



Boletín mexicano de derecho comparado

ISSN: 0041-8633

ISSN: 2448-4873

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Bonilla López, Miguel

Sobre la delimitación constitucional de los conceptos de seguridad pública, interior, nacional y humana

Boletín mexicano de derecho comparado, vol. LI, núm. 153, 2018, Mayo-Agosto, pp. 763-790

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.153.13657>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42771812010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

SOBRE LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, INTERIOR, NACIONAL Y HUMANA*

ON THE CONSTITUTIONAL DELIMITATION OF THE CONCEPTS OF PUBLIC, INTERNAL, NATIONAL AND HUMAN SECURITY

Miguel BONILLA LÓPEZ**

SUMARIO: I. *Berenjenales y rompecabezas*. II. *Seguridad pública: estado de cosas, tarea y atribución*. III. *Seguridad interior: las raíces penales como clave de comprensión*. IV. *Seguridad nacional: sólo producción de inteligencia*. V. *Seguridad humana: una oportunidad*. VI. *Bibliografía*

I. BERENJENALES Y ROMPECABEZAS

En su columna “El berenjenal de las seguridades” —*El Universal* del 9 de marzo de 2017—, Pedro Salazar Ugarte escribe: “Muchas piezas andan sueltas y más nos vale acomodarlas. En la base del rompecabezas tenemos que ensamblar los bloques de tres seguridades: la nacional, la pública y la interior”. Indica haber tomado conocimiento de “muchos intentos por definir las y distinguirlas”, y que al momento puede colegir que existen al menos cuatro ejes sobre los cuales construir: el respeto a los derechos de rango máximo, el uso racional de la fuerza, la profesionalización de las instituciones policiacas, y apostar por la procuración *civil* de la justicia como la vía ordinaria. Me parecen excelentes recomendaciones, porque lo que está en juego, al final de los finales, es la prevalencia de la razón sobre la fuerza, la civilidad sobre la tiranía y la barbarie, y el poder de la ciudadanía.

* Artículo recibido el 28 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 1o. de octubre de 2018.

** ORCID 0000-0002-2713-4821. Magistrado de circuito (Poder Judicial de la Federación, México). Correo electrónico: miguelbonillalopez@yahoo.com.mx.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año L, núm. 153, septiembre-diciembre de 2018, pp. 763-790.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IIJ-UNAM.

En este debate, el tema de la definición y las distinciones no puede obviarse. Desde hace algún par de años he pergeñado algunos apuntes sobre lo que, creo, puede ser un modelo útil de definiciones y distinciones. A mi juicio, podemos diferenciar en sede constitucional, y con buen ámbito para cada una, cuatro nociones de seguridad: pública, nacional, interior y humana. Comparto aquí mis notas (con el riesgo, claro, de hacer más intrincado ese berenjenal del que habla Pedro Salazar).¹

II. SEGURIDAD PÚBLICA: ESTADO DE COSAS, TAREA Y ATRIBUCIÓN

“Seguridad pública” alude al mantenimiento de la paz social y el orden público, y en especial respecto del asedio de la delincuencia. Es una de las razones que justifican y explican la estructura a la que denominamos “Estado” desde la visión contractualista:² en la hipótesis previa a la congregación, cada uno vela por su interés y dispone para sí del uso de la fuerza para impedir su quebranto o para verse resarcido; ya congregados, nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho ni hacerse justicia por sí mismo (como lo dispone el artículo 17 de nuestra Constitución), porque todos consienten para Leviatán el “monopolio de la fuerza”, no para su provecho, sino precisamente para que garantice un estado de cosas en el que no haya abuso de unos para con otros y que los abusos, si los hay, sean castigados.

Vista así, la seguridad es un auténtico bien colectivo que existe allí donde su antípoda sea la excepción y no la regla: “Un bien es un bien colectivo de una clase de individuos cuando conceptualmente, fáctica o jurídicamente, es imposible dividirlo en partes y otorgárselas a los individuos”, y su obtención y conservación están estipulados normativamente. Lógicamente, su contrario es un “mal colectivo”: “una alta tasa de criminalidad, la fealdad de una ciudad o un clima de intolerancia”, cuya erradicación o prohibición están implícita o explícitamente establecidas por el orden jurídico.³

¹ Algunas de las ideas que planteo aquí fueron expuestas en un texto previo: Bonilla López, Miguel, “Cinco estudios sobre seguridad nacional”, *Juez. Cuadernos de investigación*, núm. 3, 2015, pp. 69-97.

² Véase un desarrollo mayor de esta idea en MacCormick, Neil, *Instituciones de derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 241-247.

³ Alexy, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2013, pp. 186-190.

Desde otra perspectiva, “seguridad pública” no es tanto un estado de cosas al que se opone el de “inseguridad pública”, sino una tarea y una atribución. El artículo 21 constitucional, párrafo noveno, dispone que es una función a cargo de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios “que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”, para hacer efectiva, en última instancia, la responsabilidad correlativa, y que ha de realizarse en forma coordinada (“concurrente”, dice la Suprema Corte).⁴

La Constitución es enfática al establecer quiénes son sus protagonistas: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”, dice el primer párrafo del artículo 21, y lo corrobora el segundo párrafo del apartado A del artículo 102: “Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a él le corresponderá... buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de [los inculpados]”. Como con cualquier función, alguna finalidad habrá de orientarla. La Corte encuentra esta: “No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías”.⁵

Hay que distinguir, pues, entre “seguridad pública” como bien colectivo, como tarea y como régimen competencial. Este último rasgo tiene importancia capital dentro de la estructura de un Estado de derecho. La Constitución protege a los habitantes del territorio nacional en contra de intromisiones arbitrarias (el primer párrafo del artículo 16 es terminante: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”; pero hay

⁴ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIX, abril de 2009, p. 1296, de rubro “SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTES EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN”.

⁵ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 557, de rubro: “SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”.

normas aún más específicas, como las que protegen la inviolabilidad del domicilio o la de las comunicaciones privadas). Es claro que la persecución de los delitos, por fuerza, supone la realización de actos de molestia hacia los individuos. Esos actos, consecuentemente, deberán estar fundados y motivados, constar por escrito y *provenir de autoridad competente*.⁶

III. SEGURIDAD INTERIOR: LAS RAÍCES PENALES COMO CLAVE DE COMPRENSIÓN

Al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con las fuerzas armadas como instrumento, corresponde la “seguridad interior” y la “defensa exterior” del país, en términos del artículo 89 constitucional, fracción VI. La estructura del enunciado normativo es interesante: a dicho servidor público compete “Preservar la seguridad nacional, en 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*”. Dejemos de lado por el momento la defensa exterior y quedémonos con lo que resta.

Al emplearse normativamente dos expresiones, “seguridad nacional” y “seguridad interior”, el intérprete está autorizado a efectuar su diferenciación: si bien existe el apotegma de que donde el legislador no distingue el intérprete no debe distinguir, su contrario también forma parte del canon interpretativo. Así, sobre la base hermenéutica de que cada disposición legal y cada expresión empleada por el autor de la ley “debe tener una incidencia autónoma, un particular significado, y no constituir una mera repetición”, el argumento de la no redundancia previene que

⁶ Para mal o para bien, la Suprema Corte de Justicia ha fijado jurisprudencia en el sentido de que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para participar en auxilio de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, pero “de ningún modo... «por sí y ante sí», sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus deberes de apoyo se encuentren subordinados a ellos y, de modo fundamental, al orden jurídico” (Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 552, “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES”).

entre dos o más posibles significados de un enunciado legal “sea rechazado aquél o aquellos que supongan una mera repetición de lo establecido por otra disposición del ordenamiento”.⁷ Sobre esta regla, es claro que “seguridad nacional” no es ni debe confundirse con “seguridad interior” (ni con defensa exterior).

El argumento anterior es igualmente aplicable a los binomios conformados por las expresiones “seguridad pública” y “seguridad interior”, por un lado, y “seguridad pública” y “seguridad nacional”, por otro. Así, “seguridad pública” no es “seguridad nacional” ni “seguridad interior”; ni la segunda puede desvanecerse en las otras dos ni la tercera ser un sinónimo de las dos primeras. En la delimitación del concepto de “seguridad interior”, pues, ha de quedar fuera aquello a lo que se refieran las otras dos expresiones. El problema está en que, salvo la pública, las seguridades a las que alude el artículo 89, fracción VI, tampoco están delineadas en sede constitucional.⁸

Aventuro la hipótesis de que “seguridad interior” es una expresión que puede cobrar buen significado si ahondamos en la historia del derecho penal y del derecho constitucional que informa nuestra legislación.

Para comprenderlo, recojamos, ahora sí, la expresión “defensa exterior”, de la que también habla el artículo 89, fracción VI. Los antecedentes indican que el origen de esa expresión fue “seguridad exterior”, y que estaba asociada a la de “seguridad interior”.

⁷ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 1, octubre de 1994, p. 94.

⁸ La Primera Sala de la Suprema Corte, no obstante, ha confundido las cosas en un criterio jurisprudencial relativamente reciente, al sostener que “la misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la *seguridad nacional*, ya sea en su *vertiente interna o externa* frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras. En esta lógica, el Ejército, a fin de cumplir con estos fines, requiere una organización jerárquica y eficaz en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la misma” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro I, octubre de 2011, tomo 2, p. 1085: “DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS”). El error jurisprudencial es doble: no comprende que “seguridad nacional”, “seguridad interior” y “defensa exterior” son, aunque asociadas, cosas distintas, y, por otro lado, no ve que las dos últimas no son una función constitucional de las fuerzas armadas, sino del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (que emplea, como instrumentos, al ejército, la armada y la fuerza aérea. Volveremos a este punto páginas adelante).

Todo indica que el binomio seguridad interior y seguridad exterior del Estado (o de la nación) tuvo su origen en la legislación criminal francesa de 1810, la cual, según refieren Francisco Pavón Vasconcelos y Gilberto Vargas López, fue la que por vez primera empleó tales denominaciones “para distinguir los hechos que tienden a lesionar o poner en peligro la seguridad del Estado en el concierto de las naciones, de los que atentan [contra] su seguridad interior al atacar las instituciones constitucionales y el orden público nacional”.⁹

En efecto, el sistema penal galo del siglo XIX planteó un conjunto de normas para proteger “*la chose publique*”:

Le législateur devait, avant tout, veiller à la conservation de la chose publique: en effet, les liens sociaux une fois brisés, les lois voient soudain l’anarchie et la force usurper leur Empire; il n’y a plus ni sûreté ni propriété; les plus audacieux commandent l’obéissance à la place de l’autorité légitime. Des attentats qui amènent un tel état de choses ne pouvaient être trop sévèrement réprimés; mais, parmi ces crimes, il en est qui conduisent plus immédiatement à ce but: tels sont deux qui sont dirigés contre la sûreté extérieure et intérieure de l’Etat, et que, pour cet effet, le Code place les premiers; viennent ensuite les crimes et délits contre la Charte, c’est-à-dire la Constitution, et contre la paix publique.¹⁰

Respecto de los delitos contra la seguridad exterior e interior del Estado, otro autor francés del siglo XIX —Ortolan— explicaba:

L’Etat, en qualité de personne morale, de corps organisé et doué d’une existence juridique, fonctionne non-seulement au dedans de lui-même, dans les relations multiples qui se rattachent à sa vie intérieure, mais aussi dehors, dans ses relations avec les autres Etats. Son existence peut être attaquée, sa sûreté compromise, ses droits de corps politique lésés par l’un ou par l’autre de ces deux points. D’où il suit qu’il y a à distinguer dans les délits politiques deux qui sont dirigés contre l’Etat à l’extérieur et deux qui le sont contre l’Etat à l’intérieur.¹¹

⁹ Pavón Vasconcelos, Francisco y Vargas López, Gilberto, *Derecho penal mexicano. Parte especial*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009, vol. I, p. 4.

¹⁰ Rogron, Joseph-André, *Code Pénal expliqué*, París, Typographie Henri Plon, Imprimeur de l’Empereur, 1865, p. 59 (consultable en formato PDF en la base de datos de la Biblioteca Nacional francesa: gallica.bnf.fr).

¹¹ Ortolan, M., *Éléments de droit pénal. Pénalité, juridictions, procédure, suivant la science rationnelle, la législation positive et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles*, París, Henri

Así, el Código francés recogía, en el libro tercero, título primero, capítulo primero, secciones primera y segunda, los “Crimes et délits contre la sûreté de l’État”, primero los que afectaban su seguridad exterior y después los que afectaban su seguridad interior. Entre éstos, además de los que estaban dirigidos a atentar contra la vida del emperador y de su familia, se tenía a “Des crimes tendants á troubler l’État par la guerre civile, l’illégal emploi de la force armée, la dévastation et le pillage public”.

En el siglo XIX, nuestra legislación penal adoptó el molde francés (como muchas otras legislaciones, al decir de Pavón Vasconcelos y Vargas López: “la española, boliviana, chilena, dominicana ecuatoriana, guatemalteca, nicaragüense, salvadoreña, etcétera”). Es más, para nuestros efectos, la cita de Ortolan es altamente significativa. Sus *Éléments de droit pénal* fue una de las fuentes principalísimas de las que abrevó la comisión redactora del Código Penal de 1870 que encabezó Antonio Martínez Castro, y que vino a ser el primer código de alcance nacional.¹² En este Código, en el título décimo tercero, “Delitos contra la seguridad exterior de la Nación”, en los artículos 1071 a 1094 se compendiaron los ilícitos de traición y espionaje en diversas modalidades (que constituían atentados contra la independencia, la soberanía y la integridad del territorio); en el título décimo cuarto, “Delitos contra la seguridad interior”, en los artículos 1095 a 1126, se compendiaron los delitos de rebelión y sedición.

En el siglo XX la distinción anterior persistió, incluso después de que la Constitución de 1917 entrara en vigor. ¿Qué conductas fueron tenidas como delitos bajo estos dos rubros? Contra la *seguridad exterior*, se compendian 1) la traición a la patria, 2) el espionaje y 3) la conspiración (así, por ejemplo, en el texto primigenio del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal de 1931, en los artículos 123 a 132, que en conjunto conformaban precisamente el título primero del libro segundo, “Delitos contra la seguridad exterior de la nación”); contra la *seguridad interior*, 1) la rebelión, 2) la sedición y 3) la asonada o motín (así en el Código Penal

Plon, libraire-éditeur, 1863, t. I, p. 297 (consultable en formato PDF en la base de datos de la Biblioteca Nacional francesa: gallica.bnf.fr).

¹² Entiendo que los dos primeros en tiempo, en el México independiente, fueron los códigos penales del estado de Veracruz de 1835 y 1868. Luego le siguieron el Código Martínez Castro y los códigos penales para el Distrito y Territorios Federales de 1929 y 1931.

ya citado, en los artículos 133 a 145, que conformaban el título segundo del libro segundo, “Delitos contra la seguridad *interior* de la nación”).

Esta dicotomía desapareció del orden jurídico por virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de julio de 1970, en la que los dos títulos se refundieron en uno solo, “Delitos contra la seguridad de la nación”, que ahora comprende los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, financiamiento al terrorismo, sabotaje y conspiración, y que describen un conjunto amplio de conductas que tienen como factor común el ataque a la independencia, a la soberanía y a la Unión.¹³ Ésta es la normatividad vigente hoy en día. No es el caso de ensayar aquí el análisis dogmático de cada una de estas figuras ni de examinar su validez constitucional; interesa destacar sólo los bienes jurídicos que se protegen.

Ahora bien, en el siglo XIX, la distinción entre seguridad exterior e interior no fue abrazada sólo en el ámbito del derecho punitivo mexicano. Sus alcances trascendieron al derecho constitucional.

Los antecedentes históricos así lo muestran. Hagamos un rápido recuento. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, el artículo 160 daba facultades al “Supremo Gobierno” para “Organizar los ejércitos y las milicias nacionales. Formar planes de operación: mandar ejecutarlos; distribuir y mover a la fuerza armada... y tomar las medidas que estime conducentes, ya sea para *asegurar la tranquilidad interior del Estado, o bien para promover su defensa exterior*; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno”.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 dispuso algo semejante. En su artículo 30, daba facultad al emperador para “defender la patria, su independencia y unión” y

...conservar el orden interior y la seguridad exterior, por todos los medios que en las circunstancias de la guerra, antes sorda, y en la actualidad ostensible con que temerariamente se nos ataca, estén a su discreción, y puedan hacer sentir a los enemigos el poder de la Nación, y la firmeza con la que sostendrán sus derechos pronunciados, su gobierno establecido y el rango a que se ha elevado.

¹³ Pavón Vasconcelos, Francisco y Vargas López, Gilberto, *op. cit.*, p. 2, y Jiménez Huerta, Mariano, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1985, t. V, p. 277.

La base cuarta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, daba como atribución del Cuerpo Ejecutivo el “disponer de la fuerza armada como exija el bien de la misma Nación”.

El artículo 16, fracción VI, del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, disponía: “Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la *defensa exterior y seguridad interior de la Federación*”. Con ligera variación, el mismo enunciado se usó en el artículo 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la *defensa exterior y seguridad interior de la Federación*”.

También el artículo 17, fracción XVII, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 recogió el mismo precepto.

En el artículo 94, fracción XX, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, de 1840, se propuso: “Disponer de las fuerzas armadas de mar y tierra para la *seguridad interior y defensa exterior* de la República; mas no podrá mandar aquellas en persona sin consentimiento del Congreso, cesando en este caso toda su intervención en el gobierno, a quien quedará sujeto como general”.

En los proyectos de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 hubo un tratamiento ligeramente diverso. En el proyecto de la mayoría no se habló de seguridad interior ni de defensa exterior, sino sólo de “Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, conforme a los objetos de su institución”, según el artículo 95, fracción XVII. En el Proyecto de la Minoría (entre otros, integrada por Otero), se propuso en el artículo 60, fracción IV, “Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, para la *seguridad exterior* de la República”, y luego, en la fracción V, “Disponer conforme a esta Constitución, de la misma fuerza y de la Guardia Nacional *en el interior de la República*, aunque ni en este caso, ni el anterior, podrá mandar en persona”. El tercer proyecto, el denominado “De Transacción”, propuso (artículos 79, fracción XV, y 86, fracción XXII) “Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, conforme a los objetos de su institución”.

En el artículo 83 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se dispuso:

El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para *defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la*

tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

En el artículo 86 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856 se propuso: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Pasó a ser el artículo 86, fracción VI, en la Constitución de 1857. De ésta fue trasladado al texto constitucional de 1917.

¿Cómo explicaban los constitucionalistas del siglo XIX esta clase de disposiciones? Veamos. Mariano Coronado, por ejemplo, escribió: “Objeto principalísimo de la administración es la *seguridad interior y la defensa exterior* de la República, porque sin quietud ni independencia no podría la nación ejercer los actos de su soberanía; de consiguiente, se deja al Ejecutivo en completa libertad para que disponga del ejército y la armada, movilizándolos al punto que crea conveniente”.¹⁴

Otros autores fueron aún más contundentes. Agruparon el estudio de las fracciones VI, VII, VIII y IX del artículo 85 de la Constitución de 1857 (similares a las del actual 89, fracciones IV, V, VI, VII y VIII), y sin más señalaron que todas se referían a la “guerra”: “Las cuatro fracciones que anteceden se refieren al mismo asunto, a la guerra, sea interior o exterior”:

El Presidente tiene la libertad absoluta de disponer del ejército de mar y tierra para *conservar la seguridad interior* o para *restablecerla* en caso de haberse turbado y si las circunstancias lo demandan, puede también disponer de la guardia nacional en el modo que autorice el Senado. En los casos ordinarios de perturbación del orden público, le bastará el mero empleo de la fuerza, sin recurrir a ninguna medida extrema o violenta; pero cuando exista una perturbación grave de la paz pública que ponga en peligro a la sociedad, entonces los caracteres de la guerra se agravan con la suspensión de las garantías individuales.¹⁵

¹⁴ Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Ch. Bouret, 1906, p. 178. Sin embargo, su comentario era válido, dijo, sólo por lo que hace a los “intereses federales”. En el mismo sentido, Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano por [...], diputado del Congreso Constituyente de 1856*, facsimilar de la edición príncipe. México, 1871, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-CNDH, 2007, p. 186.

¹⁵ Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902, pp. 310 y 311. Es claro que la figura de la suspensión de garantías prevista en el artículo

Como se advierte, en la disposición que examinamos los tratadistas fueron coincidentes en el entendimiento genérico: se imponía al presidente la atribución 1) de velar por la integridad de la Unión (política y territorial) y 2) de resguardar la independencia del país respecto de naciones enemigas. En lo que atañe a la seguridad interior, son plenamente aplicables las doctrinas del derecho público estadounidense, del que tanto abrevaron los juristas del XIX:

No puede negarse que podrían presentarse circunstancias que hicieran necesario el empleo de la fuerza por parte del gobierno nacional. Nuestra propia experiencia ha corroborado las lecciones que nos proporciona el ejemplo de otras naciones; que a veces se suscitan emergencias de esa índole en todas las sociedades, sea cual fuere su constitución; que las sediciones e insurrecciones son, por desgracia, enfermedades tan naturales en el cuerpo político como los tumores y las erupciones en el cuerpo humano; que la idea de gobernar perpetuamente sin más armas que la ley (que, según se nos dice, es el único principio admisible en un gobierno republicano), sólo existe en los ensueños de esos doctores políticos cuya sagacidad desdeña las enseñanzas de la instrucción experimental... Si el gobierno nacional se viera en uno de esos casos de emergencia, no habría otro medio que el de la fuerza.¹⁶

29 constitucional no puede entenderse, sin más, como necesaria o correlativa de la de preservar la seguridad interior y exterior. Como bien lo ha hecho notar la Suprema Corte de Justicia en nuestros días: “El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto —previstos por el artículo 29 constitucional— se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones...” (Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, abril de 2000, p. 551: “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON Estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla”).

¹⁶ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, México, FCE, 1987, pp. 111 y 112. Hasta donde entiendo, en el derecho constitucional norteamericano no existe un precepto que emplee las expresiones “seguridad exterior” y “seguridad interior”; esto prueba más

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IIJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 153, pp. 763-790.

Si bien lo vemos, esta apresurada relación de antecedentes permite dar entendimiento a la expresión “seguridad interior” contenida en el artículo 89 constitucional, fracción VI: corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente... para la seguridad interior”; esto es, disponer de las fuerzas armadas (no de las policías) para efectos de *prevenir y neutralizar* conductas que a la par constituyen o podrían constituir los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, financiamiento al terrorismo, sabotaje y conspiración, en tanto cuanto son conductas que ponen en jaque la integridad territorial, la independencia respecto de otras naciones, la vigencia del pacto federal, el ejercicio legítimo del poder y, al final, el orden constitucional.

Con esta intelección, el papel de las fuerzas armadas (de las que sólo puede disponer el presidente, pues es su atribución) queda reducido a un límite razonable, que no puede traslaparse con las funciones de seguridad pública, las que, como vimos, están encaminadas a “la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.

Hacia 1983, Jorge Carpizo escribió:

Problema difícil es precisar cuándo puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior; una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; y si ella peligra, el presidente puede hacer uso de esa facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos no se deben violar derechos humanos.¹⁷

todavía, entiendo, las raíces penales francesas del actual artículo 89 constitucional, fracción VI. En efecto, el texto constitucional equivalente de los Estados Unidos de América dispone: “El Presidente será comandante en jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados, cuando ésta fuera llamada al servicio efectivo de los Estados Unidos” (*La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia. Anotaciones de casos decididos por la Corte Suprema de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, S. A., t. I, pp. 422 y 423).

¹⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp. 334 y 335. Allí también dice este autor: esta facultad sirve “preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es sin duda una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente”.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 153, pp. 763-790.

Ciertamente, es una cuestión compleja, poliédrica. Casi cuarenta años después, sigue siéndolo, y la mejor prueba es el debate que en el curso de estos días está teniendo lugar en el seno del Congreso y en la opinión pública (escribo estas notas en marzo de 2017). Sin embargo, creo, honestamente, que los antecedentes que he referido pueden servir de clave hermenéutica para ceñir a buenos límites una potestad de capital importancia para la vida constitucional del país.

Así, además, el artículo 89, fracción VI, puede ser leído en armonía con otros dos preceptos constitucionales: el 119 y el 129, que en conjunto integran un sistema de defensa de las entidades federativas.¹⁸ Por virtud del primero,

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Por virtud del segundo,

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. 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, estableciere pata la estación de tropas.

El artículo 119 tiene una finalidad, un propósito: realizar “el respeto a la supremacía constitucional, y propender a la unión y cumplimiento del pacto federal” en lo que respecta a la integridad de una entidad federativa, y por ello ha sido llamada “garantía federal”.¹⁹ Creo que también de su texto se adquiere buen entendimiento si se atisba en las raíces penales de la diferencia entre seguridad exterior y seguridad interior.

¹⁸ Un sistema semejante al de la Constitución estadounidense, conformado por los artículos IV, sección 4, y II, sección 2 (véase Scheips, Paul J., *The Role of Federal Military Forces in Domestic Disorders 1945-1992*, en Google books).

¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, comentario al artículo 119, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PJJF-UNAM, 1997, t. II, pp. 1210 y 1211.

Por su parte, el artículo 129 tuvo origen en el Constituyente de 1857. En su seno se sometió a discusión un proyecto que sólo preveía lo siguiente: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. Ponciano Arriaga propuso la segunda parte del precepto. Su sugerencia carecía de antecedentes en la historia constitucional patria. Su objeto, en expresión de Felipe Tena Ramírez, fue “evitar para lo futuro los abusos que, por su propia cuenta invadiendo atribuciones de las autoridades civiles, solían cometer elementos militares”. Las palabras textuales de Arriaga fueron las siguientes: las comandancias militares

...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 o civiles, ya sean de los Estados o del Gobierno federal; han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las armas...

Arriaga remataba así su comentario: “ese poder no debe obrar, saliendo de su esfera sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza”.²⁰ Finalmente, el precepto aprobado —el 122 de esa Constitución— quedó redactado en los términos sugeridos por Arriaga (y reproducidos ahora en el artículo 129 de la Constitución actual). Coronado daba esta explicación, que sigue vigente:

Fijada escrupulosamente la división de poderes, y decidido el que no haya fuero militar sino para delitos que se refieran directamente a la disciplina, es obvio que en tiempo de paz las autoridades de aquel orden sólo pueden ejercer funciones propias de su institución, sin que les sea lícito violar las garantías de los ciudadanos ni atropellarlos en manera alguna. Así, pues, por ningún motivo podrá un jefe militar (como sucedía antes con frecuencia),

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 365-367.

ingerirse en la administración civil, ni arrogarse cargos o funciones que a ésta pertenecen.²¹

Estas palabras, pronunciadas hace más de cien años, conservan todo su peso, toda su fuerza, toda su razón, y las podemos retomar para alumbrar el tema que nos ocupa. La finalidad perseguida por el artículo 89, fracción VI, en lo que se refiere a la seguridad interior no es el mantenimiento regular y ordinario del orden público ni la supervisión de las ordenanzas de policía y buen gobierno; tampoco la producción de inteligencia ni la persecución de delitos. Se trata de la potestad para emplear la fuerza armada para restaurar la gobernanza en aquellos lugares en los que el Estado mexicano ha visto rebasada su capacidad de acción (por ejemplo, con levantamientos o sublevación o, incluso, con la ruptura del orden civil por parte de grupos criminales que suplantán a los agentes estatales, como ocurrió con las llamadas autodefensas, o que impiden la prestación regular de servicios públicos, como las tomas de vías de comunicación o de infraestructura de carácter estratégico).²² Otra discusión importante (que no abordaré aquí, por razones de espacio y tiempo) es que el ejercicio de esta facultad debe estar sujeto a un mecanismo de rendición de cuentas efectivo y de fincamiento de responsabilidades, en su caso, ante la autoridad civil; a un marco explícito de respeto de derechos fundamentales, entre los que debe destacar la tutela judicial efectiva (en sede no militar, desde luego) contra posibles violaciones de los mismos.²³

²¹ Coronado, Mariano, *op. cit.*, p. 227. En un sentido semejante, Francisco Arturo Schroeder Cordero ha escrito: “en un estado de normalidad en el desarrollo de las actividades cotidianas, o sea, en situación de completa tranquilidad, ni una sola autoridad castrense tiene la mínima facultad para actuar fuera de su propio ámbito o jurisdicción, de manera que carecen de competencia para ordenar a los civiles a actuar, permitir o conceder algo que quieran o necesiten” (en su comentario al artículo 129, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PJF-UNAM, 1997, t. II, p. 1351).

²² Que, por lo demás, no es muy diferente de lo que, en términos de la propia Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dichos cuerpos han de tener como “misiones generales”: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la *seguridad interior*; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas en casos de desastre.

²³ En conjunto, existe un sistema constitucional de contención del poder castrense: entre otros, los artículos 13; 73, fracciones XII, XIII, XIV y XV; 89, fracciones IV, V, VI, VII y

IV. SEGURIDAD NACIONAL: SÓLO PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA

¿Qué decir del concepto de “seguridad nacional”? Una definición estándar (realista-tradicional-militarista)²⁴ es la que prevalece en el derecho positivo mexicano:

Artículo 3o. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

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

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

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de Derecho Internacional, y

VIII; 119 y 129 constitucionales. Como también (y tan bien) lo explica Arteaga Nava: estos preceptos son normas que buscan contener el poder de las fuerzas armadas en el seno de una República: 1) las que confieren a una autoridad civil (el presidente) su control directo e indirecto vía la atribución de disponer de ellas para la defensa exterior y seguridad interior de la República, la de declarar la guerra (previa ley del Congreso), la de designación y remoción de los secretarios de Defensa y Marina; 2) las que excluyen su participación de la vida política, como las que impiden la postulación de los militares en activo para puestos de elección popular, sino pasado algún lapso desde su separación contado a partir del momento de la separación del cargo castrense, o las que impiden el derecho de deliberar a las reuniones armadas, la que pone bajo la jurisdicción de los presidentes de las Cámaras del Congreso a todo contingente armado que penetre en sus recintos; 3) las que ponen en manos de la autoridad civil (Ministerio Público y de la policía que de éste depende) la persecución de los delitos, la de que las normas sobre reclutamiento de tropas es materia que de origen debe iniciarse en la Cámara de Diputados, la de que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa de un particular ni imponer prestación alguna; la de que los civiles no pueden ser juzgados en sede militar (Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1998, pp. 122 y 123).

²⁴ Hristoulas, Athanasious, “El nuevo orden internacional y la seguridad nacional”, *Bien Común y Gobierno*, año 7, núm. 77, mayo de 2001, pp. 13-22, y Moore, John Norton, “Origen y evolución del derecho de la seguridad nacional”, *Derecho de la Seguridad Nacional. Memoria del Primer Seminario Internacional*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, pp. 31-43.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 153, pp. 763-790.

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Esta definición, netamente estipulativa y contingente, tiene una virtud y un defecto.

Me referiré, primero, a la primera: tiene la virtud de acotar el ámbito en forma autoritativa para los operadores jurídicos, y por ello resulta útil: permite hacer cosas (o no hacerlas) con base en un referente único. Lo autoritativo del concepto legal se evidencia, por ejemplo, con el entendimiento pregonado por la Secretaría de Marina y la de la Defensa Nacional, que en su “Glosario de términos unificados por el personal de la SEDENA y de SEMAR”, del 14 de agosto de 2013, definen “seguridad nacional” en los mismos términos del artículo 3o.: como sujetos de derecho no podían haber ensayado otra clase de definición.

Advierto que predicar utilidad no supone ignorar el problema semántico de un concepto que algunos han calificado, con razón, como “esencialmente controvertido”, ni soslayar los defectos de técnica legislativa en la enunciación del precepto, ni obviar los problemas de interpretación que podría suscitar cada una de sus seis fracciones.²⁵

Esta disposición no puede ser leída sin acudir al artículo 5o., que establece —también con defectos de técnica legislativa— cuáles son las circunstancias o los fenómenos que amenazan la seguridad nacional (en ocasiones, es dable definir con base en lo contrario):

Artículo 5o. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

²⁵ Domínguez Arroyo, José Julián, “Derecho y seguridad nacional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 34, núm. 34, 2010, pp. 87-99.

V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Es verdad que los dos textos conllevan varios problemas interpretativos. No obstante, haciendo abstracción de ello, dado el espacio con que cuento para mi discurso, puede dárseles una lectura conjunta, y obtener que la seguridad nacional, en términos del derecho positivo, es un concepto referido a la salvaguarda —de acuerdo con el *Diccionario*, “seguridad” es la cualidad de “seguro”, y esto significa “Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”—²⁶ del Estado —no del gobierno en turno, sino del Estado como ente político-jurídico—²⁷ respecto de actos francamente ilícitos —espionaje, terrorismo, sabotaje, traición a la patria, genocidio, delincuencia organizada y otras conductas prohibidas en las leyes penales— o que ponen en entredicho la soberanía propia frente a agentes externos —espionaje, contraespionaje, interferencia extranjera en asuntos nacionales, actos contra personal diplomático—, de naturaleza tal

²⁶ *Diccionario de la lengua española*, cit., t. II, voces “seguridad” y “seguro”, p. 2040.

²⁷ El Estado ha sido definido como “la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio” —Georg Jellinek—, y en forma más detallada, como “un orden jurídico y administrativo —cuyos preceptos pueden variarse— por el que se orienta la actividad —acción de asociación— del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatutidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación —que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento— sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación” y “que reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” —Max Weber— (citados por Arteaga Nava, Elisur y Trigueros Gaisman, Laura, *Diccionario jurídico. Derecho constitucional*, México, Harla, 1995, vol. 2, voz “Estado”, p. 32).

que para su contención no siempre bastarían las fuerzas del orden regulares —cuerpos policiacos, Ministerio Público— ni los poderes ordinarios de conducción de la política exterior —las potestades conferidas en la Constitución al presidente de la República y a la Cámara de Senadores—. Además, su envergadura ha de ser tan extraordinaria que de no enfrentarlos se afectarían gravemente, incluso hasta el grado de su destrucción, la “integridad, estabilidad y permanencia” del Estado mexicano.

Conforme al sistema de la Ley de Seguridad Nacional, todas estas circunstancias nefandas pueden ser desactivadas o neutralizadas mediante acciones de inteligencia, cuyo resultado —“el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, disseminación y explotación de información, para la toma de decisiones”, según reza el artículo 21— sirve como justificación para el ejercicio de poderes especiales y el establecimiento de cláusulas de excepción a estados de cosas generales (suspensión de garantías, verbigracia), la imposición de penas (las establecidas en las leyes penales), la restricción de derechos (el de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, por ejemplo), la valoración o el establecimiento de actividades estratégicas y prioritarias (rectoría del Estado en materias como telecomunicaciones, suministro eléctrico, recursos hídricos, explotación de hidrocarburos).²⁸

Ahora hablaré del *defecto*.

La Ley de Seguridad Nacional tiene su fundamento en la Constitución. Como ya vimos, el artículo 89, fracción VI, dispone que compete al presidente “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva...”. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-M, da competencia al Congreso “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”. Constitucionalmente, la tarea se encomienda a actores definidos: el presidente de la República, el Congreso de la Unión, y los tribunales federales.²⁹

A pesar de ser un concepto que sirve de premisa a diversas medidas de fiscalización del Estado sobre la actividad de los individuos y grupos

²⁸ Domínguez Arroyo, José Julián, *op. cit.*, pp. 100-109.

²⁹ El artículo 16, párrafo décimo tercero, da competencia a los tribunales del Poder Judicial de la Federación para autorizar la intervención de comunicaciones privadas, que es una de las vías para obtener información de seguridad nacional y desactivar amenazas en su contra.

humanos, la Constitución no proporciona una definición de “seguridad nacional”. La delimitación normativa del concepto está en la propia Ley. Esto fue querido así en el proceso de reforma del que derivó la elevación a rango constitucional de esta competencia (que se incorporó mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de abril de 2004). En efecto, en el seno de la Cámara de Diputados, en el dictamen, expresamente se dijo:

Existe consenso en que la *seguridad nacional no debe ser definida en el ordenamiento constitucional, en virtud de su carácter dinámico*. Tampoco es viable plasmar principios tan amplios, que permitan confundir la tutela de los intereses nacionales. Por ello, el resultado del análisis de las iniciativas fue contundente en cuanto a la previsión de dos elementos fundamentales en la materia, el primero consistente en facultar claramente al Estado para poder hacer frente a las amenazas y riesgos a su seguridad y, el segundo, definir los controles y requisitos necesarios [de modo que] la responsabilidad de los legisladores que hoy integran el Constituyente Permanente, se expresa en dos formas, la primera previendo expresamente en nuestra Constitución la materia de seguridad nacional, precisando la facultad del Ejecutivo Federal de preservarla y posteriormente dictando una legislación que proteja los derechos de las personas.

En derecho es mal método proceder así, y más cuando esto versa sobre actos del Estado que inciden en la vida privada de los seres humanos. En estos supuestos, siempre la Constitución es la que debe dar los parámetros, aun y cuando fuera en el nivel más abstracto, y después en las leyes se podrá desarrollar la noción. Así lo dicta el principio de seguridad jurídica y la idea misma de que la Constitución es ley superior. Sólo de este modo puede ejercerse el control de regularidad constitucional.

En el caso esto se invierte: se va de la Ley hacia la Constitución, pues es en aquélla donde se dispone que por seguridad nacional “se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, y a continuación se enumeran una serie de objetivos que se supone traducen lo anterior a términos más concretos. El problema es la amplitud de la fórmula legal: “acciones” puede ser cualquier cosa. Creo que en este punto específico tiene que hacerse una acotación en el texto constitucional.

A mi modo de ver, el concepto de seguridad nacional en sede constitucional tiene que (y puede y debe) constreñirse a la producción de inteligencia para la salvaguarda del Estado —no del gobierno en turno, sino del Estado como ente político-jurídico—, y en especial respecto de esos actos plenamente ilícitos —espionaje, terrorismo, sabotaje, traición a la patria, genocidio, delincuencia organizada y otras conductas análogas prohibidas en las leyes penales en las que el bien jurídico tutelado es la seguridad pública, la seguridad de la nación, la humanidad o la sociedad— o que ponen en entredicho la soberanía propia frente a agentes externos —espionaje, contraespionaje, interferencia extranjera en asuntos nacionales, actos contra personal diplomático—. Nada más. El producto debe ser canalizado a las instancias que la Constitución y las leyes otorgan competencia ordinaria y regular para actuar en dichos rubros; las instancias de inteligencia tampoco han de perder rumbo y actuar en suplencia de quienes tienen a su cargo la investigación y persecución de delitos, el diseño de políticas públicas, la contención de amenazas para las que hay órganos expresamente destinados a ello.

Una reforma que debiera sobrevenir es la de el dictado de una ley de inteligencia en la que se establezca en qué consiste ésta, cuál es su finalidad, a través de qué mecanismos se obtiene, quiénes la han de producir, resguardar y emplear, cuáles son los controles que han de ejercerse sobre los entes que operen con ella. Muchos agentes del Estado realizan labores de inteligencia —“el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones”. Algunos están acotados por las leyes en forma más o menos adecuada: es el caso de la Policía Federal o del Centro de Investigación para la Seguridad Nacional. Hay agentes gubernamentales que la producen y no están regulados en sede legal, como el ejército y la marina. Estas labores, sin duda, en muchos casos implican la intromisión del Estado en la vida de los individuos. Como dijimos, la Constitución protege a los habitantes del territorio nacional en contra de intromisiones arbitrarias (el primer párrafo del artículo 16 es suficientemente enfático). Es el momento de dar cauce legal a la producción de inteligencia por parte de los cuerpos militares y de establecerle los límites necesarios para respetar los derechos fundamentales. La inclusión de estos entes en una ley de inteligencia coadyuvaría a ello, y además permitiría coordinar las acciones de los diferentes organismos y ejercer un control civil y judicial.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 153, pp. 763-790.

Como quiera que sea, a falta de una delimitación expresa del concepto en el texto constitucional, así sea genérica, el entendimiento de seguridad nacional puede lograrse mediante un ejercicio de contraposición con lo que disponen otros preceptos. Mediante este sistema puede obtenerse lo que seguridad nacional *no es*. Y no es ni seguridad pública ni seguridad interior. Pero tampoco puede confundirse con seguridad humana.

V. SEGURIDAD HUMANA: UNA OPORTUNIDAD

Hablemos ahora de “seguridad humana”. No pienso discutir aquí sus raíces ideológicas ni exponer su historia; hay quienes han abordado estos temas con suficiencia.³⁰ Sí quiero destacar, en cambio, que se trata de una noción todavía contemporánea —sus orígenes datan de 1994—; debatida y debatible —“para algunos, se trata de una nueva teoría o concepto; para otros constituye un punto de partida en el análisis, en tanto que para otros más es una visión global, una agenda política, o bien, un marco para articular políticas”, y, en todo caso, se entiende en forma amplia o restringida: maximalista o minimalista—; que constituye una incipiente práctica internacional —“cuando un gobierno no cumple con el principio básico del Estado moderno de proveer protección a sus ciudadanos, la comunidad internacional debe asumir esta responsabilidad”—; una práctica aún más incipiente al interior de nuestro país —como política pública apenas si ha sido insinuada en forma oficial por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal—, y que tiene por objeto acentuar el bienestar de la persona (en lo individual y en lo colectivo) como referente de la acción gubernativa frente a fenómenos como la hambruna, las pandemias, los desastres naturales, la carrera armamentista, el ecocidio, la migración masiva, la falta de acceso universal a la salud y a la educación, los mercados no equitativos, etcétera.³¹

³⁰ Por ejemplo, Rosas, María Cristina, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?”, en *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, 2011, pp. 37-103. Salvo que se diga otra cosa, las citas que aparezcan a continuación tienen como fuente a esta autora.

³¹ En el *Human Security Report of the Secretary-General* (2010) de la ONU, se dice: “Today’s multiple, complex and highly interrelated threats affect the lives of millions of men, women and children around the globe. Threats such as natural disasters, violent conflicts and their

¿Cómo definir esta idea, o mejor todavía, este conglomerado de ideas? Una propuesta aceptable viene de la ONU:

Human security is based on a fundamental understanding that Governments retain the primary role for ensuring the survival, livelihood and dignity of their citizens. It is an invaluable tool for assisting Governments in identifying critical and pervasive threats to the welfare of their people and the stability of their sovereignty. It advances programmes and policies that counter and address emerging threats in a manner that is contextually relevant and prioritized. This helps Governments and the international community to better utilize their resources and to develop strategies that strengthen the protection and empowerment framework needed for the assurance of human security and the promotion of peace and stability at every level-local, national, regional and international.³²

Sobre las premisas anteriores, confrontemos las dos nociones: seguridad nacional versus seguridad humana. ¿Una gana, la otra pierde? No. Sus ámbitos son diferentes. Aquélla busca la protección del Estado frente a amenazas que lo ponen en jaque en cuanto ente político-jurídico; ésta busca la articulación de políticas públicas, mundiales, regionales, nacionales, que defiendan a los seres humanos respecto de amenazas globales que minan su bienestar... Vistas así las cosas, conforme a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta que muchos de los temas que conforman la agenda de la seguridad humana son temas que, al menos normativamente, tienen que conformar la agenda oficial; cito a vuelapluma sus artículos 11; 25, primer párrafo (muy en especial este precepto, que habla de una clase de seguridad que para nada puede confundirse con la pública ni la nacional ni la interior); 26, apartado A, primer párrafo, 73, fracción XIV; 89, fracción X (aunque advierto que habría muchos otros):

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El

impact on civilians, as well as food, health, financial and economic crises, tend to acquire transnational dimensions that move beyond traditional notions of security. While national security remains pivotal to peace and stability, there is growing recognition of the need for an expanded paradigm of security” (en consulta del 4 de octubre de 2013: disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/SG_Human_Security_Report_12_04_10.pdf).

³² *Idem*.

ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a *las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país*.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los *individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*.

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Artículo 73. El Congreso tienen facultad:

XVI. [...].

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país*, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta *de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental*, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la

aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; *la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*; la igualdad jurídica de los Estados; *la cooperación internacional para el desarrollo*; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Si el orden jurídico mexicano prevé estos cursos de acción, ¿no deberíamos adoptar aquí, para la interpretación de estos preceptos, la idea de seguridad humana?

Hasta aquí estos apuntes. Con honestidad cívica, los comparto. Pienso que podrían servir para dar alguna luz, así sea mínima, en un debate vigente, necesario, crucial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALEX, Robert, *El concepto y validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2013.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN, Laura, *Diccionario jurídico. Derecho constitucional*, México, Harla, 1995, vol. 2.
- BONILLA LÓPEZ, Miguel, “Cinco estudios sobre seguridad nacional”, *Juez. Cuadernos de Investigación*, núm. 3, 2015.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, comentario al artículo 119, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PJJ-UNAM, 1997, t. II.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano por... diputado del Congreso Constituyente de 1856*, facsimilar de la edición príncipe, México, 1871; México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-CNDH, 2007.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.
- DOMÍNGUEZ ARROYO, José Julián, “Derecho y seguridad nacional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 34, núm. 34, 2010.

- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 1, octubre de 1994.
- HAMILTON, A. *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- HRISTOULAS, Athanasious, “El nuevo orden internacional y la seguridad nacional”, *Bien Común y Gobierno*, año 7, núm. 77, mayo de 2001.
- JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1985, t. V.
- MACCORMICK, Neil, *Instituciones de derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- NORTON MOORE, John, “Origen y evolución del derecho de la seguridad nacional”, *Derecho de la Seguridad Nacional. Memoria del Primer Seminario Internacional*, México, Secretaría de Gobernación, 2011.
- ONU. *Human Security Report of the Secretary-General (2010)*, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/SG_Human_Security_Report_12_04_10.pdf.
- ORTOLAN, M., *Éléments de droit pénal. Pénalité, jurisdictions, procédure, suivant la science rationnelle, la législation positive et la jurisprudente, avec les données de nos statistiques criminelles*, París, Henri Plon, libraire-éditeur, 1863, t. I (consultable en formato PDF en la base de datos de la Biblioteca Nacional francesa: *gallica.bnf.fr*).
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco y VARGAS LÓPEZ, Gilberto *Derecho penal mexicano. Parte especial*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009, vol. I.
- ROGRON, Joseph-André, *Code Pénal expliqué*, París, Typographie Henri Plon, Imprimeur de l'Empereur, 1865 (consultable en formato PDF en la base de datos de la Biblioteca Nacional francesa: *gallica.bnf.fr*).
- ROSAS, María Cristina, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?”, en *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, 2011.
- RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902.
- SCHEIPS, Paul J., *The Role of Federal Military Forces in Domestic Disorders 1945-1992*, en *Google books*).

- SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo, comentario al artículo 129, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PJJ-UNAM, 1997, t. II.
- TENA RAMÍREZ, Felipe *Derecho constitucional mexicano*, 23a. ed., México, Porrúa, 1989.
- VVAA. *La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia. Anotaciones de casos decididos por la Corte Suprema de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, s. a., t. I.

Lista de referencias jurisprudenciales

- PLENO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, abril de 2000, p. 551: “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA”.
- PLENO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2000, p. 552: “EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES”.
- PLENO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2000, p. 557: “SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”.
- PLENO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1296: “SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTES EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN”.

PRIMERA Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro I, octubre de 2011, t. 2, p. 1085: “DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS”.