

---

**JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO, MÉXICO  
[fvaasesoria@gmail.com](mailto:fvaasesoria@gmail.com)

---

# EL EJÉRCITO EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: EL CUENTO DE NUNCA ACABAR

## THE ARMY IN PUBLIC SAFETY TASKS IN MÉXICO: THE NEVERENDING STORY

---

Cómo citar el artículo:

Vázquez F, (2022). El ejército en tareas de Seguridad Pública en México: El cuento de nunca acabar. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, VIII (22) <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v8i22.374> pp. 47-71

Recibido: 19/06/20 Aceptado: 15/12/20

## RESUMEN

La seguridad pública en México es una tarea que por disposición constitucional está encargada a autoridades civiles, restringiendo cualquier otra posibilidad, sin importar las circunstancias que existan. A pesar de lo anterior, el titular del poder ejecutivo emitió un acuerdo por medio del cual pretende involucrar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, medida que desde luego resulta claramente inconstitucional, circunstancia que pronto estará en la esfera de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para llegar a esta afirmación se utilizará el método inductivo, bajo un enfoque de investigación cualitativo.

## PALABRAS CLAVE

Autoridades civiles, derechos humanos, fuerzas armadas, seguridad pública

## SUMMARY

Public security in Mexico is a task that by constitutional provision is entrusted to civil authorities, restricting any other possibility, regardless of the circumstances that exist. Despite the foregoing, the President issued an agreement through which he intends to involve the armed forces in public security tasks, a measure that is certainly clearly unconstitutional, a circumstance that will soon be in the sphere of knowledge of the Supreme Court of Justice. To arrive at this statement, the inductive method will be used, under a qualitative research approach.

## KEYWORDS

Civil authorities, human rights, armed forces, public security

**Sumario:** I. Introducción. II. La distribución competencial en México. III. La seguridad pública en México. IV. La ley de seguridad interior y la decisión de la Corte. V. Análisis del Acuerdo presidencial sobre el uso del ejército en tareas de seguridad pública. VI. Conclusiones. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Conocer la historia resulta del todo importante, pues una de sus grandes enseñanzas está encaminada a que no se repitan los errores del pasado, pero esto pareciera ser letra muerta ya que, ante la lógica y el pleno respeto a la Ley, se anteponen decisiones sin ningún sustento técnico y hasta plagadas de intereses espurios, que son como una venda que impide ver la realidad.

Es el caso de que el presidente López Obrador emite un acuerdo en el que se ordena el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y pareciera que ni él ni sus allegados recuerdan la triste historia de la inconstitucional Ley de Seguridad Interior, que no data de hace un siglo, sino del final del sexenio pasado, donde Peña Nieto intentó incorporar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, hecho que causó gran revuelo, terminando dicha ley en una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es así que hoy nuevamente se presenta un instrumento legal respecto del cual hay que cuestionar su constitucionalidad, circunstancia que vale la pena analizar con el método inductivo y bajo la perspectiva cualitativa, a efecto de que la verdad de la premisas que se plantearán sostengan las conclusiones derivada de la aplicación de técnica de investigación documental; este mecanismo orientará el trabajo hacia el análisis del acuerdo de mérito, tomando como base el texto constitucional, en el sentido de plantear el pleno respeto de los Derechos Humanos, hecho que permitirá cuestionar si el acto presidencial violentó o no el texto constitucional, y que lamentablemente hará arribar más adelante a la triste conclusión de que estamos nuevamente en un escenario de inconstitucionalidad, que desde luego deberá ser decretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MÉXICO

Para comprender correctamente a quien corresponde la competencia en materia de seguridad pública en México es necesario realizar una aproximación a la distribución competencial, la cual parte del principio de legalidad previsto principalmente en el artículo 16 Constitucional, al ordenar que todo acto de autoridad deberá ser emitido por un órgano competente, es decir, que la ley -entendida en *lato sensu*- lo señale específicamente.

Artículo 16. 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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (CPEUM 2020, p. 17).

Aunado a lo anterior, encontramos lo señalado por el artículo 124 Constitucional, estableciendo las facultades expresas para las autoridades federales y las no expresas se entenderán reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

Dicho lo anterior, hay que hacer una pausa y recordar lo que debemos entender por Estado, para lo cual se utilizará lo señalado por George Jellinek, en el sentido de describir al Estado como “... la unidad de asociación dotado originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio” (Jellinek 2004, p. 171).

En este sentido, la idea de Jellinek era señalar que el Estado es una corporación formada por un pueblo, asentada en un determinado territorio y dotada de un poder de mando, circunstancia que da pauta a realizar una aproximación más directa a la idea del poder de mando, el cual se materializa en el ejercicio del gobierno, que es una organización que en representación del pueblo debe guiar sus pasos para lograr el bienestar general.

Para el caso mexicano y atendiendo la tipología clásica de la división del poder, se puede referir la existencia de un poder dividido en tres funciones, a saber: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, aunque hoy en día ya es necesario considerar una función emergente que está integrada por los organismos constitucionales autónomos, los cuales ejercen competencias específicas diversas a las funciones tradicionales del poder y desde luego, desvinculadas de su acción, al menos en el papel.

Siguiendo por esta línea discursiva, es pertinente hacer referencia al sistema de gobierno que rige en México y que conforme a los artículos 41, 49 y 80 Constitucionales corresponde al sistema presidencial, mismo que ha regido en el país desde hace más de 100 años.

Cuando hablamos del sistema de gobierno, nos referimos al fenómeno de la distribución del poder, es decir, el poder en manos de una persona o en manos de una asamblea, derivándose de esto dos posibilidades: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. (Vázquez et al, 2019, p. 150).

En el caso del sistema presidencial, el titular de la función ejecutiva, es decir, el presidente, se constituye como jefe de Estado y jefe de Gobierno, siendo elegido cada seis años, circunstancia que ocurre desde la elección del presidente Lázaro Cárdenas en 1934.

Joseph Lapalombara afirma que en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia y sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. (Carpizo 2006, pp. 12-13).

Si bien es cierto que en términos de la fracción VI del artículo 89 Constitucional la preservación de la seguridad nacional corresponde al Presidente de la República y ello le da derecho a utilizar a las fuerzas armadas, también es cierto que existe una gran diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública, entendiendo que ésta última, con base en lo señalado por el artículo 21 Constitucional resulta en favor de la Federación, los Estados y los municipios, pero este tema será desarrollado a continuación.

### **III. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

Como ya se ha afirmado, seguridad nacional no es igual que seguridad pública, razón por la que conviene fijar conceptos para evitar equívocos al momento de su protección, como función pública.

Se fijará primero lo que se debe entender por seguridad nacional, pudiendo referir que se trata de “todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa.” (IIJUNAM 2004, p. 383)

Un nuevo concepto de seguridad nacional supondría formular nuevos fundamentos para que sea socialmente aceptado, políticamente correcto y culturalmente unificador. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse de manera automática a una concepción represiva, para que sea susceptible de convertirse en un parteaguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política profesada. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiese emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, el elemento constitutivo de toda comunidad nacional. (Curzio 2008, p. 81)

En ese orden de ideas, el extinto Centro de Investigación y Seguridad Nacional conocido comúnmente como CISEN (2018), mencionaba que seguridad nacional y seguridad pública no son sinónimos, sino ideas complementarias, en virtud

de que constitucionalmente hablando, la función de seguridad pública es una actividad concurrente entre los tres ámbitos del gobierno, pues conlleva la prevención, investigación y persecución de delitos, así como la sanción de infracciones administrativas; espacio donde no puede aparecer el ejército, salvo que la manifestación de los fenómenos criminales atenten contra la estabilidad y permanencia del aparato gubernamental, caso en el que aparece la idea de la seguridad nacional, con la cual, efectivamente sería válido el uso de las fuerzas armadas. El tema aquí es la forma en que pueda medirse el fenómeno delincriminal para establecer objetivamente que se ha puesto en riesgo la integridad, estabilidad y permanencia del Estado.

Dicho lo anterior, se ha de proceder a puntualizar con toda exactitud lo que se debe entender por seguridad pública, a efecto de que no haya malas interpretaciones y de pauta actuaciones que violenten el estado de derecho.

La seguridad pública, que es para cuidar la vida y la propiedad de los mexicanos, fue convertida por Carlos Salinas de Gortari en seguridad nacional. De entonces a la fecha, y siguiendo puntualmente los deseos de Washington (desde Reagan en 1986), se ha involucrado a las fuerzas castrenses en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. A cambio, y esto no fue invento de Calderón, se ha aumentado el presupuesto de las fuerzas armadas permanentes, además de adquirir nuevo armamento. (Rodríguez, 2011)

Como se señala, la seguridad pública es en esencia un servicio que deben brindar las autoridades del Estado para garantizar el desarrollo integral de todas las personas, circunstancia que implica lograr una convivencia armónica en el marco del pleno respeto a los derechos humanos.

Dicho lo anterior, ya se puede afirmar sin dudas ni reticencias que cuando se habla de seguridad nacional, hay una clara connotación a la defensa de la soberanía nacional y desde luego al mantenimiento del orden interno de las estructuras derivadas de la Constitución, mientras que la seguridad pública está orientada

hacia la prevención y combate de los delitos y faltas administrativas, que al final del camino se refiere al *ius puniendi*.

Ahora bien, para una mejor comprensión del alcance e implicaciones de lo que se debe entender por seguridad pública, es menester acudir directamente al artículo 21 Constitucional, el cual refiere lo siguiente:

...La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública... (CPEUM 2020, p. 25)

Como el lector podrá dar cuenta, la Constitución puntualiza que la seguridad pública debe recaer en instituciones de carácter civil a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios. En este sentido, la Carta Magna no hace ni establece alguna otra posibilidad sobre el tema, así que cualquier disposición contraria a esto, violenta directamente el texto constitucional.

De todos es conocido que estas fuerzas policíacas encargadas del orden público han sido infiltradas por el crimen organizado, circunstancia que nos ha llevado a observar un alto nivel de corrupción y por tanto de ineficacia en sus quehaceres cotidianos, hecho que ha provocado que la población ya no confíe en sus instituciones. Ante esta circunstancia, en el sexenio del presidente Calderón fuimos testigos de lo que el propio presidente denominó como la guerra contra el narco, hecho que llevó al ejército, armada y fuerza aérea a combatir delitos, vigilar calles, etc., es decir, fue una sustitución de las fuerzas policiales de naturaleza civil por el ejército, sin que se tuviera legalmente esa competencia, de lo cual

originó múltiples violaciones a los derechos humanos, derivado principalmente de la falta de formación profesional por parte de las fuerzas armadas a efecto de atender un tema propio de otras instancias de gobierno, es decir, como muchos lo señalaron, se militarizó la seguridad pública. (Vázquez et al 2019, pp. 156-157)

La razón de ser de la seguridad pública tiene que ver con el abatimiento de la violencia, sin embargo, de acuerdo con datos oficiales, el fenómeno delincriminal se ha multiplicado.

Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa (Inegi, 2019)

Entidad	Casos por cada 100 mil habitantes						
	2012 /3	2013 /4	2014	2015	2016	2017	2018
Estados Unidos Mexicanos	35,139	41,563	41,655	35,497	37,017	39,369	37,807

En este sentido, de acuerdo con información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020), el año 2019, ha sido el más violento hasta el momento, marcando una clara tendencia al alza. Es así que entre enero y diciembre de 2019, se cometieron en el país 34,582 homicidios dolosos, lo que representa un aumento de 2,5% con respecto a 2018.

En virtud de los datos duros referidos, resulta muy lamentable tener que admitir que en México existe un clima de violencia que ha rebasado todos los límites y que ciertamente obliga a las autoridades a tomar decisiones al respecto, sin embargo, esto no puede ser la justificación para violentar el orden constitucional y poner condiciones para sendas violaciones a los derechos humanos de las personas.

El mantenimiento de la paz y el orden público debe realizarse sin afectar derechos y libertades de los individuos y aunque la protección de los valores fundamentales del hombre legitimará el ejercicio de la fuerza (Peñalosa y Garza 2002:130), este no puede exceder el marco legal aplicable.

Para una mejor comprensión de estas ideas se debe hacer una breve incursión a la historia jurídica reciente de México, particularmente a lo que le aconteció a la Ley de Seguridad Interior, promovida y promulgada por el Presidente Peña Nieto.

#### **IV. LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y LA DECISIÓN DE LA CORTE**

Con fecha 21 de diciembre de 2017 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una ley denominada “Ley de Seguridad Interior”, la cual fue promovida por el entonces presidente de la República Enrique Peña Nieto, bajo el argumento de querer salvaguardar la seguridad de los mexicanos. Para tal cometido, la ley en comento posibilitaba el uso de las fuerzas armadas para atender temas de seguridad pública, elemento que desde la discusión de la ley causó mucho malestar en diversos sectores de la sociedad mexicana y más allá, pues también diversas organizaciones internacionales garantes de los derechos humanos se pronunciaron en el sentido de atribuir a dicha ley un carácter violatorio de los derechos humanos. Ante tal circunstancia, una vez publicada dicha ley, fue objeto de diversas impugnaciones desde los primeros días del año 2018, mismas que fueron recogidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La quintaesencia de la ley se basaba en tratar de hacer un puente entre la idea de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.

La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e

instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley (LSI, 2018).

Al cabo del trámite, y por contrariar el sentido del artículo 21 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió invalidar la ley, pues ésta pretendía normalizar la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (SCJN 2018). La declaración de invalidez total fue notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2019.

En esencia, la Corte terminó señalando lo que desde un inicio había sido algo tan evidente, que la ley otorgaba la posibilidad al presidente de la república para utilizar a las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, circunstancia que como ya se dijo fue muy criticada, pues implicaría la militarización de este servicio público. En aquel momento parecía quedar claro que conforme al texto constitucional las únicas autoridades capaces de realizar la función de seguridad pública deberían ser de carácter puramente civil, dejando fuera al ejército de dichas labores.

## V. ANÁLISIS DEL ACUERDO PRESIDENCIAL SOBRE EL USO DEL EJÉRCITO EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Con fecha 11 de mayo de 2020, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo presidencial por medio del cual se dispone de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública. A efecto de una mayor comprensión del contenido del acuerdo referenciado y resaltar a posteriori sus deficiencias y datos curiosos, se transcribe de forma total a continuación:

*ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.*

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Presidencia de la República.*

*ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y*  
*CONSIDERANDO*

*Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;*

*Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;*

*Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un periodo de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;*

*Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;*

*Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y*

*Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente*

#### *ACUERDO*

*PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.*

*SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.*

*TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los*

*Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.*

*CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.*

*QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.*

*TRANSITORIOS*

*PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.*

*SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.*

*Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.- Andrés Manuel López Obrador.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.- Rúbrica. (DOF 2020)*

Habiendo transcrito el acuerdo motivo de este trabajo, es momento de entrar a su análisis.

Como todo jefe de estado, el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha depositado su confianza en las instituciones armadas del país, circunstancia por la que no es extraño que al inicio de su mandato tuviera sendas reuniones con este sector específico del gobierno mexicano. Al final del camino, sus antecesores hicieron exactamente lo mismo, lo cual corresponde a la necesidad de contar con un fuerte sostén para asegurar el ejercicio del poder.

El contexto donde se da el nacimiento de este acuerdo es un escenario muy complicado, donde lamentablemente el desorden y el caos son la bandera ondeante, donde la delincuencia es la que manda y en donde las instituciones encargadas de la seguridad pública se han visto rebasadas por completo, además de que se ha dado cuenta del fallido resultado de la Guardia Nacional, tal y como lo arrojan las cifras oficiales derivadas del propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aunado a lo anterior, el panorama se ha visto impactado por una serie de circunstancias económicas y políticas del ámbito internacional, pero también hay que reconocer las malas decisiones tomadas hacia el interior del país, lo cual nos tiene en medio de una gran crisis. Y si esto no fuese suficiente, también ha afectado el escenario la contingencia sanitaria del Covid-19, que no solamente ha traído consigo temas de salud, sino que el distanciamiento social al que se ha tenido que recurrir para combatir los efectos de la pandemia, también han impactado negativamente en la economía, pues se han perdido una cantidad enorme de empleos y con ello, la economía total del país se ha visto seriamente afectada.

Antes y después del coronavirus. Así debemos empezar a contar la información económica en México y en el mundo. En los dos primeros meses de 2020 se generaron 192,094 empleos formales, en México. Desde el 18 de marzo hasta el 28 de abril se han perdido 707,055. El balance nos arroja un saldo negativo de 514,000 empleos en los primeros cuatro meses del año, pero en este caso debemos ir más allá de las sumas y restas. Antes del coronavirus, se estaban generando 3,255 puestos de trabajo formal por día, de acuerdo a las estadísticas del IMSS y el Infonavit. Ambas instituciones optaron por considerar el 18 de marzo como la Hora Cero de la era Covid-19. Desde esa fecha, se han perdido 17,676 empleos por día. (González 2020, p. 1)

Es cierto que la coyuntura por la que se esta pasando hace necesario tomar fuertes medidas de gobierno para atender la problemática, sin embargo, jamás debe realizarse actividad alguna que ponga en jaque la estabilidad constitucional y mucho menos, que afecte derechos humanos de la población.

Dicho lo anterior, se procederá a analizar los considerandos del acuerdo presidencial, en donde se pretende justificar la utilización de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública como resultado directo de un artículo transitorio de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019, donde se otorgaba un plazo de cinco años para fortalecer la estructura y funcionalidad de la Guardia Nacional, posibilitando al presidente de la república para usar extraordinariamente a las fuerzas armadas.

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.(CPEUM 2020, p. 306)

Se señala también que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado a efecto de salvaguardar las libertades públicas, lo cual es absolutamente cierto, sin embargo, aunque el fin sea tan loable, no se puede permitir que eso se traduzca en una violación constitucional, como se verá más adelante.

...los Artículos transitorios se caracterizan por: 1) Existir porque están vinculados a otras disposiciones normativas 2) carecen de autonomía 3) no regulan la conducta de los obligados por las normas principales sino de las autoridades aplicadoras de la norma general que refieren 4) su función es temporal. (Chacón 2015, p. 181)

Suponer que un artículo transitorio puede ir más allá de lo establecido en el cuerpo del texto constitucional es perder toda proporción en la jerarquía normativa y en el propio sentido jurídico, ya que se puede advertir una desnaturalización del sentido que deben tener los artículos transitorios en una ley, máxime si se esta hablando de la propia Constitución, lo cual lleva a pensar en una exacerbación en el ejercicio del poder atribuido al constituyente permanente. En este caso no se sabe si semejante situación se haya debido a un error de técnica legislativa o simplemente como un acto para ensalzar el poder presidencial. De lo que si se

puede estar seguro es que confundir o alterar la función de los artículos transitorios con la del texto constitucional lleva ineludiblemente al conflicto jurídico.

La Constitución no debe, por tanto incluir disposiciones transitorias en su parte orgánica, para eso existe un lugar específico dentro del apartado de los “Artículos Transitorios” y éstos deben de contener únicamente normas para regular la temporalidad de la norma, y no ideologizar. (Chacón 2015, p. 183)

La inconstitucionalidad de artículos transitorios puede obedecer a distintas causas. La más común y evidente es cuando contiene disposiciones que contradicen lo que la propia constitución establece. (Chacón 2015, p. 191)

Derivado de lo anterior, ya se estarían fundando los primeros errores que han dado pauta al nacimiento del acuerdo presidencial en comento, circunstancia que ya acusa el destino que éste debe de tener, es decir, su declaración de inconstitucionalidad.

Siguiendo adelante, el primer punto del acuerdo ordena el uso de las fuerzas armadas como apoyo a la Guardia Nacional en materia de seguridad pública, sí, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, pero al final de cuentas todo se resume en que las fuerzas armadas lleven a cabo labores de seguridad pública, cuestión que de inmediato entra en evidente contradicción con el contenido expreso del artículo 21 Constitucional, el cual, como ya se ha dicho, es una función que de forma exclusiva debe recaer en autoridades de carácter civil, sin que el contenido de este dispositivo constitucional dé oportunidad a cualquier otra situación o fórmula aplicable.

Durante mucho tiempo en el país, particularmente desde el sexenio de Felipe Calderón, muchos actores políticos, incluyendo el actual presidente de la república, consideraron como monstruoso el hecho de militarizar la seguridad pública en México, sin embargo, hoy volviendo por esa misma senda, se pretende

hacerlo, bajo el velo de la temporalidad, lo cual resulta a todas luces absolutamente contradictorio, aún y cuando la intención sea buena.

En sus años en la oposición, López Obrador había sido muy crítico de la militarización de las tareas policiales por lo que en 2019, tras su llegada a la presidencia, aprobó una reforma legal para crear la Guardia Nacional, un cuerpo armado con difusos límites entre lo civil y lo militar. A pesar de establecer la Guardia Nacional, el año pasado cerró como el más sangriento al contabilizar un total de 34.582 homicidios, cifra que pone en entredicho la estrategia de seguridad de López Obrador. (Espallargas 2020. p. 1)

Es un sentimiento generalizado que hace falta tomar serias determinaciones en materia de seguridad pública ante la creciente ola de inseguridad que se vive y no solo se puede dar cuenta de acontecimientos aislados, sino que existen situaciones donde la autoridad es simplemente inexistente e incapaz de poder poner orden, punto de partida para pensar en el desarrollo de cualquier país.

Ciertamente, las corporaciones encargadas de la seguridad pública han sido penetradas por la delincuencia; la corrupción en el país es verdaderamente indignante, al grado de que el Índice de Percepción de la Corrupción 2019, ubica a México en el lugar 130 de 190 países analizados (Transparencia Internacional, 2020), sin embargo, a pesar de esta situación tan crítica, no es válido que se pretenda, mediante un mecanismo tan burdo, tratar de incorporar a las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública.

Si la flagrante violación al artículo 21 constitucional no fuera suficiente, también queda de manifiesto la violación a otros dispositivos constitucionales que a continuación se hará referencia.

Se comenzará por señalar la violación al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, debido a que la competencia asignada a las autoridades debe cumplirse cabalmente, sin que éstas puedan desarrollar actividad diferente. Es el caso que ni la Secretaría de la Defensa Nacional ni la de Marina tienen asignada

competencia para atender temas de seguridad pública y mucho menos, derivado de un simple acuerdo presidencial. La intervención de estas secretarías en materia de seguridad pública además, vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que pesaría sobre toda la población la zozobra de que en cualquier momento estas autoridades pudiesen actuar y transgredir con ello sus derechos humanos.

Por otra parte, se vulneran las fracciones XIV y XXIII del artículo 73 constitucional, debido a que la única autoridad legalmente autorizada para tratar el tema de seguridad pública y regular la organización y servicio de las fuerzas armadas es el Congreso de la Unión, lo cual expresa que la única forma (después de ajustar la Constitución) para que las fuerzas armadas puedan actuar válidamente en materia de seguridad pública es menester que el Poder Legislativo genere una ley al respecto, circunstancia que no se ha dado.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; (CPEUM 2020, pp. 70 y 71)

Es así que por razón de jerarquía normativa, es obvio que un simple acuerdo presidencial resulta constitucionalmente insuficiente para poder dotar a las fuerzas armadas de competencias para atender el tema de la seguridad pública en México. Lo anterior encuentra pleno sustento en el artículo 133 constitucional, el cual provee esa jerarquía que abona orden y seguridad jurídica, particularmente cuando lo que esta en riesgo es el respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, el acuerdo presidencial en análisis violenta las fracciones I y VI del artículo 89 constitucional, debido a que el presidente de la república es incapaz de poder generar una ley, cuya única fuente lo debe ser el legislativo federal.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:  
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.  
VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. (CPEUM 2020, pp. 87-88).

Asimismo, la fracción VI antes citada, si bien otorga al presidente de la república el manejo de las fuerzas armadas, sólo es para preservar la seguridad nacional y la seguridad interior, conceptos por demás diferentes de la seguridad pública, como ya quedó descrito.

Ahora bien, seguridad nacional implica “a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa.” (IIJUNAM 2004, p. 383). Aunado a lo anterior y de acuerdo con la inválida Ley de seguridad interior que fuera declarada inconstitucional desde finales de 2018, el concepto de seguridad interior es una condición 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, circunstancias evidentemente vinculadas con el tema de la seguridad nacional y no con la seguridad pública.

En este orden de ideas, ahora toca en turno hablar de la violación al artículo 129 constitucional, que establece un claro límite a las autoridades militares en tiempos de paz.

Queda claramente establecido que en tiempos de paz, es decir, en ausencia de guerra, las fuerzas armadas no pueden ejercer funciones más allá de lo que competencialmente les corresponde, así que desarrollar actividades de seguridad pública, representa ir más allá de los límites que la ley les dispone. En este caso, el que el presidente de la república hable de una guerra contra la delincuencia organizada - como lo hizo Felipe Calderón- no es justificación para sacar a las fuerzas armadas a la calle a realizar funciones de seguridad pública.

Para cerrar el recuento de los daños, solo nos resta hacer mención de que también se está violentando el contenido del artículo primero constitucional, ya que siendo un deber de las autoridades la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, el acuerdo hace exactamente lo contrario, dado que la incorporación de las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública, no solo rebasa su esfera competencial, sino que también genera una zozobra entre los particulares ante la inseguridad jurídica que tal hecho representaría.

Y como punto culminante, resulta bastante extraño y contribuye a lo que Santiago Creel denominó como sospechosismo, que en un acuerdo presidencial no aparezca en el refrendo correspondiente la rúbrica del Consejero Jurídico de la presidencia de la república, hecho que indudablemente provoca suspicacia.

Como resulta evidente, son muchos los preceptos constitucionales que se ven vulnerados por el acuerdo presidencial motivo de este análisis, de manera que resulta a todas luces que dicho acuerdo del 11 de mayo contradice la Constitución y su sola emisión conculca derechos humanos, así que no es difícil que en breve haya una declaratoria del máximo tribunal mexicano en este sentido.

Para finalizar, quizá se podría preguntar por qué el gobierno federal no ha propuesto una reforma al artículo 21 constitucional a efecto de permitir, con todas las de la ley, la entrada de las fuerzas armadas a realizar funciones de seguridad pública; ¡simple como eso!, sin embargo, es claro que hacer algo así sería una

total contradicción respecto de un régimen que se asuma como democrático, además de los costos políticos que esto tendría, no solo en el ámbito local, sino también en el concierto de las naciones, donde de por sí ya se ve a México como un país violento y sin estado de derecho, comparándonos con naciones como Siria, Somalia o Venezuela.

Es claro que estamos inmersos en una debacle social, económica y política, sin embargo, esto no es justificación para actuar sin sentido, sin rumbo, alejados del propósito más sublime que debe tener un gobierno para lograr paz y estabilidad y que ello sea el detonante de un crecimiento y desarrollo económico del país.

## **VI. CONCLUSIONES**

Primera. México es un país que se encuentra sumido en una violencia sin precedentes que ha venido a trastocar las fibras más sensibles de una sociedad que además, se está viendo afectada por los embates de un sistema económico fallido y una serie de decisiones gubernamentales no respaldadas en aspectos técnicos.

Segunda. La violencia e inestabilidad que estamos viviendo es real, es actual y requiere de medidas suficientes para revertir sus efectos y volver a la paz y tranquilidad que toda la sociedad demanda, sin embargo, esto no justifica bajo ninguna circunstancia vulnerar el estado de derecho, atentando además contra la dignidad de las personas por conculcar derechos humanos.

Tercera. Seguridad pública y seguridad nacional, aunque son términos complementarios, no implican lo mismo y debe mantenerse una sana distancia entre ellos, por las consecuencias fácticas en la implementación de medidas para su mantenimiento.

Cuarta. El acuerdo en estudio resulta evidentemente inconstitucional al violentar diversos artículos de la Carta Magna, aunque dicha declaración deberá ser emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras resolverse la controversia constitucional que ya se encuentra en trámite.

Y finalmente, como decía Karl Llewellyn, actuar bajo la premisa de una alta moralidad, pero careciendo de la técnica necesaria es la combinación perfecta para el desastre y hoy parece que es la tónica que lamentablemente se está siguiendo y ya da cuenta de sus efectos lesivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carpizo, J. (2006). El presidencialismo mexicano. México: Siglo XXI Editores.
- Chacón O. (2018). La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014, en Serna J.M. & De los Santos I. (2018). La dinámica del cambio Constitucional en México. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- CISEN. (2018). Seguridad nacional y seguridad pública, Recuperado de <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>
- Curzio, L. (2008). La seguridad nacional en México. Recuperado de [http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02\\_04.pdf](http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02_04.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)
- Espallargas A. (2020). López Obrador militariza la seguridad pública de México hasta 2024 con un decreto presidencial, en ABC

- Internacional. 13 de mayo de 2020. Recuperado de [https://www.abc.es/internacional/abci-lopez-obrador-militariza-seguridad-publica-mexico-hasta-2024-decreto-presidencial-202005131855\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/internacional/abci-lopez-obrador-militariza-seguridad-publica-mexico-hasta-2024-decreto-presidencial-202005131855_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F)
- González L. (2020). Covid-19: se perdieron 707,000 empleos entre el 18 de marzo y el 28 de abril, en *El Economista*. 10 de mayo de 2020. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/opinion/Covid-19-se-perdieron-707000-empleos-entre-el-18-de-marzo-y-el-28-de-abril-20200510-0078.html>
- Inegi (2019). Incidencia delictiva. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (2004). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: Porrúa-UNAM.
- Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley de Seguridad Interior. (LSI). (2017). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_211217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf)
- Rodríguez, O. (2011) De seguridad pública a seguridad nacional. En *La Jornada*. 8 de septiembre de 2011. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/08/opinion/022a1pol>
- Sandoval, J. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espiral*, 6 (18), 183-222. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13861806>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). Incidencia delictiva. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2018). La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la ley de seguridad interior en su totalidad. Recuperado de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5794>

Transparencia Internacional (2020). Índice de percepción de la corrupción 2019. <https://www.transparency.org/es/cpi/2019>

Vázquez F. et al (2019). El trasfondo de la Ley de seguridad interior en México, *Revista Misión Jurídica*, 12, (16), 147 - 162. Recuperada de <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/1001/1402>