

## La respuesta latinoamericana ante la inseguridad\*\*

Rebeca Elizabeth Contreras López\*

**RESUMEN:** *En este artículo, a partir de las reformas constitucionales de seguridad y justicia en México, se presentan algunas respuestas latinoamericanas a los temas de seguridad y la intervención del ejército en la lucha contra el narcotráfico en la República mexicana.*

**Palabras clave:** *Seguridad pública, seguridad nacional, reforma constitucional de justicia penal.*

**ABSTRACT:** *Taking into consideration the constitutional reforms in security and justice that have taken place in Mexico, this paper presents some Latin American responses in relation to security and army intervention against drug trafficking within the Mexican Republic.*

**Key words:** *Public security, national security, constitutional reform regarding criminal justice.*

**SUMARIO:** Introducción. 1. La seguridad pública y la seguridad nacional en México. 2. Políticas regionales de seguridad y defensa en Latinoamérica. 3. Intervención del ejército en la seguridad pública. Bibliografía.

### Introducción

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la situación del combate a la criminalidad en México, considerando las tendencias regionales en materia procesal penal y de seguridad, bajo el supuesto de que la política elegida por el Estado mexicano no es acorde al respeto de los derechos humanos y las garantías procesales en materia penal, ya que se disminuye drásticamente dichas garantías

---

\*\* Este artículo es resultado de la ponencia presentada en la Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad. Respuesta a los Desafíos a la Seguridad y Defensa: una Respuesta Regional, Nacional y Privada. Celebrada en ciudad de Panamá en Julio-Agosto, 2008 organizada por la NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY, CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES, con sede en WASHINGTON, D.C.

\* Investigadora nacional adscrita a la Universidad Veracruzana como investigadora de tiempo completo, profesora de derecho penal, política criminal y metodología jurídica en la Facultad de Derecho de la propia universidad y en la Universidad de Xalapa.

en aras de una mayor seguridad, lo que debilita el estado de derecho y la legalidad.

En estos temas un problema sustancial que enfrenta México es la indefinición conceptual y competencial respecto a los límites entre seguridad nacional y seguridad pública, ello origina que se mezclen temas en uno y otro sentido. Lo que lleva a tomar directrices internacionales en materia de seguridad y defensa<sup>1</sup> que son opuestas a la protección de derechos fundamentales.

En México, las recientes reformas sobre seguridad y justicia y las que se han realizado en la última década, en temas de criminalidad organizada, ponen de manifiesto incongruencias significativas en los tres aspectos señalados: límites claros entre seguridad nacional y seguridad pública, tendencias regionales y políticas nacionales en seguridad y justicia, así como garantías procesales en materia penal. En este ensayo me referiré a las tendencias regionales en materia de seguridad y la intervención del ejército mexicano en la lucha contra el narcotráfico, considerando que cada uno reviste una complejidad significativa, por lo que me limitaré a señalar contextos generales, abundando en los que en mi opinión son altamente significativos para dar un panorama de lo que, hoy en día, ocurre en México.

Por tanto, en mi opinión, es importante delimitar los “permisos”, que se concede a las autoridades de seguridad y justicia en la investigación de conductas delictivas, en el contexto de los derechos fundamentales y las garantías procesales en materia penal que contempla la Constitución mexicana para fortalecer el estado de derecho y garantizar no sólo la seguridad, sino sobre todo la libertad de los individuos; sobre todo porque en los próximos años veremos la puesta en práctica de las reformas constitucionales de seguridad y justicia ya vigentes en el país.

## **1. La seguridad pública y la seguridad nacional en México**

Dammert y Bailey plantean una diferencia conceptual entre seguridad pública y seguridad nacional. La seguridad pública “enfatisa la protección de las personas, la propiedad y las instituciones democráticas políticas, y las amenazas internas y externas”. Por su parte, la seguridad nacional “acentúa la protección del Estado y

---

<sup>1</sup> Me refiero concretamente a la tendencia seguida en Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, que llega a los extremos de lo que los penalistas han denominado “derecho penal del enemigo”. Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca, *La justicia penal supranacional (el establecimiento de la corte penal internacional)*, Universidad de Xalapa-Arana Editores, Xalapa, México, 2004, p. 206 y ss.

la integridad territorial frente a otro actor de carácter estatal, o de carácter trasnacional, como el crimen organizado, el terrorismo entre otros".<sup>2</sup>

Con este planteamiento inicial es indispensable realizar diversas precisiones:

- ❖ Por un lado, parecería que la diferencia son los bienes jurídicos que se protegen. En seguridad pública: personas, propiedad e instituciones. En seguridad nacional: el Estado y su integridad territorial. Pero esto tiene diversas complicaciones que en las discusiones del bien jurídico se hacen evidentes<sup>3</sup>. Esos bienes jurídicos son sólo en sentido formal y, por tanto, están determinados por las decisiones legislativas de incluirlos o no, en uno u otro ámbito.
- ❖ Por otro lado, se encuentra la determinación del autor o autores de las amenazas. Aquí se señala que la seguridad nacional opera frente a otros estados u otros actores de carácter trasnacional. Surge aquí una primera dificultad, porque dichos actores son, de hecho, no reconocidos jurídicamente: crimen organizado, terrorismo. Por otro lado, tampoco existe una regla clara pues pudieran existir organizaciones internas de narcotraficantes que no necesariamente sean trasnacionales. Entonces ¿cómo se define ese carácter trasnacional? ¿es un elemento indispensable o sólo circunstancial? ¿Se presume por normalidad estadística? De no existir respuestas consistentes en este punto, ello significa que el carácter de los actores de la amenaza no es un elemento pertinente para definir la seguridad nacional. En seguridad pública la ambigüedad es aún mayor, porque no se define quiénes serán los autores de la amenaza, aunque se deduce a *contrario sensu*, que no se tratará de otros estados o actores trasnacionales aunque las amenazas puedan ser externas. Por tanto, me parece que se vuelve a la determinación del bien jurídico que se debe proteger, lo cual no está exento de dificultades.
- ❖ En mi opinión, hay otro elemento clave que debería ser fundamental en esta distinción y es el relativo a la estrategia del estado para enfrentar la amenaza. En la seguridad pública se busca consolidar el estado democrático de derecho y se utilizan medios punitivos y no punitivos, a través de cuerpos de seguridad civil e interna. En cambio, en la seguridad nacional se utilizan, fundamentalmente, mecanismos represivos y hasta ilegales, con estados de excepción en donde los cuerpos de seguridad son militares o civiles pero con atribuciones extraordinarias. En este último

---

<sup>2</sup> DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas (Experiencias y desafíos)*, siglo XXI editores, México, 2005, p. 13.

<sup>3</sup> Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca, *La tutela penal de bienes jurídicos*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 2006.

sentido se encuentra la “guerra contra los enemigos” y el derecho penal de excepción o de enemigos. Lo cual sí se vincula a la *percepción del propio estado sobre la magnitud de la amenaza* lo que le lleva a adoptar decisiones de política criminal sobre ¿cómo enfrentarla y por cuánto tiempo?

Todo ello implica que la distinción entre seguridad pública y seguridad nacional sigue siendo ambigua e indefinida y que, circunstancialmente, será determinada por el propio Estado, lo que desde luego es un bache en la consolidación de estados democráticos de derecho que, en el caso de América latina, aún están en formación. Por tanto, para México, la intervención del ejército es un elemento fundamental para marcar la línea entre seguridad pública y seguridad nacional.

La intervención militar, en los noventa, fue un proceso discreto, gradual, que llevó a la militarización de las policías y a la función de seguridad interna por parte de militares. En este momento, la participación civil era prácticamente nula<sup>4</sup>. Poco a poco, las políticas se han enfocado a la seguridad pública por encima de la seguridad nacional y es hasta el año 2006 cuando abiertamente el ejército se incorpora a una cruzada nacional contra el crimen organizado.

Otro elemento en que hacen hincapié Dammert y Bailey<sup>5</sup> es que en la seguridad pública, hoy en día, no sólo participan las instituciones estatales, sino la sociedad. Lo cual conduce a la reflexión sobre la participación civil en la prevención del delito y la necesidad de fortalecer la seguridad ciudadana.

Sin duda, el combate a la criminalidad (o a las amenazas), requiere de un plan estratégico que involucre a los diferentes actores presentes en los temas de seguridad. Sin embargo, con respecto a la seguridad pública, el primer paso es entenderla no sólo como actividad policial, sino sobre todo como gestión para la prevención del delito. En todos los ámbitos de la seguridad pública debe imperar una visión preventiva que nos permita modificar la percepción de los problemas sustantivos de seguridad. Otro elemento clave es la legalidad, delimitar competencias y responsabilidades que posibiliten una rendición de cuentas transparente, en todos los ámbitos y niveles de gobierno.

En el artículo segundo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (en México), se establece que la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al

---

<sup>4</sup> Cfr. ZAVALA BETANCOURT, José Alfredo, *La militarización de la seguridad pública en México (1994-1998)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2006, 327 p.

<sup>5</sup> DAMMERT y BAILEY, *Op. Cit.*, p. 23.

## Respuesta latinoamericana ante la inseguridad

Estado, y tiene por objeto: “Mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres”. Es decir, se da un concepto amplio de seguridad pública que incluye tanto los ámbitos de persecución, como de prevención.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, establece que:

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

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Es importante precisar que la seguridad nacional se rige, al menos teóricamente, por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.<sup>6</sup>

Ello significa que, en México, la legislación establece ámbitos diferenciados para la seguridad pública y la seguridad nacional, lo que no impide que operativamente se mezclen, sobre todo en temas como el de la delincuencia organizada.

Son indispensables mecanismos claros de control porque lo contrario implica inseguridad jurídica y manipulación de la opinión pública por parte de los actores políticos y grupos sociales, ya que la sociedad no tiene la menor idea de qué

---

<sup>6</sup> Artículo cuarto de la Ley de Seguridad Nacional de México (D.O.F. 31 de enero de 2005).

aspectos deban encuadrarse en la seguridad nacional, pues existen confusiones importantes aún en las políticas gubernamentales al respecto.<sup>7</sup>

Una discusión permanente entre los académicos mexicanos ha sido el considerar, o no, al narcotráfico como un tema de seguridad nacional. Para algunos, su inclusión ha significado debilitar el estado de derecho, para otros, es una medida necesaria ante los graves problemas de violencia y criminalidad que sufre el país.

El narcotráfico debe considerarse un problema de seguridad nacional que pone en riesgo al Estado mismo, principalmente porque amenaza a las generaciones futuras, al enfocarse a dañar la salud de jóvenes y niños que representan en nuestro país el más amplio sector de la población. Esto ocasiona gastos fuertes en prevención, tratamientos médicos y falta de productividad en algunos casos, además genera delitos violentos del orden común para la compra de narcóticos.<sup>8</sup>

En el artículo 21 constitucional reformado, se considera que la seguridad pública estará a cargo de instituciones que “serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Lo que implica que la participación del ejército en estos temas seguirá siendo excepcional, al menos en la regulación constitucional. El citado numeral, en la parte relativa a la seguridad pública establece:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, 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 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 objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:**

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.**
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.**
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.**

---

<sup>7</sup> SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy (el reto de las democracias)*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, 375 p.

<sup>8</sup> CASTILLEJOS ESCOBAR, Marcos y CASTILLEJOS CERVANTES, Humberto, “México y los retos de la delincuencia organizada” en *Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta época, Núm. 4, PGR, México, 2002, p. 53.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Reformas que a la fecha se están estableciendo en la República mexicana.

## 2. Políticas regionales de seguridad y defensa en Latinoamérica

En los años ochenta y noventa se dan transformaciones políticas y económicas en Latinoamérica que son acompañadas de un incremento relevante de crimen y violencia y que llevan como consecuencia el miedo y la inseguridad, “a menudo de forma desproporcionada con la situación ‘objetiva’”.<sup>9</sup> En este sentido, encontramos dos factores a tener en cuenta: el uso político de los programas de seguridad (en donde se promete lo que no se puede cumplir) y el manejo desmesurado de los medios de comunicación sobre hechos violentos que, por supuesto, incrementan la percepción de inseguridad.<sup>10</sup>

El primer gran problema es la incapacidad para realizar diagnósticos confiables que muestren claramente las tendencias de la criminalidad. En México son casi inexistentes y sólo en últimas fechas se empiezan a generar con datos no siempre confiables de actores no oficiales.

En las pocas encuestas de victimización en América latina, Dammert y Bailey llegan a las siguientes afirmaciones:

1) Hay una brecha importante entre el miedo al crimen y el crimen medido con distintos instrumentos, de esta forma se evidencia que existe más miedo que el (*sic*) se puede justificar con la realidad de los “hechos”; 2) la victimización está incrementado incluso a niveles más altos en ciudades de tamaño medio; 3) Sólo se denuncian a la policía entre el 25 y 30 por ciento de crímenes; 4) Los crímenes violentos se denuncian incluso en menor medida, y 5) Una de las principales razones que se han ofrecido para no denunciar los delitos es la desconfianza hacia las instituciones policiales (con Chile y los Estados Unidos como excepción) y judiciales.<sup>11</sup>

La respuesta de los Estados latinoamericanos enfocado a lo policial sugiere que existe poca conciencia de que los problemas de seguridad deben tratarse como

---

<sup>9</sup> DAMMERT y BAILEY, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>10</sup> Cfr. CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca y CONTRERAS LÓPEZ, Miriam, *Derecho penal y globalización: ¿Un cambio de paradigma?*, Arana Editores, CONACYT, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 2007, 329 p.

<sup>11</sup> DAMMERT y BAILEY, *Op. Cit.*, p. 21.

temas políticos, complejos e integrales. En donde se considere la prevención, la represión e investigación, así como el procesamiento y, por supuesto, la ejecución y rehabilitación. Esa visión integral, en México, está formalmente contemplada, el problema es que en la realidad se trabaja sobre todo la parte central del proceso, descuidando lo que, en mi opinión, es sustancial: la prevención y el sistema de consecuencias penales porque, a la hora de revisar los repartos presupuestales, nos damos cuenta de que la prevención ni siquiera figura entre ellos.<sup>12</sup>

Hoy en día, en México, dada la crisis sistémica del poder judicial, se trabaja en la reforma de justicia a nivel constitucional, el problema es si, efectivamente, se trata de una reforma o simplemente de medidas aisladas que no serán significativas en el tema de la impunidad, la corrupción y la eficacia judicial. Un elemento adicional es la existencia de ámbitos diferenciados (y ya no tanto) para la investigación y procesamiento de la delincuencia organizada, lo que lleva a considerar la existencia de un derecho punitivo de doble vía y a una legislación de excepción.<sup>13</sup>

Dammert y Bailey resumen las respuestas a las amenazas de seguridad nacional en diferentes países de América, únicamente reproduzco lo relativo a las políticas seleccionadas y los resultados a corto plazo.<sup>14</sup>

País	Políticas nacionales de seguridad pública	Resultados a corto plazo
Argentina	Reformas crecientes para endurecer los códigos penales; Plan Nacional de prevención del crimen agosto 2000; Programa para las comunidades vulnerables, octubre 2001.	Mezcla de políticas punitivas y preventivas; Incremento de la violencia policial; Crecimiento de la población en las prisiones; Aplicaciones limitadas de los programas de prevención del crimen; Resultados limitados; Sin evaluación sistemática.
Brasil	Plan Nacional de Seguridad Pública, junio 2000; Fondo Nacional de Seguridad Pública, 2001; Regulación de la Representación de la violencia en los medios de comunicación.	El Plan no dispone de objetivos e indicadores objetivos; Sin evaluación; El Plan es meramente simbólico; Fortalecimiento del interés personal en definir o resistir la coordinación federal.
Chile	Plan Comprehensivo para la	Mezcla de políticas punitivas y preventivas;

<sup>12</sup> CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca Elizabeth, "Los retos de la política criminal en México", en *Los retos del derecho en el México de hoy*, Universidad michoana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Veracruzana, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2006, pp. 39 a 61.

<sup>13</sup> Cfr. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, *La expansión del derecho penal (aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales)*, 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2001.

<sup>14</sup> DAMMERT y BAILEY, *Op. Cit.*, p. 27, cuadro 1.5.



## Respuesta latinoamericana ante la inseguridad

	Seguridad Ciudadana, 1998; "Programa Ciudades más Seguras" 2000; "Veinte Medidas para Mejorar la Seguridad Ciudadana" 2001; Barrios en Riesgo, 2002.	Crecimiento de la población en las prisiones. Aplicación nacional de programas de prevención de violencia. Incremento del papel del Ministro del Interior en la elaboración de políticas de seguridad. Sin evaluación sistemática en los programas públicos. Una mayor coordinación con las instituciones policiales.
Colombia	Frente de Seguridad de Barrio, 1994; Estrategia para la Coexistencia y Seguridad Ciudadana, 1998; Plan Colombia, 2000.	Mejoría de la formación, equipos y actuación de la policía y los militares; Reducción del crimen "común", especialmente en Bogotá; Planes de seguridad local muy débiles; Sistema de información y plan general de evaluaciones débiles.
El Salvador	Consejo Nacional de Seguridad Pública, 1996; Código de Procedimiento Criminal, 1998; Alianza para la Seguridad, 1999; Ley de Defensa Nacional, 2002.	La Ley de Defensa Nacional apunta a un regreso de la antigua noción de seguridad nacional, con énfasis en las instituciones del Estado; Supervisión civil muy débil; Mejoría de la Policía Nacional; Mejoría en la Planificación, e.j., declaración de objetivos e indicadores para la evaluación.
México	Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, con los cambios constitucionales consecuentes y cambios administrativos.	Reorganización; Creación del Ministerio Federal de Seguridad Pública, 2000; Creación de la Policía federal Preventiva, y de la Policía Federal de Investigaciones, Mejoría del sistema nacional de información; Prioridad en la inversión en tecnología y computación (más que en formación); Incremento de los arrestos y de la población en las prisiones; Incremento del papel de los militares; Una débil evaluación del plan.
Estados Unidos	Ley Patriótica de EE.UU., octubre 2001; Departamento de Homeland Security, junio 2002.	Reorganización extensiva en ejecución, con numerosos problemas y atrasos; Reorganización interna y reformas en la CIA, FBI y Defensa; Seguimiento y selección activa a la comunidad de inmigrantes, especialmente muchachos jóvenes árabes; Tensiones con los grupos de derechos humanos.

Es evidente la preocupación que existe en los temas de seguridad, tanto nacional como pública, además de que las medidas son, en cierta forma, similares. Lo que llama la atención es la falta de planes y objetivos claros que permitan establecer parámetros confiables para realizar evaluaciones fuertes y retroalimentar el proceso. Algunos países ponen mayor énfasis en la prevención que otros, lo preocupante es que se trate de un énfasis más simbólico que real, lo que es difícil de analizar ante la falta de resultados y evaluaciones.

En México, además de la Ley de Seguridad Nacional, existe la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

(DOF 11 de diciembre de 1995), que busca lograr dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, un objetivo que sigue sin lograrse. Asimismo, a partir, de esta reorganización se crean supersecretarías, tanto a nivel federal como estatal, encargadas de la seguridad pública que, actualmente, se encuentran “reforzadas” con la intervención del ejército en sus labores de seguridad y combate al crimen organizado.

### 3. Intervención del ejército en la seguridad pública

En el año 2006, la primera acción del presidente Calderón, en México, fue movilizar al ejército para el combate al crimen organizado que, sin duda, ha rebasado a las instituciones estatales, no sólo por su amplia operación y violencia en el territorio nacional, sino sobre todo por la enorme corrupción que se encuentra infiltrada en todas las esferas del poder político. “Por cada dos sicarios se detuvo a un funcionario, lo que da una idea de la intensidad de la relación entre el mundo criminal y el oficial. Aunque no se especifica la jerarquía de los funcionarios otras fuentes muestran que sólo se procesó a aquellos de las escalas inferiores”.<sup>15</sup>

Desde tiempo atrás, en México, la participación de los militares en la vida política se ha incrementado en muchos sentidos. “Problemas de corrupción e ineficacia de la policía en todo México ha llevado a los políticos a involucrar a los militares directamente, en operaciones antidroga, al igual que indirectamente, con la presencia de oficiales militares retirados o de baja laboral formando parte de los comandos de policía”.<sup>16</sup>

Han existido diversas objeciones por la incorporación del ejército en las acciones de seguridad pública. Al respecto, en 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Coordinación en Materia de Seguridad Pública que, incluye en el Consejo de Seguridad Pública, al ejército y la marina. El criterio sostenido por la Corte fue que:

Este problema puede presentarse en los siguientes términos: ¿es posible que los secretarios de Defensa y de Marina puedan participar en funciones públicas diversas a las que tengan conexión con la disciplina militar que, por lo demás, no sean de carácter consultivo? Esta pregunta se contesta en sentido afirmativo en la resolución, ya que, como se advirtió, se abrió una cadena argumental distinta a la atendida en el párrafo anterior. En este caso, lo que tenemos es que la Suprema Corte de Justicia estimó, en sus propias palabras, que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la

---

<sup>15</sup> AGUAYO QUEZADA, Sergio, *El almanaque mexicano 2008*, Ed. Aguilar, México, 2007, p. 171. En México se denomina sicario al que pertenece a las estructuras de seguridad de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

<sup>16</sup> DAMMERT Y BAILEY, *Op. Cit.*, p. 28.

## Respuesta latinoamericana ante la inseguridad

necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares estarán constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

En este sentido, la Corte autorizó que las fuerzas armadas realicen en tiempos de paz actividades que no “tengan exacta conexión con la disciplina militar”, si se cumplen las siguientes condiciones: 1) que la invocación de apoyo a la fuerza militar sea para apoyar a las autoridades civiles; 2) que la invocación sea a petición expresa de las autoridades civiles; 3) que el apoyo que presten se realice sin usurpar la esfera de competencia de las autoridades civiles; 4) que la intervención se encuentre circunscrita al orden constitucional y 5) que se realice con el más escrupuloso respeto a las garantías individuales.<sup>17</sup>

Es decir, aunque existe cierta discrepancia sobre la legalidad de la intervención militar en la seguridad pública, el criterio sostenido, incluso por la Suprema Corte, es que esa intervención es viable siempre que se cumplan los requisitos anteriores. Actualmente dicho criterio se ha elevado a rango de jurisprudencia, en el siguiente sentido: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).**

A la fecha los operativos desarrollados han tenido diversos resultados. Por un lado, una confrontación más violenta y visible con los carteles de la droga. Por otro, un incremento en el sentimiento de inseguridad, ya que hay ciudades y pueblos que han sido sitiados por el ejército con el consiguiente despliegue operativo.

---

<sup>17</sup> COSSÍO D., José Ramón, “Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas” en *Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta época, Núm. 4, PGR, México, 2002, p. 82. La resolución puede verse en *Seguridad Pública*, serie Debates Pleno, SCJN, México, 1996.

## Bibliografía

- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *El almanaque mexicano 2008*, Ed. Aguilar, México, 2007.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, UNAM-Senado de la República, México, 1996.
- BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki, "Presentación" en LEA, John, *Delito y Modernidad, nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*, Ed. Coyoacán, México, 2006.
- BÚNSTER, Álvaro, "La Delincuencia Organizada ante el Derecho", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Núm. 87, Septiembre -Diciembre, México, 1996, pp. 757-769.
- CASTILLEJOS ESCOBAR, Marcos y CASTILLEJOS CERVANTES, Humberto, "México y los retos de la delincuencia organizada" en *Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta época, Núm. 4, PGR, México, 2002, pp. 49 a 63.
- CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca, *La justicia penal supranacional (el establecimiento de la corte penal internacional)*, Universidad de Xalapa-Arana Editores, Xalapa, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *La tutela penal de bienes jurídicos*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 2006.
- \_\_\_\_\_, "Los retos de la política criminal en México" en *Los retos del derecho en el México de hoy*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Veracruzana, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2006, pp. 39 a 61.
- \_\_\_\_\_, y CONTRERAS LÓPEZ, Miriam, *Derecho penal y globalización: ¿Un cambio de paradigma?*, Arana Editores, CONACYT, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 2007.
- COSSÍO D., José Ramón, "Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas" en *Revista Mexicana de Justicia, los nuevos desafíos de la PGR*, Sexta época, Núm. 4, PGR, México, 2002, pp. 66 a 82.
- DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas (Experiencias y desafíos)*, siglo XXI editores, México, 2005.
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, "Una iniciativa ambiciosa... y riesgosa" en *Seguridad Pública (voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- IBARROLA NICOLÍN, Eduardo "La convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR-UNAM, Núm. 120, México, 2002, pp. 137-148.

- “El mes más violento del sexenio 2378 ejecutados en marzo”, *Milenio el portal*, año 1, Núm. 29, Martes 1 de abril de 2008, Edición Xalapa, México, p. 7.
- RICO, José María y CHINCHILLA, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, *La expansión del derecho penal (aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales)*, 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2001.
- SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy (el reto de las democracias)*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, “La política criminal transnacional posmoderna como terrorismo jurídico y de hecho de los Estados” en *Política criminal: La reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*, UNAM posgrado Derecho, México, 2003, p.p. 1 a 11.
- ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo, *La militarización de la seguridad pública en México (1994-1998)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2006.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México)*, Ed. FCE, CIDAC, México, 2004.

## Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, (20 de diciembre de 1988, Viena, Austria).
- Decreto de fecha 10 de diciembre de 2007, publicado en la gaceta número 176, del Senado de la República, del jueves 13 de diciembre de 2007, México.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de México (1996).
- Ley de Seguridad Nacional de México (D.O.F. 31 de enero de 2005).
- Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (D.O.F. 11 de diciembre de 1995).

## Jurisprudencia

- EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).** Registro ius: 192080, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, página 549, Tesis: P./J. 38/2000, Jurisprudencia, Materia: Constitucional.

## Páginas web

[www.sre.gob.mx/ape/fo6/delincuencia5.htm](http://www.sre.gob.mx/ape/fo6/delincuencia5.htm)  
<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>