**Índice**

Pág.

Introducción 2

Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública 4

Glosario 13

Bibliografía 14

Referencias Legislativas 16

**Introducción**

El Estado como organización política que se institucionaliza en beneficio del pueblo, tiene a su cargo la realización de una serie de funciones, entre las que se encuentran la S*eguridad Nacional* y la *Seguridad Pública*.

Estas funciones, constantemente se confunden, al mezclar el alcance de sus fines y la competencia de las instituciones que participan en la atención de los temas que les son propios, sin que se logre identificar con nitidez los elementos que distinguen a la S*eguridad Pública* de la S*eguridad Nacional*.

Por lo anterior, el objeto del presente documento es dar a conocer al lector la base jurídica que permite delimitar los fines, el ámbito de competencia, los temas; así como la forma y los términos en que las autoridades que en el ámbito de sus atribuciones, constitucional y legalmente conferidas, participan para salvaguardar la integridad y derechos de las personas *–Seguridad Pública–;* así como en la protección, defensa, mantenimiento, fortalecimiento y preservación de los Intereses Nacionales Esenciales y los Objetivos Nacionales Permanentes y Estratégicos del Estadomexicano *–Seguridad Nacional*–.

Asimismo, se analiza lo relativo a la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema de Seguridad Nacional, con el propósito de proporcionar un panorama global acerca de la operación y coordinación de sus integrantes en el nivel estratégico, táctico y operativo.

Finalmente, en este contexto se hace una revisión de las herramientas que tiene el Estado para cumplir con estas funciones, herramientas que permiten a las autoridades ejecutar las acciones necesarias, a fin de generar la inteligencia que contribuya a prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos *–Seguridad Pública–,* así como la inteligencia que apoya la toma de decisiones políticas fundamentales del Presidente de la República –nivel estratégico-, y la toma de decisiones y la coordinación de acciones, en los niveles táctico y operativo para atender las amenazas y riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano *–Seguridad Nacional–.*

**Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública**

Con frecuencia, el ámbito de la Seguridad Pública se vincula e incluso se confunde con el de la Seguridad Nacional. Para quienes no están familiarizados con el ejercicio de dichas funciones del Estado, resulta difícil delimitar claramente las fronteras entre ambas. Nuevamente, la confusión conceptual responde, en el mejor de los casos, al desconocimiento de las bases jurídicas que ordenan cada una de esas funciones, y en el peor, a una inadecuada interpretación del Orden Jurídico Nacional.

En México existen normas constitucionales y normas legales que proveen definiciones operativas de Seguridad Pública y de Seguridad Nacional, de las cuales es posible desprender elementos conceptuales para diferenciar con claridad las características propias de cada una de esas funciones estatales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la **Seguridad Pública** es concebida como: “…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…”

Con mayor detalle, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, agrega en su artículo 2, que los fines de la Seguridad Pública son: “…salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo…”

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que la Seguridad Pública constituye una función del Estado que le corresponde proveer a todas las esferas de gobierno – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-. Esto significa que se trata de una facultad constitucional de tipo concurrente, esto es, que ejercen cada una de las esferas de gobierno, en diversos grados y medidas, de acuerdo con la distribución de competencias que determina el Congreso de la Unión mediante una ley general que establece las bases de coordinación en la materia – Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública[[1]](#footnote-1).

De lo anterior se observa la primera diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, pues esta última se caracteriza por ser una materia de competencia federal cuya preservación es facultad y obligación exclusiva del Presidente de la República.[[2]](#footnote-2) Esto significa que el Poder Ejecutivo de la Federación, con exclusión de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, es el único órgano competente para tomar las decisiones y coordinar las acciones tendientes a preservar la Seguridad Nacional, con el apoyo de la Administración Pública Federal y la Fuerza Armada permanente y la colaboración de la de los sectores público[[3]](#footnote-3), estatal y municipal, social y privado, de conformidad con el artículo 1 de la LSN, el cual prescribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de **integración[[4]](#footnote-4)** y **acción coordinada** de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios **colaborarán** con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.”

En materia de Seguridad Pública, la distribución y el ejercicio de las competencias se articulan en torno a un sistema específico. De esta suerte, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno – a través de conferencias nacionales[[5]](#footnote-5) - conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en dicho sistema es el Consejo de Seguridad Pública.

El Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública recae en el Presidente de la República y sus integrantes son, por parte de la Federación, los secretarios de Gobernación – quien suple al presidente en sus ausencias – de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública[[6]](#footnote-6) y el Procurador General de la República; por parte de las entidades federativas, los Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y finalmente, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien depende directamente del Presidente de la República y representa al órgano operativo del Sistema.

Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional opera como una instancia deliberativa cuya finalidad es asesorar al Presidente de la República en el establecimiento y articulación de la política en la materia. Su presidencia recae en el Titular del Ejecutivo Federal y se integra por los secretarios de Gobernación, quien funge como el Secretario Ejecutivo de dicho Consejo, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, y de Comunicaciones y Transportes; por el Procurador de la República y por el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Este Consejo cuenta con un Secretario Técnico, quien depende directamente del Presidente de la República.

Entre otras atribuciones, con el fin también de coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional, el artículo 13 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, dispone que corresponde al Secretario Ejecutivo proponer las medidas necesarias para que la información y la inteligencia generada por las instancias de Seguridad Nacional no se disperse ni se desarticule. La coordinación de dichas acciones, lo dice el artículo 15 del propio Reglamento, debe darse en los niveles estratégico, táctico y operativo.

Aunque el Reglamento no expresa el significado de esos niveles de coordinación, lo cierto es que éstos – entendidos en realidad como niveles de conflicto – pueden asociarse a su vez con tres niveles de acción que se articulan en torno a ciertas actividades y plazos de atención específicos, tal como se explica en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Nivel de conflicto/coordinación** | **Nivel de acción** | **Actividades** | **Temporalidad** |
| **1** | Estratégico | Prevención | Planeación/Decisión | Largo plazo |
| **2** | Táctico | Disuasión | Coordinación/Organización | Mediano /corto plazo |
| **3** | Operativo | Contención y/o desactivación | Ejecución  (Manejo de crisis) | Plazo inmediato |

En segundo lugar, la función de Seguridad Pública se distingue por sus fines: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En esto también la Seguridad Pública encuentra diferencias con la Seguridad Nacional, pues los fines de esta última, en los términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la LSN, se centran, en términos generales, en el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, mediante la ejecución de acciones tendientes a proteger, defender, mantener, fortalecer y preservar los Intereses Nacionales Esenciales: población, territorio, instituciones de gobierno, soberanía (*Independencia* hacia el exterior y *Supremacía* hacia el interior) y unidad nacionales, orden constitucional y democracia.

Se trata no solamente de una diferencia en cuanto a grado, sino en cuanto a sujetos de protección. En el caso de la Seguridad Pública, los sujetos de protección son las personas consideradas individualmente, en sus libertades, en su integridad física y en sus derechos patrimoniales; en el caso de la Seguridad Nacional, el sujeto de protección es el Estado mexicano, esto es, el conglomerado social (Nación) constituido y organizado políticamente y asentado en un territorio determinado, regido por normas jurídicas autoimpuestas.

Finalmente, el tercer elemento de distinción entre las funciones de Seguridad Pública y de Seguridad Nacional tiene que ver con los instrumentos o herramientas de actuación de los que se vale cada una de ellas, o más exactamente con la forma y los propósitos a los cuales sirven dichos instrumentos, de acuerdo con lo que establece cada una de las leyes que regulan esas funciones. La función de Seguridad Pública se instrumenta a través de las sanciones de las infracciones administrativas, de la prevención y persecución de los delitos, así como de la reinserción social de los delincuentes. Se trata, en todos estos casos, de herramientas de carácter coactivo, es decir, de instrumentos orientados a que prevalezca el monopolio legítimo del uso de la fuerza de la autoridad estatal.

En el caso de la Seguridad Nacional, los instrumentos de actuación, por el contrario, no incluyen el uso de herramientas coactivas como elemento primario.[[7]](#footnote-7) El artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución Federal prevé la figura de las investigaciones como el principal instrumento de actuación para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. En el mismo sentido el artículo 27, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refrenda dicho instrumento al determinar que corresponde a la Secretaría de Gobernación: “Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano así como contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.”[[8]](#footnote-8)

La Ley de Seguridad Nacional (LSN) traduce la operación del citado sistema de investigación e información en la ejecución de tareas de inteligencia y de contrainteligencia, entendiendo a las primeras como la generación de productos de conocimiento obtenido a partir de acciones de recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información (artículo 29 LSN); la segunda, como medidas de protección en contra de actos lesivos - contrainteligencia pasiva -, así como acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión – contrainteligencia activa – (artículo 32 LSN)

Las operaciones de inteligencia para la Seguridad Nacional - a cargo del CISEN-, a diferencia de las operaciones de inteligencia preventiva – a cargo de la Policía Federal -, se distingue por sus fines, pues están orientadas a generar conocimiento para que el Presidente de la República tome decisiones para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, frente a amenazas y riesgos.

Los fines de la inteligencia preventiva, en cambio, son los de generar conocimiento para prevenir la comisión de delitos.

Además, el ejercicio de atribuciones en materia de inteligencia y de contrainteligencia – investigaciones en materia de Seguridad Nacional -, la LSN y Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, en sus artículos 7 y 5, respectivamente, enriquecen los instrumentos de actuación de la Seguridad Nacional con la vertiente de políticas públicas, las cuales se formulan a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y de la Agenda Nacional de Riesgos.

La implementación de dichos instrumentos o herramientas de la Seguridad Nacional –inteligencia y políticas públicas– se lleva a cabo en la función de dos nociones operativas clave: amenazas y riesgos. Dicha estructura lógica puede reproducirse con los elementos propios de la definición normativa de Seguridad Pública. En este caso las nociones operativas que dan lugar a los instrumentos o herramientas de actuación de la Seguridad Pública –prevención, investigación, persecución, sanción y reinserción social- también son dos: infracciones administrativas y delitos.

Respecto a los conceptos operativos en materia de Seguridad Nacional existen ciertas diferencias. Por cuanto hace a las amenazas, aplica la reserva legal, esto es, únicamente pueden ser definidas en la ley, en este caso en el artículo 5 de la LSN, mediante un listado cerrado y limitativo de supuestos, a fin de evitar el abuso del poder por actos de autoridad arbitrarios; mientras que los riesgos pueden ser definidos libremente por la autoridad administrativa, en este caso, en un instrumento de política denominado Agenda Nacional de Riesgos. La Agenda debe alinearse al Programa para la Seguridad Nacional y es de carácter anual. El CISEN es el responsable de su elaboración y el Secretario Técnico de su presentación al Consejo de Seguridad Nacional, y corresponde al Presidente de la República su aprobación, en el seno de dicha instancia deliberativa, previo conocimiento y opinión del proyecto de Agenda por parte de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión.

Cabe resaltar, que la razón de que el universo de las amenazas a la Seguridad Nacional se contemple limitativamente en la LSN responde a la función jurídica que la propia ley le asigna a esa noción operativa. Esto es, de conformidad con los artículos 34 y 35 de la LSN, la actualización de cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 5, otorgan al CISEN poderes especiales, pues lo habilita para solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para la intervención de comunicaciones privadas. Es por ello que al tratarse de una excepción al derecho fundamental de la privacidad de las comunicaciones, el Congreso de la Unión decidió restringir los supuestos en los que se considera legítimo restringir ese derecho en protección a la Seguridad Nacional, lo cual es acorde con los artículos 1° y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No sucede lo mismo en el caso de los riesgos, pues dicha noción, a diferencia de la de amenaza, no conlleva efectos de carácter intrusivo –acto de molestia-, por lo que se ha decidido conferir facultades discrecionales a la autoridad administrativa para definir anualmente el universo de riesgos a la Seguridad Nacional en la Agenda Nacional de Riesgos.

**GLOSARIO**

Las definiciones aquí presentadas sirven únicamente como un marco de referencia, a fin de brindar al ciudadano una idea genérica del concepto.

**Seguridad Pública:** 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.

**Seguridad Nacional:** las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

1. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
2. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
3. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
4. 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;
5. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
6. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.[[9]](#footnote-9)

**BIBLIOGRAFÍA**

ARTEAGA, Félix; FOJÓN, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España,* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, España, 2007.

CARREÓN Guillén, Javier y GARCÍA Lirios, Cruz, *Teorías de la seguridad pública y percepción del delito.* Escuela Nacional de Trabajo Social. México, México. Margen N° 71 – diciembre 2013.

http://www.margen.org/suscri/margen71/carreon.pdf

CASTELAZO, José R. *Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática,* Revista de Administración Pública, La agenda actual de la actual administración pública: una visión iberoamericana, Número 110 Enero – Abril, Año 2004

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art13.pdf

CRESPO Demetrio, Eduardo, *El “Derecho Penal del Enemigo – sobre la ilegitimidad del llamado “derecho penal del enemigo” y la idea de seguridad.* Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx

ESPINOZA, Gonzalo, *“Principios de Derecho Constitucional,* Tomo primero, Garantías individuales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006.

http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/principios.pdf

ESPÓSITO, Carlos, *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger.* El debate sobre la reforma de la ONU, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Junio de 2004.

https://www.uam.es/personal\_pdi/derecho/esposito/DIP/Esposito-Responsabilidad%20de%20Proteger.pdf.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Apuntes para una Teoría Jurídica de las actividades del Estado.*

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/2/cnt/cnt2.pdf

FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico Aznar, *Las Fuerzas Armadas en la Construcción del Estado*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 26 de marzo de 2014.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\_analisis/2014/DIEEEA202014\_Ejercito\_ElementoVertebrador\_EstadoModerno\_FAFM.pdf

GONZÁLEZ Fernández, José Antonio, *La Seguridad Pública en México*.

http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf

PIÑEYRO, José Luis, *Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional.*

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Covc0RUH2zwJ:es.slideshare.net/natyberny/las-fuerzas-armadas-mexicanas-en-la-seguridad-pblica-y-la-seguridad-nacional+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx

Informe del grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Un Mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos – Asamblea General de Naciones Unidas.

Planes estratégicos, tácticos operacionales.

<http://enciclopedia.rodinias.com/index.php?option=com_content&view=article&id=89:planes-estrategicos-tacticos-y-operacionales&catid=65:planes-y-pptos&Itemid=72>

**REFERENCIAS LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 5 de febrero de 1917 y sus reformas)

Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

Ley de Seguridad Nacional (DOF, 31 de enero de 2005 y sus reformas)

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 2 de enero de 2009 y sus reformas)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29 de diciembre de 1976 y sus reformas)

Ley Orgánica de la Armada de México (DOF, 30 de diciembre de 2012 y sus reformas)

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (DOF, 26 de diciembre de 1986 y sus reformas)

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (DOF, 29 de noviembre de 2006)

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

   Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

   I. …

   XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

   […] [↑](#footnote-ref-1)
2. **CPEUM**

   Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

   I. …

   XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

   […]

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

   I. …

   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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Existen convenios de colaboración entre el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con las 32 entidades federativas del país, en el marco de lo dispuesto por el artículo 25 y 65 de la LSN. [↑](#footnote-ref-3)
4. Se refiere a la vinculación entre autoridades federales, locales y municipales, y entre administraciones públicas, grupos sociales y ciudadanos. [↑](#footnote-ref-4)
5. El artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que dicho sistema se integra, entre otras instancias, por las conferencias nacionales de procuración de justicia; de Secretarios de Seguridad Pública; del Sistema Penitenciario; y de la Seguridad Pública Municipal. En dichas conferencias están representadas autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales. [↑](#footnote-ref-5)
6. El 2 de enero de 2013, se publicó en el DOF una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación, mediante la cual desaparece la Secretaría de Seguridad Pública transfiriéndose su competencia a la Secretaría de Gobernación. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sobre el particular, cabe señalar, que para salvaguardar la Seguridad Interior y la Defensa Exterior de la Federación, el Presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada permanente – Ejército, Marina y Fuerza Aérea - , en los términos de lo previsto por el propio artículo 89 constitucional en su fracción VI. [↑](#footnote-ref-7)
8. De conformidad con los artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Nacional, en correlación con los diversos 9, fracción II y 28 a 33 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Secretario., cuya misión es la de desarrollar y operar un sistema de inteligencia estratégica para la toma de decisiones que hagan frente a amenazas y riesgos, a fin de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para que el país y los mexicanos puedan acceder a un entorno de seguridad, libertad, justicia y prosperidad. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artículo 3 Ley de Seguridad Nacional. [↑](#footnote-ref-9)