007-2012 [administración de Felipe Calderón Hinojosa] (Anaya 2014). Las dependencias con mayores quejas fueron la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Policía Federal [antes Policía Federal Preventiva].

Organismos internacionales han posicionado su crítica respecto a la militarización de la seguridad pública y los saldos negativos en materia de derechos humanos, mediante diversos informes sobre la situación de los derechos humanos en México presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como las relatorías especiales de la ONU-DH. Desde 1999 hasta 2016, los informes enfatizan la progresiva violación de derechos por parte de las fuerzas armadas, en tareas de seguridad pública (CNDH 2018). Esa documentación ha reflejado la queja y presión internacional contra el Estado mexicano por la violación de derechos humanos, que recoge de manera detallada el estudio de Ansolabehere (2015).

Es por eso que la crítica a la LSI no cae en el vacío de la argumentación; al menos en los últimos 19 años ha existido una crítica sostenida a la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y su consecuente efecto negativo en los derechos humanos. Ante la presente Ley se han expuesto más de 300 amparos, presentados sobre todo por organismos defensores de dere-

chos humanos. De estos, se han ganado por lo menos 16 ante jueces federales con sede en Ciudad de México y Guanajuato (Castillo y Camacho 2018). Algunas de las organizaciones cuyos amparos fueron resueltos a favor son el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Red de Defensa de los Derechos Digitales, Artículo 19, Tierra y Libertad A.C., entre otras.

Por otra parte, contra la citada Ley se han presentado diez recursos ante ministros de la SCJN, por parte de diversos actores. En total,

fueron cuatro controversias constitucionales y seis acciones de inconstitucionalidad. Como muestra la tabla 2, los actores que remiten la impugnación son municipios (que prevén violación a su autonomía), actores políticos (diputados y senadores de la presente legislatura, así como un partido político) y órganos nacionales y estatales de derechos humanos (CNDH, Distrito Federal, Oaxaca, Querétaro) así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Tabla 2. Recursos presentados ante la SCJN por diversos actores políticos y gubernamentales

	Tipo de Asunto	Número de expediente	Actor
1	Controversia Constitucional	4/2018	Municipio de San Pedro Cholula, Puebla
2	Acción de Inconstitucionalidad	6/2018	Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión
3	Acción de Inconstitucionalidad	8/2018	Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión
4	Acción de Inconstitucionalidad	9/2018	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
5	Acción de Inconstitucionalidad	10/2018	Partido Político Movimiento Ciudadano
6	Acción de Inconstitucionalidad	11/2018	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
7	Controversia Constitucional	10/2018	Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua
8	Acción de Inconstitucionalidad	16/2018	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro
9	Controversia Constitucional	21/2018	Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Distrito Federal
10	Controversia Constitucional	23/2018	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

Fuente: SCJN (2018, 9).

**Tabla 3. Comparativo de artículos de la Constitución mexicana y de convención internacional que dos actores reclamantes estiman violados**

Principio rector y derechos fundamentales que se estiman violados en la Constitución política mexicana	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura
Principio de atribución constitucional (artículos 49 y 73 de la Constitución).	El Congreso de la Unión no tiene atribuciones para legislar en materia de seguridad interior.	El Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de seguridad interior.
Principio del mando civil en materia de seguridad pública (artículo 21 de la Constitución).	Las tareas de seguridad pública corresponden solo a autoridades civiles, ya que el entrenamiento militar está enfocado a derrotar al enemigo y no a la protección y control de los civiles, entrenamiento que solo corresponde al ente policial.	Inconstitucionalidad directa por flagrante violación al artículo 21, que señala que las tareas de seguridad pública deben estar exclusivamente en mandos civiles.
Principio de equilibrio de poderes (artículo 16, 29, 49, 119 y 133).	No se pronuncia.	Confiere solo al Poder Ejecutivo la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, excluyendo al Poder Judicial y Legislativo de actividades relevantes.
Principio de la esfera de competencia de estados y municipios (artículos 73 XXXIX-M, 89 fracción VI y 124 de la Constitución).	No se pronuncia.	La emisión de diversos artículos ocasiona una invasión a la esfera de competencia de los estados y municipios, ya que les impone obligaciones.
Principio de garantía de salvaguarda constitucional (artículo 26 de la Constitución).	No se pronuncia.	Incumple con el criterio de protección que ha de otorgar la federación a las entidades federativas.
Principio de legalidad (artículo 16 constitucional, primer párrafo).	Las garantías de legalidad deben ser respetadas por el legislador al expedir la norma de manera clara, precisa y exacta. Estas no se cumplen con la ley impugnada.	No funda acto legislativo, al no ser autoridad competente.
Derecho de seguridad jurídica (artículo 16 constitucional).	Aplicación supletoria de la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por la LSI.	Pretende regular la figura de la seguridad jurídica y sustituirla por la seguridad nacional.
Derecho de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad (artículo 6 y 16 de la Constitución)	Toda la información en posesión de cualquier autoridad debe ser pública y solo puede ser reservada temporalmente en los términos que marque la ley.	Clasificación de antemano de toda la información como de seguridad nacional.
Derecho a la protección de datos personales (artículo 6 y 16 de la Constitución)	Se pretende que las autoridades federales y los órganos autónomos estén obligados a proporcionar la información que les requieran todas las autoridades que participen en tareas de seguridad interior.	Diseño de un régimen de opacidad de la información mediante acciones de inteligencia para la seguridad interior, además de inexistencia de límites temporales o de contenido a la información de seguridad interior.

Continuación Tabla 3.

Principio rector y derechos fundamentales que se estiman violados en la Constitución política mexicana	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura
Derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas (artículo 2 constitucional); (artículos 6 y 7 del Convenio 69 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales).	Violenta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a su reconocimiento en las Constituciones y leyes de las entidades federativas.	No se pronuncia.
Principio de libertad de expresión (artículo 6 constitucional).	Afectación a la libertad de expresión por parte de una autoridad que actúa con base en disposiciones legales que contradicen lo dispuesto en el texto constitucional.	Vulnera los derechos de libertad de expresión, ya que podría instruirse la presencia de Fuerzas Armadas cuando algún tipo de expresión pública no sea acorde con los preceptos que se establece en la LSI.
Principio de libertad de asociación (artículo 9).	Se podría usar la LSI contra cualquier tipo de movilización, aun cuando se garantice que se respetarán las movilizaciones sociales o de protesta político-electoral.	Considera que todas las movilizaciones que no sean de protesta social o con motivo político-electoral pueden ser consideradas amenazas a la seguridad interior.
Principio de inmediatez en la puesta de disposición de autoridad competente (artículo 19).	Se aduce que el principio de inmediatez estaría vedado porque la autoridad aprehensora (es decir, las Fuerzas Armadas) estaría facultada para detener presuntos delincuentes, para luego entregarlos a los cuerpos policiacos y estos, a su vez, a disposición del Ministerio Público.	No se pronuncia.
Principio pro persona (artículo 1 constitucional).	Violenta la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.	Violación directa al artículo 1, tercer párrafo, por protección a derechos fundamentales.
Principio de progresividad (artículo 1 constitucional).	Se transgreden los derechos humanos desde la realización de la Ley.	No se pronuncia.

Fuente: elaboración propia, con información de CNDH (2018, 36-225) y Diputados de la Sexagésima Legislatura (2018).

Nota: la distinción entre principios y derechos fundamentales la hacemos en función de la que hizo la CNDH (2018, 3). Nosotros agregamos los siguientes: principio de atribución constitucional; principio del mando civil

En la petición de información a la SCJN se clasifican como “reserva temporal” los términos en que fueron enviadas tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, por lo cual no tenemos acceso

hasta conocer el fallo definitivo del órgano constitucional supremo.

Los únicos documentos disponibles por las mismas instancias son las acciones de inconstitucionalidad de CNDH y de los dipu-

tados federales integrantes de la Sexagésima Legislatura.

La tabla 3 resume los puntos de encuentro entre ambas acciones de inconstitucionalidad.

Podemos resumir que tanto la CNDH como los diputados federales coinciden en que la LSI se creó sin tener el poder legislativo facultades constitucionales para legislar en la materia. Coinciden también en otros principios que se estiman violentados, como el derecho a la legalidad, seguridad jurídica, libertad de expresión, de asociación y de acceso a la información. Como podemos observar en la postura de los diputados federales, se añade el principio de equilibrio de poderes, de salvaguarda constitucional y de esfera de competencia de estados y municipios.

## Conclusiones

En este artículo nos interesamos por evidenciar la colisión de argumentos en torno a la LSI tanto por la razón de Estado como por la defensa de derechos humanos. Es evidente que la producción normativa en materia de seguridad de los últimos años está enfocada en justificar una intervención del uso legítimo de la fuerza para la “preservación de la soberanía e independencia nacional” frente a “las amenazas y riesgos”, como señala la Ley de Seguridad Nacional. En la narrativa para conceptualizar la seguridad interior existen bastantes similitudes porque se llama a “salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones”. Entonces, aunque se traten como leyes separadas, no existe una diferencia sustancial. Como hemos dicho anteriormente, las amenazas a la seguridad interior son las mismas que las de seguridad nacional.

La LSI está elaborada para legitimar definitivamente a los mandos castrenses, en específico en la persecución contra los delitos de la delincuencia organizada. Consideramos que, si es omisa en garantizar principios básicos de derechos humanos (información, libertad y asociación) o respetar el régimen constitucional (seguridad jurídica, legalidad, atribución de facultades, esfera de competencias de estados y municipios y equilibrio de poderes), como muestran las acciones de inconstitucionalidad revisadas, es justo por la óptica necesaria del legislador de garantizar el *imperium* del Estado. Subrayamos, junto a Foucault (2014), la precedencia de la razón de Estado sobre las leyes. Por último, garantizar un Estado constitucional de derecho es uno de los objetivos de la SCJN. Terminamos este documento sin que haya llegado a término la sentencia de la institución (ya que no hay un plazo definido para emitirla). No hemos podido conocer a quien dará razón: si garantiza plenamente los derechos humanos o le da justificación al Estado para preservarse frente a las amenazas que representa el crimen organizado.

## Bibliografía

- Aguayo, Sergio, y Raúl Benítez, eds. 2012. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. México: Editorial CASEDE.
- Aguilar, Rubén, y Jorge G. Castañeda. 2009. *El narco. La guerra fallida*. México: Editorial Punto de Lectura.
- Alvarado, Arturo, y Jorge Zaverucha. 2012. “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”. En *Seguridad nacional y seguridad interior*, coordinado por Artu-



- ro Alvarado y Mónica Serrano, 228-264. México: El Colegio de México.
- Anaya, Alejandro. 2014. "Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México. 2007-2012. Monitor 4". Cuadernos de Trabajo del Programa Política de Drogas, CIDE.
- Anaya, Alejandro. 2015. "Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión transnacional". En *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, coordinado por Ariadna Estévez Vázquez y Daniel Vázquez, 139-163. México: FLACSO-México/CISAN-UNAM.
- Ansolabehere, Karina. 2015. "La respuesta a la violencia. El caso de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos en México". En *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, coordinado por Ariadna Estévez Vázquez y Daniel Vázquez, 165-196. México: FLACSO-México/CISAN-UNAM.
- Atuesta, Laura, y Aldo F. Ponce. 2016. "Como las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano. Monitor 19". Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, CIDE.
- Barreto, Antonio y Alejandro Madrazo. 2015. "Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas". *Isonomía* 43: 151-193.
- Benítez, Raúl, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez, eds. 2009. *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Editorial CASEDE.
- Benítez Manaut, Raúl, y Sergio Aguayo, eds. 2017. *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: CASEDE/Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Castillo, Gustavo, y Fernando Camacho. 2018. "Organizaciones ganan amparo contra ley de seguridad interior". *La Jornada*, 8 de mayo.
- Camacho, César y Martha Tamayo. 2016. "Iniciativa parlamentaria que expide la Ley de Seguridad Interior", <http://vlex.com/vid/iniciativa-parlamentaria-expideley-652933429>
- Carbonell, Miguel, y Pedro Salazar. 2011. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: IIJ-UNAM.
- Carta de Política Mexicana. 2017. "Ley de Seguridad Interior ¿perpetuar la guerra?". Grupo Consultor Interdisciplinario.
- Carranza, Jorge. 2018. "Marina, la imagen de una derrota", <https://www.proceso.com.mx/537301/marina-la-imagen-de-una-derrota>
- Cortés, Omar. 2017. "Los partidos políticos ante la ley de seguridad interior". Reporte CESOP, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/Reporte-Cesop.-Ley-de-Seguridad-Interior>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2018. "Demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos", [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)
- Curzio, Leonardo. 2004. "La forma de un concepto: la razón de Estado". *Estudios Políticos* 8 (2): 27-71.
- De Haas, María Araceli. 2016. "Comparación entre el marco constitucional de seguridad nacional e interior de México y Argentina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 17: 97-108.

- Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura. 2018. “Acción de inconstitucionalidad. Escrito inicial de demanda”, [www.prd.org.mx/documentos/Accion-Inconstitucionalidad-Ley-Seguridad-Interior.pdf](http://www.prd.org.mx/documentos/Accion-Inconstitucionalidad-Ley-Seguridad-Interior.pdf)
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, José Luis Cabañero y Christian Steiner. 2013. *Derechos humanos en la constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México D.F.: SCJN/UNAM/ Fundación Konrad Adenauer.
- Figueroa, Aída. 2013. “Derechos fundamentales, narcotráfico y seguridad humana en México: una perspectiva desde (la ausencia) del paradigma garantista de Luigi Ferrajoli”. En *Entre violencia y convivencias: diversas miradas en Iberoamérica*, coordinado por María Teresa Prieto, 19-48. México: Cátedra UNESCO/Universidad Católica de Brasilia.
- Foucault, Michel. 2014. *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galindo, Carlos, Mara Gómez, Raúl Zepeda y Roberto Castellanos. 2017. “Seguridad interior: elementos para el debate”. *Temas Estratégicos* 39.
- Gamboa, Claudia. 2005. “La seguridad pública en los 31 estados y en el Distrito Federal. Estudio comparativo de la legislación en la materia. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior. Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados LIX Legislatura”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-02-05.pdf>
- Gil Zuarth, Roberto. 2016. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”, [http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos2/docs/Iniciativa\\_RGZ.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/Iniciativa_RGZ.pdf)
- González, Danner. 2015. “Iniciativa legislativa del Dip. Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, <http://vlex.com/vid/iniciativa-legislativa-dip-danner-581764126>
- Grupo Parlamentario PVEM. 2017. “Iniciativa parlamentaria que expide la Ley de Seguridad Interior”, <http://vlex.com/vid/iniciativa-parlamentaria-expideley-670894773>
- Guerrero, Luis, y Adriana de Santiago. 2013. “El uso legítimo de la fuerza policial: breve acercamiento al contexto mexicano”. *Ciencia jurídica* 3: 31-59.
- Hernández, Gerardo. 2015. “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”. *Política y Cultura* 44: 159-187.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2017. “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE)”, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf)
- Jiménez, Horario, y Suzzette Alcántara. 2016. “Dossier Seguridad. Urgen a crear ley de seguridad interior”. *El Universal*, 5 de diciembre.
- Jiménez, René, y Carlos Silva. 2016. *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta nacional de seguridad pública*. México: UNAM.
- Ley de Seguridad Interior. 2017. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_211217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf)
- Ley de Seguridad Nacional. 2005. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. 1996. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101\\_070417.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_070417.pdf)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2009. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf)
- Medellín, Laura. 2010. “El resguardo de la soberanía del Estado constitucional en la lucha contra el crimen organizado en México”. *Trayectorias* 12 (31): 107-136.
- Moloeznik, Marcos Pablo, y Eugenia Suárez. 2012. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. *Frontera Norte* 48:121-144.
- Montero, Juan Carlos. 2013. “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”. *Región y Sociedad* 25 (58): 203-238.
- Ramírez, Beatriz. 2010. *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional ¿la pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?* México: Porrúa.
- Ricciardi, Maurizio. 2005. “Príncipes y razón de Estado en la primera modernidad”. En *El Poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, coordinado por Giuseppe Duso, 41-49. México: Siglo XXI.
- Ruiz, Miguel A., y Elena Azaola. 2014. “Cuadrar el delito: corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”. *Perfiles latinoamericanos* 22 (44): 91-112.
- Salgado, Juan. 2009. “Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito subnacional”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, editado por Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez, 93-98. México: Editorial CASEDE.
- Solís González, José Luis. 2013. “Neoliberalismo y crimen organizado en México: el surgimiento del Estado narco”. *Frontera Norte* 25 (50): 7-34.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). 2018. “Resolución del Comité de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaria General de Acuerdos”, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resoluciones/2018-02/CT-CI-J-2-2018.pdf>
- Uvalle, Ricardo. 1992. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. México: Plaza y Valdés.
- Villamil, Jenaro. 2017. “Contradicciones priistas ante la ley de seguridad interior”, *Proceso*, 14 de enero.
- Viroli, Maurizio. 2009. *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*. Madrid: Akal.
- Vite Pérez, Miguel Ángel. 2015. “Reflexiones sobre la violencia y vulnerabilidad en México”. *Comunicación y Sociedad* 21 (61): 237-258.
- Weber, Max. 2006. “Razón de Estado”. En *Diccionario de ciencia política*, editado por Dieter Nohlen. México: Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Zepeda, Roberto, y Jonathan Rosen. 2017. “Una década de narcoviolenencia en México: 2006-2016”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, editado por Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada, 55-66. México: CASEDE/Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.