

# ANÁLISIS DEL MODELO DE SEGURIDAD EN MÉXICO. DEL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y PÚBLICA, A LA SEGURIDAD INTERIOR. UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

.....

**Estelí Martínez Consuegra**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Salomón Augusto Sánchez Sandoval**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesor de carrera y tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objeto de estudio, el cambio de paradigma de la seguridad nacional y pública, a la seguridad interior en México, analizado desde la óptica del *Examen Periódico Universal* (EPU) instaurado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas y la reforma constitucional en México que creará un Mando Único Policial a nivel Nacional.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya existía la figura de la Guardia Nacional, aunque en desuso. La actual reforma pretende redimensionarla y conferirle atribuciones en materia de seguridad pública, lo cual ha generado múltiples críticas en materia de derechos humanos, pues esa corporación estará integrada por las policías militar, naval y federal con un número mayoritario de elementos castrenses.

## Palabras clave

Seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública; Examen Periódico Universal, Ley de Seguridad Interior, Ley de Seguridad Nacional y Guardia Nacional.

## ABSTRACT

This paper addresses the following topic: Analysis of the security model in Mexico from the human rights perspective, in particular the *Universal Periodic Review* conducted by the Office of the

United Nations High Commissioner for Human Rights that was applied to Mexico last November. One of the most important recommendations was a strict supervision in cases where military elements violated human rights. This issue is intimately related with the security model in which the army and the navy were performing public security functions.

Right now in Mexico there is a proposition to reform the constitution in order to create a new Federal Police Corporation called National Guard, which pretends to unify three different Corporations: the military police, the navy police and the federal police; this proposal has been criticized under the argument that the army and the navy will continue to carry out public security functions and doing so, will carry on affecting human rights.

## Keywords

National security; internal security; public security; Universal Periodic Review; Law of Internal Security; National Security Law and National Guard.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Examen Periódico Universal (EPU), “es un proceso singular que incluye un examen de los expedientes relativos a derechos humanos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos

en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.<sup>1</sup>

El examen resulta ser una herramienta para la medición de la implementación y el respeto de los derechos humanos por cada Estado parte, así como un recordatorio del cumplimiento de las obligaciones contraídas en dicha materia.

En el caso de México, en el 2011 el país transitó por una seria reforma en materia de derechos humanos, elevándolos a categoría constitucional y reconociéndoles igual jerarquía a los Tratados Internacionales de la materia. Con ello, se obligó a la observancia irrestricta del principio *pro persona* y desde entonces, el Estado mexicano ha sido objeto de tres Exámenes Periódicos Universales; el más reciente le fue aplicado el 7 de noviembre de 2018.

Para esa evaluación México rindió un informe previo, relativo al tratamiento legal que debía darse al uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, regulándolo a través de la creación de la *Ley de Seguridad Interior*, firmada por el presidente Enrique Peña Nieto y publicada en el Diario de la Federación el día 21 de diciembre de 2017. La ley entró en vigor, pero inmediatamente quedó sin efectos por los recursos que se interpusieron contra ella ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que consistieron en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8, 9 10 y 11 del mismo año, presentadas los días 18 y 19 de enero de 2018.

Las críticas generadas por la Ley de Seguridad Interior, en el ámbito nacional e internacional, se reflejaron en el informe de recopilación de información sobre nuestro país y en el resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre México, elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Ley de Seguridad Interior estuvo inoperante por casi un año y el 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional.

Dada esa circunstancia, parecería ocioso realizar un análisis de una normatividad que hoy figura como un simple antecedente, sin embargo, con o sin un marco legal que regule el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, la injerencia militar ha sido y sigue siendo una característica de los gobiernos mexicanos desde hace 12 años. Esta situación

ha alertado a los Organismos Internacionales de Derechos Humanos y se reflejó en el Examen Periódico Universal al que estamos aludiendo.

El problema está lejos de resolverse pues no existe una delimitación de las esferas de seguridad: nacional, pública e interior, ni el señalamiento de las fuerzas del Estado que deberán tener injerencia en cada una de ellas, por eso el análisis del tema sigue vigente, pues es una deuda en materia de derechos humanos que tiene México con respecto al EPU.

En la actualidad, México se encuentra transitando por una profunda reforma política en virtud del recién iniciado periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador: 1º de diciembre de 2018. Una de sus principales iniciativas consiste en reformar la Constitución Política mexicana para rediseñar a la Guardia Nacional; la iniciativa unifica tres corporaciones policiacas: la policía militar, la naval y la federal para crear un Mando Único Policial a nivel nacional.

Las críticas que se hacen a la propuesta, argumentan la continuidad de la militarización del país, pues si bien la nueva corporación desempeñará funciones de seguridad pública respetando los derechos humanos, tendrá un mando administrativo y operativo de naturaleza civil que será la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, también es cierto que al menos la mitad de sus elementos son de formación castrense.

De esa manera, la Guardia Nacional tendría que estar en funciones durante algunos años, para poder ser evaluada. Por el momento es imposible saber si dará resultados positivos o no; sólo queda esperar que este cambio contribuya a disminuir los vergonzosos índices delictivos y de inseguridad del país y a resarcir la deuda internacional que tiene México en materia de derechos humanos.

## 2. SEGURIDAD PÚBLICA, NACIONAL E INTERIOR EN MÉXICO

Es necesario diferenciar las categorías de seguridad pública, nacional e interior, en aras de establecer que la confusión que existe en sus esferas, sea aclarada para no generar descoordinación operativa, ni un ambiente de violencia y vulneración a los derechos humanos.

En el caso de la *seguridad pública*, el artículo 21 de la Constitución mexicana establece que será entendida como una función encargada a

los tres órdenes de gobierno, cuyo objetivo es la prevención, investigación y persecución de los delitos, señalando que las autoridades de seguridad pública serán civiles. Sin embargo, el órgano rector de esta materia es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado -entre otros funcionarios- por los Secretarios de la Defensa Nacional y la Marina.

En relación a la *seguridad nacional*, ésta se consolidó como categoría política durante la guerra fría, posterior a la segunda guerra mundial, en las zonas de influencia de los Estados Unidos. Dicha categoría se redimensionó dando paso al llamado Estado de Seguridad Nacional, cuyas características principales son la defensa militar de las fronteras y la *seguridad interna*, frente a distintas amenazas, como por ejemplo, la inestabilidad del capitalismo, el comunismo, el armamentismo nuclear y hoy, en el mundo contemporáneo, la delincuencia nacional y transnacional, que se han catalogado como riesgos mundiales y problemas de seguridad nacional.

En relación a la esfera de la *seguridad interior*, tenemos otra gran confusión y un problema de delimitación, pues aunque la Ley de Seguridad Interior ya fue declarada inconstitucional, la laguna subsiste. En dicho antecedente normativo la ley regulaba de manera especial el actuar de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior, pero haciendo alusión a la *seguridad nacional*. De hecho la ley señalaba en su primer artículo que sus disposiciones eran materia de seguridad nacional y en los artículos cuarto al décimo indicaba que las Fuerzas Armadas podían intervenir ante amenazas y riesgos a la seguridad interior, cuando estas comprometieran o superaran las capacidades de las autoridades o cuando existieran riesgos y amenazas originadas por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios del país, en la preservación de la seguridad nacional.

Es importante recalcar, que en el Estado de Seguridad Nacional el aspecto militar adquirió gran relevancia política, tanto en el marco internacional como en el nacional. Dicha problemática nos lleva a la siguiente interrogante:

¿Cuáles son las repercusiones que el Estado de Seguridad Nacional genera sobre los derechos humanos?

En relación a los derechos humanos se puede generar tensión entre el actuar del Estado de Seguridad Nacional y lo que en la

actualidad denominamos Estado Democrático de Derecho, el cual debe ser respetuoso del marco internacional de los derechos humanos; esta problemática puede ser analizada desde la corriente epistemológica de la Sociología Jurídica, en particular desde la tensión que describe el filósofo Jürgen Habermas entre facticidad y validez; esto es, entre legalidad y legitimidad.<sup>2</sup>

Como lo señala el politólogo Alan Arias, los derechos humanos son ante todo humanos y posteriormente derechos; esto es, en su tránsito histórico son producto de movimientos de protesta, emancipatorios, de verdaderas rebeliones que han tenido la capacidad de ir ganando espacios de libertad que posteriormente fueron positivizados a través de la norma jurídica.<sup>3</sup>

Como señalan diversos tratadistas, la modernidad es una época fértil en utopías, entre ellas los derechos humanos, el tema es, si en la actualidad siguen siéndolo. Aún sin existir consenso sobre su utopía o no, es verdad que al menos en los últimos 30 años los derechos humanos se han convertido en un lenguaje político emancipatorio.

De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos, a partir de la posguerra y en particular durante las tres últimas décadas del siglo XX, ha surgido una nueva cultura jurídica cosmopolita, a partir de un entendimiento transnacional del sufrimiento humano y de la opresión social; dicha cultura ha evolucionado de forma paulatina hacia un régimen de derechos humanos, articulado a través de organizaciones civiles no gubernamentales, tanto locales como internacionales, que han generado el potencial para la *globalización de la resistencia*. En este sentido, los derechos humanos se han materializado como parte de una constelación de luchas y discursos de resistencia, que buscan la emancipación frente a las distintas formas de opresión, explotación y dominación.<sup>4</sup>

Ahora bien, es innegable que el discurso de los derechos humanos, se ha convertido en un referente toral para el mundo entero. Y aunque se justifique su legitimidad en teorías míticas o ancestrales, su verdadero significado contemporáneo no se encuentra en el pasado, sino en aspectos específicos actuales y su correspondencia articulada con las condiciones de existencia humanas, tanto globales como específicas de cada Estado.

El vínculo entre la seguridad pública, nacional e interior y la vulneración de los derechos humanos, nos lleva en el caso de México, a hablar de algunas cifras.

- En el período presidencial de Felipe Calderón, del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2018, las cifras oficiales reportaron 121 mil muertes violentas, muchas de ellas provocadas por el ejército, la marina y la policía federal. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto la cifra se incrementó 151 mil fatalidades.<sup>5</sup>
- Hasta junio del 2018, el promedio nacional de percepción de inseguridad era del 75.9%; en el caso de las mujeres fue mayor con 79.6%, mientras que para los hombres fue de 71.3 %.<sup>6</sup>
- El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, cuya metodología radica en comparar la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, construyó una lista en la que determinó cuáles fueron las 50 ciudades más peligrosas del mundo en el 2017: de ellas 12 están en México y dentro de los primeros 10 lugares, México tiene 5, incluyendo la catalogada en primer lugar como la más peligrosa del mundo, Los Cabos en Baja California Sur.<sup>7</sup>

El gobierno mexicano ha hecho esfuerzos por desmentir las cifras, pero los daños causados por seguir el camino de la militarización en el ámbito de la política de seguridad, han generado un ambiente de inseguridad y descontento social. Además, durante el referido periodo no se pudo diseñar un modelo de seguridad para el país, que de forma clara resolviera el conflicto de actuación y de facultades que tienen las policías ejecutivas y las Fuerzas Armadas.

En relación a los derechos humanos, se debe tomar en cuenta su carácter político, el cual radica, en que pueden ser utilizados para generar más igualdad o bien desigualdad; para reivindicar a ciertos grupos que alzan la voz por el reconocimiento de sus derechos, o también para criminalizar y excluir a otros.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Paris, 10 de diciembre de 1948) el artículo 1º señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

De acuerdo a lo anterior, nos referimos a la *dignidad humana* como la base y fundamento de los derechos humanos, pues si éstos se matizan en la vida, la libertad, la seguridad, los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, cualquier atentado a ellos implica de forma inherente la destrucción o laceración de la *dignidad humana*. Por ello, es necesario implementar políticas públicas y cumplimentar los derechos humanos a través de la visión de la resiliencia, pues no puede haber resarcimiento a las víctimas y reconciliación social, sin que exista por parte del Estado mexicano, la aceptación de las graves violaciones cometidas en materia de derechos humanos y aún más, pedir perdón por ellas.

El gran reto para México radica en la hechura y práctica efectiva de políticas públicas guiadas por la visión de la resiliencia, para disminuir la enorme brecha que hay entre la juridificación y el reconocimiento verdadero de los derechos humanos.

### 3 LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Lo primero que debemos señalar, es que la militarización de la seguridad pública tiene al menos medio siglo de antecedentes; sin embargo, las reformas que más impacto han tenido, fueron las que involucraron a las Fuerzas Armadas pues implicaron fuertes cambios sistémicos y operativos que se dieron a partir de 1994, con la reforma constitucional al artículo 21 y la promulgación de su ley reglamentaria: *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. En virtud de ella, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como mecanismo articulador de las labores de seguridad a nivel federal, estatal y municipal, y también el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación integrado, entre otros, por los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR).

En el sexenio del presidente Vicente Fox (2000 a 2006), existieron compromisos internacionales y reformas internas en materia de seguridad, como fue el caso de la firma entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, de la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional y la toma de acciones que involucraron a las

Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública como el *Operativo México Seguro* implementado en 2005, cuyo objetivo fue desplegar elementos militares en lugares conflictivos y depurar a las policías estatales y municipales.

La problemática en torno a la seguridad, adquirió relevancia fundamental hace 12 años, cuando el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), puso en marcha una política criminal (de hecho) llamada *Guerra contra la Delincuencia Organizada y/o contra el Narcotráfico*, que contemplaba como una de sus acciones principales, la salida de las Fuerzas Armadas de sus cuarteles y su uso en el combate contra la delincuencia; ésto en términos funcionales implicó la suplantación operativa de las policías ejecutivas por las Fuerzas Armadas y su consecuente injerencia directa en la esfera de la seguridad pública.

A lo largo del sexenio Calderonista, su política en materia de seguridad fue objeto de debates y críticas diversas, una de ellas fue haber caracterizado a la prevención y persecución de la delincuencia, como *guerra y/o combate*, en el entendido que el término *guerra* está regulado en el marco del Derecho Internacional Público y atiende a reglas establecidas en Tratados y Convenciones (especiales)

Desde una perspectiva teórica, el concepto de *guerra* permite la inserción del concepto de *enemigo interno*, el cual resulta antagónico a los principios de los Estados de Derecho de corte democrático. Caracterizar la persecución de la delincuencia como *guerra* conlleva a etiquetar al delincuente como *enemigo* y en términos de ello, establecer un tratamiento diferenciado y discriminatorio contra esas personas.

La justificación para el uso de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea de México), fue el discurso institucional de que el país se encontraba librando una *guerra* interna que forzosamente necesitaba de medidas extremas: una *guerra* justifica plenamente la injerencia militar. Esta postura, llevó a la militarización de la seguridad pública en todas las entidades federativas del país.

Sin duda, el tema de las funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas y el marco legal que regule su actuación, fue también un punto de crítica y debate en el sexenio 2006-2012. Felipe Calderón no fue el primero en implementar medidas de corte militar, pero si lo fue, en darle un manejo discursivo y operativo

de tal magnitud, que hizo de ello el motor principal de su gobierno, el cual concluyó con 121 mil muertes violentas, entre 150 y 250 mil desplazados y más de 26 mil desaparecidos.<sup>8</sup>

En relación a los aspectos legales, al ex presidente Calderón se le cuestionó la ausencia de un marco jurídico que permitiera el uso de elementos militares, en la forma en que se estaba llevando a cabo y la consecuente violación al artículo 129 de la Constitución mexicana, que establece: en tiempo de paz las autoridades militares sólo podrán desempeñar funciones inherentes a la disciplina militar. La justificación que dio, fue defender su política argumentando como sustento legal, una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que amparaba la participación de las Fuerzas Armadas.<sup>9</sup>

En medio de la turbulencia política y social, las Fuerzas Armadas no escaparon a la crítica; se les cuestionó su método de actuar, las violaciones a los derechos humanos, el suplantar las funciones de las policías estatales y municipales y actuar fuera del Estado de Derecho. Desde ese momento -y hasta ahora-, han sido diversas las posturas al interior de las Fuerzas Armadas: desde aquellas que exigen un fundamento legal para actuar, hasta otras, que pugnan porque no se les involucre en tareas de combate a la delincuencia, argumentando que su formación y entrenamiento son ajenos a dicha función.

En términos de la deficiente construcción de un modelo que permitiera entender los objetivos, fines, alcances, límites y correlaciones entre la seguridad nacional, la pública y la interior, el único referente había sido la Ley de Seguridad Nacional.

En abril del 2009, Felipe Calderón presentó al Senado de la República un proyecto de dictamen para reformar la Ley de Seguridad Nacional, entre los aspectos más relevantes destacaban los siguientes:

- a) La participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior y exterior.
- b) La implementación de un procedimiento llamado *Declaratoria de Afectación a la Seguridad Interior*, por virtud del cual, se justificaba la injerencia de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.
- c) El manejo de la categoría de *riesgo* como contingencia o proximidad de un daño o

una circunstancia que pudiera afectar total o parcialmente la seguridad nacional, y la conceptualización de las *amenazas* a la seguridad nacional, como actos o hechos que de acuerdo con la declaratoria, afectaran la seguridad interior.

- d) El señalamiento de que la seguridad interior se afectaba cuando existían actos o hechos que pusieran en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, municipio, delegación o región y las autoridades competentes fueran ineficaces en su combate.
- e) El establecer que las Fuerzas Federales se integrarían por las Fuerzas Armadas: Ejército, Marina y Fuerza Aérea, y las policías Federal y Federal Ministerial.
- f) El ampliar las facultades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dotándolo de funciones para administrar la red de interconexiones en materia de seguridad y coordinar el proceso de inteligencia civil estratégica para la seguridad nacional.<sup>10</sup>

A pesar de las presiones, la propuesta legislativa del ex presidente no prosperó. Al término de su sexenio no pudo contar con un instrumento jurídico que dotará de legalidad sus acciones. El tema se quedó como una cuestión pendiente para la agenda política de la siguiente administración.

#### **4. LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN MÉXICO Y SUS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS**

En septiembre y octubre del 2016, se presentaron dos propuestas de iniciativa de decreto para expedir la Ley de Seguridad Interior; la primera en el Senado de la República y la segunda en la Cámara de Diputados.

A las iniciativas se sumó un panorama de discusión en el que distintos actores políticos y sociales, levantaron la voz para opinar: Organismos de Derechos Humanos, organizaciones civiles, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, gobernadores de distintos Estados, así como los titulares de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, en virtud de que sus instituciones fueron las principales involucradas en el debate.

La ley fue controvertida legalmente a través de acciones y controversias constitucionales que

invocaban violaciones de derechos humanos e invasión de las esferas de competencia de los Estados, respectivamente. En relación a las acciones de inconstitucionalidad que se refieren a violaciones esenciales, fueron impugnados más de 30 artículos, por diversos actores como diputados y senadores del Congreso de la Unión, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el titular del Instituto de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Entre las violaciones argumentadas, las siguientes fueron las más relevantes:

- Las facultades discrecionales conferidas al Presidente de la República para implementar dicha legislación, dejando de lado a los poderes Legislativo y Judicial.
- Las violaciones al derecho de acceso a la información, en virtud de que la ley contemplaba que la información materia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, estaría reservada por ser de seguridad nacional.

En el informe de recopilación de la información para la nueva evaluación de México, que fue elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), se analizó el cumplimiento de las obligaciones internacionales que en esta materia ha realizado el Estado mexicano, desde la última ocasión en que había sido evaluado, tomando en cuenta el derecho internacional humanitario.

En relación a los derechos civiles y políticos, en particular el apartado de derecho a la vida, la libertad y la seguridad, México obtuvo una nota negativa en virtud de que el Relator Especial sobre ejecuciones, sumarias o arbitrarias, destacó los niveles de violencia, el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales a manos del ejército y las policías mexicanas.

El ACNUDH desaprobó la adopción de la Ley de Seguridad Interior, bajo el argumento de que no brindaba certeza, pues empleaba conceptos imprecisos, generaba confusión entre las nociones de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior y consolidaba un modelo de seguridad que no había dado resultados positivos.

Ahora bien, en el informe que contiene el resumen de las comunicaciones de las partes interesadas en la situación de los derechos

humanos en México, que fue elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (en su calidad de institución nacional acreditada de plena conformidad con los Principios de París), la institución mexicana señaló que presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Interior por considerarla violatoria de derechos humanos argumentando lo siguiente:

- El Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir leyes en materia de seguridad interior.
  - La ley violenta el principio de certeza jurídica y concede facultades discrecionales a la autoridad ejecutiva, para permitir la actuación del ejército excluyendo a los Poderes Legislativo y Judicial.
  - La ley faculta a las Fuerzas Armadas a realizar labores de seguridad pública.
  - La ley debe invalidarse en su totalidad, por violar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, contemplada en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales.
  - La ley no prevé una excepción respecto a la intervención de las Fuerzas Armadas en territorios indígenas y con ello violenta el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que establece que no se pueden llevar a cabo acciones militares en sus territorios sin realizarse una consulta previa.
  - Violenta los principios de seguridad jurídica y legalidad, en atención al grado de indeterminación y la falta de acotación del ámbito de aplicación de la ley.
  - Viola los derechos de reunión, asociación, libertad de expresión y tránsito, en virtud de que la ley señala, que ciertas movilizaciones sociales podían ser objeto de declaratoria de afectación a la seguridad interior.
  - La legislación
- n faculta la intervención de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y con ello violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La ley permite la ejecución de detenciones por parte de las Fuerzas Armadas.

El pasado 15 de noviembre de 2018, siete de los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de discutir el dictamen del ministro ponente que iba en el sentido de la inconstitucionalidad de sólo 7 artículos, votaron por declarar inconstitucional la totalidad del ordenamiento legal. Este argumento dejó de lado la discusión de los artículos particulares impugnados, en virtud de que prevaleció entre los ministros el criterio de que el Congreso de la Unión no tenía facultades para legislar en materia de seguridad interior, sino únicamente en temas de seguridad nacional.<sup>11</sup>

Durante el tiempo que la Ley de Seguridad Interior estuvo vigente, poco menos de un año, no se emitió ninguna *Declaratoria de Afectación a la Seguridad Interior*. Pero es un hecho, que el argumento toral de su inconstitucionalidad, no versó en aspectos de protección a los derechos humanos, ni tampoco, respecto al cambio de la política de seguridad que de *facto* mantuvo a las Fuerzas Armadas en la calle realizando -sin un marco jurídico claro-, labores de seguridad pública.

En el recién finalizado periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la política de seguridad ha sido prácticamente una continuidad de la implementada en el sexenio anterior, sin la retórica securitaria que caracterizó la presidencia Calderonista. Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reportaron un número superior de muertes violentas en el mandato presidencial de Peña Nieto comparado con el de Felipe Calderón: 151 mil y 121 mil fatalidades respectivamente, como se indicó anteriormente, sumados los dos periodos presidenciales, las cifras rebasan las 270 mil muertes.

## 5. EL ACTUAL MODELO DE SEGURIDAD EN MÉXICO ANTE LA COYUNTURA POLÍTICA

El pasado 14 de noviembre de 2018, el entonces presidente electo y actualmente en funciones, Andrés Manuel López Obrador, presentó su modelo de seguridad denominado *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. Entre los puntos torales se habla de la necesaria reconfiguración de las funciones de las Fuerzas

Armadas y la delimitación de las esferas de seguridad nacional, pública e interior, así como de las autoridades que velarán por su cuidado.

El numeral tercero aborda específicamente el tema del respeto a los derechos humanos, como elemento indispensable para disminuir la comisión de hechos delictivos y para elevar el nivel de confianza en las instituciones de procuración de justicia. Lo anterior, en virtud de que la estrategia de seguridad implementada en los últimos 12 años (combate al narcotráfico), ha provocado en gran medida la profunda crisis de inseguridad y violación a los derechos humanos que sufre el país.<sup>13</sup>

Para enfrentar la violencia, el Plan apuesta al fortalecimiento de la prevención general positiva y a la disminución de la negativa (general y especial), a través de programas sociales de apoyo a los jóvenes, dándoles oportunidades de trabajo, de acceso al sistema educativo y a la seguridad social entre otros. Es necesario transitar de un modelo de represión a uno de justicia transicional basado en la verdad, la reparación del daño y la garantía de no repetición de los crímenes oficiales cometidos, que permita no sólo prevenir, sino esclarecer los delitos que más han lacerado a la sociedad.

El Plan propone cambiar la visión de la justicia tradicional, a una de corte restaurativo cuyos elementos primordiales son el acercamiento, entendimiento y acuerdo entre quienes han sido causadores de delitos y sus víctimas; esto permitiría transitar por un proceso de perdón y genuina reparación del daño.<sup>14</sup>

El país será dividido en 266 regiones con la finalidad de contrarrestar de mejor forma el fenómeno delincriminal; dichas regiones serán zonificadas tomando en cuenta la incidencia delictiva del país.

En relación al nuevo papel de las fuerzas armadas, el Plan señala que un contingente militar tiene como funciones últimas el enfrentamiento, la neutralización y el aniquilamiento de una fuerza enemiga; en cambio, los marinos y soldados no han sido entrenados en labores de seguridad pública que implican la prevención e investigación de delitos, así como la identificación, ubicación, captura y presentación de los presuntos delincuentes a la autoridad civil. El choque entre funciones y capacitación es lo que ha provocado en gran medida el problema de violación a los derechos humanos a cargo de estas corporaciones.

Para desempeñar el nuevo rol que les confiere el Plan, las Fuerzas Armadas colaborarán en la integración y formación de la Guardia Nacional, una fuerza especial similar a la Gendarmería Nacional francesa y a la Guardia Civil española, que son de naturaleza militar pero que desempeñan funciones de seguridad pública. La Guardia Nacional se integrará por la policía militar, la policía naval y la policial federal, ésta última se irá incorporando de forma paulatina, hasta su total desaparición.

Bajo este nuevo esquema, será necesaria una modificación sustantiva del marco constitucional vigente, a través de una iniciativa de reforma, que ya fue presentada en la Cámara de Diputados, y que además será consultada a la ciudadanía en marzo de 2019. En su primera fase, se dará la unión ya mencionada de las policías militar, naval y federal; en una segunda fase, se reclutará entre los propios elementos del Ejército y la Marina, a quienes deseen de forma voluntaria adherirse a la Guardia Nacional, y en la tercera fase, se convocará a la población civil a participar. Con ello, dicha corporación tendrá como única función, ser la encargada de la prevención y la persecución del delito en todo el territorio nacional (junto con las policías estatales y municipales) y alcanzará su total funcionamiento en un plazo de tres años.

Al respecto, se critica al recién llegado gobierno de estar militarizando la seguridad: existe un grado de incertidumbre y desconfianza por parte de algunos organismos internacionales protectores de los derechos humanos, como Amnistía Internacional y de colectivos e instituciones nacionales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el sentido de cuestionar por qué el mando operativo de la corporación que se encargará de velar por la seguridad pública y la protección de los derechos humanos, se le confirió al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Ahora bien, hablar lisa y llanamente de la militarización de la seguridad pública parece prematuro e impreciso, ya que la política criminal de hecho, implementada durante los últimos doce años, se basó fundamentalmente en el uso de las Fuerzas Armadas en dicha esfera de la seguridad. La diferencia es, que actuaron de forma ilegal y sin rumbo fijo; operaron amparadas en una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permitía el uso de las Fuerzas Armadas en auxilio de las policías

ejecutivas, pero sólo de forma coadyuvante y excepcional y sin que los elementos castrenses detentaran el mando operativo de dichas colaboraciones, cuestión que en la práctica no fue respetada.<sup>15</sup>

El actual modelo plantea la creación de una nueva fuerza policiaca que si bien tendrá una conformación donde aproximadamente la mitad de sus integrantes serán militares y marinos, también es cierto que estará constreñida a un marco jurídico específico que le confiere funciones exclusivas de seguridad pública y respeto a los derechos humanos; para ello, los elementos que la integren recibirán capacitación y adiestramiento especial.

La redimensión de la Guardia Nacional implica la modificación de 13 artículos de la Constitución mexicana (13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123), cuyo dictamen fue aprobado en lo general por la Cámara de Diputados, el pasado 20 de diciembre de 2018.

Entre los puntos más significativos de la reforma podemos señalar los siguientes:

- a) Los delitos cometidos por los elementos de la Guardia Nacional en ejercicio de sus funciones serán juzgados en el fuero civil; sólo podrán ser juzgados en el fuero militar, aquellos cometidos internamente contra la disciplina militar.
- b) Las personas que sean detenidas por elementos de la Guardia Nacional deberán ser puestas a disposición exclusivamente ante la autoridad civil y sin dilación alguna. En todos los casos existirá un registro inmediato de la detención.
- c) Los elementos de la Guardia Nacional tendrán facultades en materia de seguridad pública, esto es, para prevenir, investigar y perseguir los delitos de forma coordinada con el Ministerio Público y las instituciones policiacas estatales y municipales.
- d) La Guardia Nacional pertenecerá a la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en lo relativo a la planeación, programación y ejecución de sus funciones. Pero la Secretaría de la Defensa Nacional la regirá en cuanto a su jerarquía, reclutamiento, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.

- e) El Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores), será el facultado para expedir la Ley Reglamentaria que determine la organización, disciplina, servicio, profesionalización, uso de la fuerza y capacitación en materia de derechos humanos, que deberá tener la Guardia Nacional.
- f) La ley reglamentaria deberá contemplar los esquemas y modalidades de los exámenes de certificación de capacidades y control de confianza que se aplicarán a los elementos de la Guardia Nacional; así mismo, deberá contemplar los supuestos de la capacitación y la profesionalización relativos al uso de la fuerza, al respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones.
- g) La Guardia Nacional entrará formalmente en funciones al día siguiente de la entrada en vigor de la Ley Orgánica que la regule y de la Ley del Uso Legítimo de la Fuerza.
- h) En este primer dictamen se aprobó que el Secretario de la Defensa Nacional sería el Comandante de la Guardia Nacional.
- i) En relación a la programación y ejecución de funciones, la Guardia Nacional estará a cargo del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional por un periodo máximo de cinco años ante el actual panorama de inseguridad y violencia que persiste en México.
- j) El Presidente de la República deberá entregar un informe anual relativo a las actividades y funcionamiento de la Guardia Nacional, el cual será analizado por el Senado de la República.
- k) El Congreso de la Unión podrá disolver a la Guardia Nacional mediante la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, salvaguardando los derechos laborales y profesionales de sus integrantes.
- l) El diseño y elaboración de políticas, planes y estrategias estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.<sup>16</sup>

A pesar de que el dictamen fue aprobado en términos generales por la Cámara de Diputados, quedaron reservas y propuestas de modificación pendientes de discutir. Por la relevancia del tema, antes de aprobarse en definitiva, se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas del 11 al 15 de

diciembre de 2018, con el objetivo de analizar la propuesta. Ante la falta de consenso y la premura de ser aprobado para remitirse a la Cámara de Senadores, entre el 8 y el 12 de enero de 2019, se celebró una segunda ronda de opiniones.

En ambas rondas de audiencias, intervinieron académicos y especialistas en seguridad, Gobernadores, Presidentes Municipales, el Secretario de la Defensa Nacional, el de Marina, el de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reporteros y representantes de Asociaciones Nacionales e Internacionales de Derechos Humanos.

Entre el primer y el segundo dictamen existieron varios cambios de notoria relevancia, que se resumen en lo siguiente:

- a) Respecto al artículo 16 constitucional, se cambió la redacción para señalar que las personas detenidas por elementos de la Guardia Civil, deberán ser puestos a disposición de autoridades civiles, pero además en instalaciones civiles.
- b) En relación al artículo 21 de la Constitución, se cambió la redacción del primer proyecto, para señalar que la Guardia Nacional actuará de forma coordinada y no subordinará a las corporaciones policiacas de los Estados y Municipios del país.

En otro inciso se estableció la conformación de un *Sistema Nacional de Información en Materia de Seguridad Pública*, que se nutrirá con la información proporcionada por todas las corporaciones policiacas del país. En la actualidad ya existe una plataforma, pero sólo contiene información criminalística que es insuficiente; por ello es necesario nutrirla de diversos insumos que sirvan para el diseño, planeación, programación y ejecución de medidas de seguridad ciudadana, aplicables a todo el territorio nacional.

Uno de los cambios más significativos al artículo 21 constitucional, tiene que ver con la naturaleza y atribuciones constitucionales de la Guardia Nacional; en el primer dictamen se establecía que dicha corporación tendría un mando civil en lo administrativo y mando militar en lo operativo; en este dictamen se señala claramente que la Guardia Nacional

tendrá carácter y dirección civil, la cual dependerá de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que formulará el Programa Nacional de Seguridad Pública, las políticas, estrategias, programas operativos y acciones de seguridad pública. Dentro de su estructura orgánica, la Guardia Nacional tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor integrada por los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de la Marina.

De la Secretaría de la Defensa Nacional dependerá la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización, así como la responsabilidad y cumplimiento de sus tareas, las cuales estarán homologadas a las que se aplican a las Fuerzas Armadas.

- c) El artículo 73 también sufrió cambios, los más relevantes consisten en otorgarle facultades al Congreso de la Unión para crear no sólo la Ley Reglamentaria de la Guardia Nacional sino la del Uso Legítimo de la Fuerza y la del Registro Nacional de Detenciones, con apego a los derechos humanos; también se eliminó el párrafo, que en el primer dictamen le confería facultades al Congreso de la Unión para disolver mediante los votos de las dos terceras partes de sus miembros (mayoría calificada) a la Guardia Nacional.
- d) El artículo primero transitorio se modifica, para señalar que la Guardia Nacional entrará en funciones al día siguiente de la publicación del Decreto que le de origen y se otorga al Congreso de la Unión a partir de ese momento, un plazo de 90 días para expedir la Ley Reglamentaria de la Guardia Nacional y 120 días para expedir las Leyes de Uso Legítimo de la Fuerza y Registro Nacional de Detenidos.
- e) El artículo quinto transitorio se eliminó, pues señalaba que la Guardia Nacional dependería de la Secretaría de la Defensa Nacional por un periodo máximo de 5 años, ello en virtud de que el nuevo dictamen dejó en claro su naturaleza y dependencia civil.

Con la desaparición del artículo quinto transitorio, se eliminó la permisión que facultaba el ingreso de miembros de la policía naval y militar a la Guardia Nacional, en tanto se consolidara por completo dicha corporación. Ello en virtud del que el artículo

129 constitucional señala que en tiempos de paz las fuerzas armadas deberán permanecer encuarteladas.<sup>17</sup>

Este segundo dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados en lo general y en lo particular el 16 de enero de 2019 y enviado a la Cámara de Senadores para su discusión y posible corrección o aprobación. Con la finalidad de enriquecer el análisis sobre la reforma constitucional, la Cámara de Senadores, en un ejercicio de Parlamento abierto, llevó a cabo del 11 al 15 de febrero de 2019, una serie de audiencias públicas a las que fueron convocadas Instituciones Académicas, Organizaciones de la sociedad civil, especialista en materia de seguridad, Organizaciones defensoras de Derechos humanos y la sociedad en general.

El 21 de febrero de 2019, se votó y aprobó por unanimidad de los senadores el dictamen con las modificaciones realizadas al Proyecto de Decreto en materia de Guardia Nacional; los cambios realizados tomaron en cuenta las críticas y aportaciones argumentadas en las audiencias públicas y fueron los siguientes:

- a) Se eliminó por completo el tema del fuero militar que se encontraba contemplado en el dictamen aprobado en lo general y especial por la Cámara de Diputados, el cual señalaba que las faltas contra la disciplina interna cometidas por elementos de la Guardia Nacional serían juzgadas en el fuero castrense.
- b) Se insiste en que las detenciones que hagan los elementos de la Guardia Nacional serán puestas a disposición ante autoridades exclusivamente civiles y deberá existir un registro inmediato de la detención.
- c) Se establecerá un Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública a cargo de la federación pero que se alimentará con la información que cuenten los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
- d) La Guardia Nacional se coordinará y colaborará con las policías estatales y municipales.
- e) Se consolida su mando civil en virtud de que se elimina de su estructura orgánica la Junta de Jefes de Estado de la cual eran parte los Secretarios de la Defensa Nacional y la Marina Armada de México; en su lugar se creará una Instancia de Cooperación

Operativa Interinstitucional integrada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Es facultad del Presidente de la República nombrar tanto al titular de la Guardia Nacional como a los representantes de la instancia de coordinación.

- f) Se elimina la parte que facultaba a la Secretaría de la Defensa Nacional para que de ella dependieran la estructura jerárquica, la disciplina, el régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso y profesionalización, así como la responsabilidad y el cumplimiento de las tareas de la Guardia Nacional que se establecían homologadas a las que se aplican a las Fuerzas Armadas.
- g) El presidente de la República determinará mediante acuerdo ejecutivo, el número de elementos de las policías militar y naval así como otros miembros de las Fuerzas Armadas permanentes, que serán asignados a la Guardia Nacional.
- h) Se establece una temporalidad de cinco años, para que el Presidente de la República continúe disponiendo de las Fuerzas Armadas permanentes en labores de seguridad pública, lo cual deberá hacer de forma extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria en cumplimiento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ello, hasta en tanto se desarrolle y consolide la Guardia Nacional. Al término del plazo, las Fuerzas Armadas deberán regresar por completo a sus cuarteles.
- i) Se obliga a las entidades federativas a elaborar un diagnóstico y programa de fortalecimiento de sus policías estatales y municipales que será revisado anualmente y contará con presupuesto federal y estatal a partir del 2020.<sup>18</sup>

Los cambios relacionados con el hecho de que la corporación dependiera de autoridades civiles, cumplen con una de las principales demandas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de Organizaciones Nacionales e Internacionales defensoras de la materia.

Hasta el momento, el proyecto ya regresó a la Cámara de Diputados con los cambios realizados por los senadores, se aprobó en lo general el 26 de febrero de 2019 y se hará de

forma definitiva en los días venideros; con posterioridad a ello, deberá ser votado por al menos 17 Legislaturas Estatales, hecho que seguramente sucederá pues a lo largo del proceso político de discusión y ajustes a la iniciativa, se lograron consensos políticos.

Es innegable la magnitud del reto que implica desde una reforma constitucional, cambiar la forma de pensar de los miembros de las policías militar y naval, con el objetivo de que superen la concepción de exterminio y la sustituyan por la de prevención, hasta resolver los problemas de mando que existirán en virtud de amalgamar a tres instituciones diferentes. Sin embargo, es también innegable, que las políticas de seguridad del pasado, no sólo han fracasado, también han sido las causantes de las alarmantes cifras de violencia, inseguridad y vulneración de los derechos humanos.

Así, el nuevo modelo de seguridad por el que está transitando México, al menos ofrece una alternativa a las anteriores políticas de violencia institucional. La Guardia Nacional sería el principio de un mando único policial a nivel federal, que deberá actuar constreñida a un sólido marco legal en materia de seguridad pública. Es algo que el país aún no ha tenido y que estamos obligados a intentar; sólo el paso del tiempo permitirá medir los resultados y hacernos saber, si la decisión fue o no acertada.

Por ahora, queda un reto pendiente, cuando se apruebe la reforma constitucional, el Congreso de la Unión deberá expedir tres leyes reglamentarias: la Ley de la Guardia Nacional, que regulará aspectos como la capacitación, los asensos, la jerarquía, la disciplina, etc; la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que deberá establecer los principios y el adiestramiento en medios, métodos y técnicas de uso de la fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que señalará el momento, tratamiento y criterios relativos a la detención de personas.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Es inaceptable la participación de las Fuerzas Armadas (como tal) en labores de seguridad pública (prevención y combate a la delincuencia), pues en la actualidad es visible el daño social que dicha política causó en la última década. Mediante una observación de segundo orden, el análisis de lo ocurrido hasta el momento ha permitido generar un conocimiento (referente), que faculta la posibilidad de prever las

futuras consecuencias y daños que se causarían, de continuarse por el mismo camino.

Los riesgos de un modelo de seguridad, cuya articulación se dé a través de mecanismos especiales, como la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública son: la disminución de los límites de contención de las facultades del Estado; la afectación de las garantías de seguridad y defensa de las personas; el aumento de la violencia social e institucional y la inserción de categorías teóricas, que en su operatividad, le son antagónicas a los Estados de corte democrático.

En relación con los daños que se causan, podemos señalar: la pérdida masiva de vidas y la inherente victimización secundaria de familias; el aumento exponencial de desplazados internos y externos; el incremento de los desaparecidos y en todos los casos, la vulneración de los derechos humanos.

Transitar en México, a un modelo de seguridad distinto al que había, resulta esencial. En el caso particular, la propuesta de redimensionar la figura de la Guardia Nacional para convertirla en un Mando Único Policial a nivel federal, resulta ser diferente a la injerencia militar del pasado, pues si bien estará conformada por elementos del ejército, la marina y la policía federal, sus funciones serán exclusivamente en el ámbito de la seguridad pública y lo más importante constreñidas a un marco jurídico especial, que estaba ausente en el actuar de las Fuerzas Armadas en los dos sexenios anteriores.

Las terribles violaciones de derechos humanos que se han cometido en México en la última década, han llamado la atención de Organismos Nacionales e Internacionales y han posicionado al país como uno de los más peligrosos y violentos del mundo. La reciente evaluación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Examen Periódico Universal), da cuenta de la imperante necesidad de cumplir con las observaciones que la comunidad internacional le ha realizado a México: la primordial se resume en un cambio de Modelo de Seguridad.

La reforma constitucional que creará a la Guardia Nacional, cumple en lo general con una importante demanda en materia de derechos humanos, que consiste en establecer claramente que las corporaciones encargadas de la seguridad pública sean de naturaleza y esencia civil.

## NOTA

- \* Dra. Estelí Martínez Consuegra. El presente artículo fue posible realizarlo gracias al apoyo de la beca Posdoctoral otorgada por la DGAPA de la UNAM (2018-2019), estancia que me encuentro realizando en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.
1. Portal Electrónico del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018.
  2. Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, España, 2010, Editorial Trotta, pp. 9-55.
  3. Alan Arias Marín, *Derechos Humanos: Utopía sin Consenso?* en Revista del Instituto Brasileño de Derechos Humanos, Año 16, Volumen 16, Número 16, Brasil, 2016, pp. 29-45.
  4. Boaventura de Sousa Santos, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Uruguay, 2010, Ediciones Trilce, pp. 63-87.
  5. Portal electrónico de la Revista Proceso, <https://www.proceso.com.mx/562597/hubo-mas-ejecuciones-con-enrique-pena-nieto-que-con-felipe-calderon>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018.
  6. Portal electrónico de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/ensu/ensu2018\\_07.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/ensu/ensu2018_07.pdf), fecha de consulta: 10 de diciembre de 2018.
  7. Portal electrónico del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>, fecha de consulta: 14 de octubre de 2018.
  8. Portal electrónico de la Revista Proceso, <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>, fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018.
  9. Jurisprudencia 38/2000, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN), Portal electrónico del Semanario Judicial de la Federación, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf>, fecha de consulta: 20 de octubre de 2018.
  10. Portal electrónico del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, *La transformación de las relaciones cívico militares y la reforma a la Ley de seguridad Nacional: reflexiones desde la sociedad civil*, <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/lsn.pdf>, pp. 5, 6, 8, 10, 11 y 12, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.
  11. Portal electrónico del Periódico La Jornada, <https://www.jornada.com.mx/2018/11/16/politica/005n1pol>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2018.
  12. Portal electrónico del Noticiero Sin Embargo, <https://www.sinembargo.mx/21-04-2018/3410194>, fecha de consulta: 20 de octubre de 2018.
  13. Portal electrónico del Presidente de la República Mexicana, [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf), fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018.
  14. César Barros Leal, *Justicia Restaurativa*, México, 2015, Editorial Porrúa, pp 13-31.
  15. Portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf>, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2018.
  16. Portal electrónico de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Dictamen>, fecha de consulta: 17 de enero de 2019.
  17. Portal electrónico de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ene/20190116-III.pdf>, fecha de consulta: 17 de enero de 2019.
  18. Portal electrónico de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, *Gaceta del Senado*, [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-21-1/assets/documentos/Adenda\\_de\\_comisiones\\_unidas\\_1318.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-21-1/assets/documentos/Adenda_de_comisiones_unidas_1318.pdf), fecha de consulta: 21 de febrero de 2019.

