

Mirada Legislativa

Núm. 121, febrero de 2017

Iniciativas de Ley sobre Seguridad Interior: Perspectiva Comparada

En los siguientes párrafos, se analizan las iniciativas de ley que proponen la regulación de la actuación de la fuerza armada de México (ejército, armada y fuerza aérea) en asuntos de seguridad interior, poniendo especial atención a las coincidencias y diferencias encontradas entre ellas.

- Uno de los puntos de partida de las iniciativas es la ineficacia de las autoridades locales (sean entidades federativas o municipios) para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad interior.
- Uno de los principales objetivos de estas iniciativas es otorgar certeza y seguridad jurídica a las fuerzas armadas y federales, así como a las corporaciones locales, pero sobre todo a la población, acerca de la actuación de las primeras en asuntos de seguridad interior.
- Las iniciativas contemplan mecanismos de evaluación e incentivos para que las corporaciones locales retomen (o en su caso no dejen de lado) sus atribuciones en el ámbito de la seguridad pública.
- El tema de los derechos humanos es un aspecto que ha destacado y el que, población en general, expertos, analistas, periodistas y los mismos legisladores, han puesto sobre la mesa como prioritario a atender en la regulación de la actuación de las fuerzas armadas.
- La ley de seguridad interior se enriquece con el contenido de las cuatro iniciativas aquí analizadas, pero también con la pluralidad de voces en el Congreso, y las opiniones de los expertos en la materia. Este prospecto de ley, es uno de los más importantes en la agenda nacional de 2017.



Dirección General de Análisis Legislativo
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República LXIII



Las iniciativas

Una de las facultades del Congreso de la Unión es la de reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas del país (ejército, marina, y fuerza aérea).¹ Las cuatro iniciativas presentadas provienen de los grupos parlamentarios del PAN (2), PRI y PRD, en particular de los Senadores Roberto Gil Zuarth, y Miguel Barbosa, así como de los Diputados César Camacho y Jorge Ramos, las cuatro por separado.

Las iniciativas de los legisladores Gil Zuarth, Barbosa, y Camacho se tratan de la expedición de una Ley de Seguridad Interior, mientras que la del Diputado Ramos, de la reforma y adición a la Ley de Seguridad Nacional. Las cuatro tratan el mismo tema, tienen el mismo alcance, y poseen más coincidencias que discrepancias, y en todo caso, hay elementos en cada una de ellas que podrían ser complementarios entre sí.²

Cuadro 1. Iniciativas sobre seguridad interior.³

Fecha	Legislador	Grupo Parlamentario	Iniciativa
11 de noviembre de 2015	Diputado Jorge Ramos Hernández	PAN	(Reforma y adiciona) Ley de Seguridad Nacional
13 de septiembre de 2016	Senador Roberto Gil Zuarth	PAN	(Expide) Ley de Seguridad Interior
27 de octubre de 2016	Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales	PRI	(Expide) Ley de Seguridad Interior
11 de enero de 2017	Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta	PRD	(Expide) Ley de Seguridad Interior

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las iniciativas.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción XIV. Este es uno de los temas que constitucionalmente se encuentran al margen de una posible consulta a la ciudadanía, pues el artículo 35, fracción VIII, párrafo tercero, contiene que “no podrán ser objeto de consulta popular (entre otros) la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.” Recuperados de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> Adicionalmente, de acuerdo con la opinión del experto del CIDE, Alejandro Madrazo Lajous, “no se puede legislar sobre un concepto que ni siquiera está en las facultades del Congreso, como lo es la seguridad interior”, bajo este juicio, estas iniciativas probablemente deberían estar antecedidas de una reforma constitucional.

² También hay cuatro iniciativas de la LXIII Legislatura para reformar la fracción VI del artículo 89 Constitucional, relativo a la facultad del Presidente de la República de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, a saber: del Senador Manuel Cárdenas Fonseca, disponible en: <http://bit.ly/2kMeG14>; del diputado Otniel García Navarro, disponible en: <http://bit.ly/2jLzbAP>; de la Senadora Laura Rojas, disponible en: <http://bit.ly/2kKWYw9>; y de la Senadora Layda Sansores, disponible en: <http://bit.ly/2jvNu96>.

³ Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativas. Dip. Jorge Ramos: <http://bit.ly/2jFcL12>; Sen. Roberto Gil Zuarth: <http://bit.ly/2jzzM5i>; Dip. César Camacho: <http://bit.ly/2isNnOl>; Sen. Miguel Barbosa: <http://bit.ly/2jzu3fG>

Mirada Legislativa

Núm. 121

Uno de los puntos de partida de las iniciativas es la ineficacia de las autoridades locales, sean entidades federativas o municipios, para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad interior: ausencia de corporaciones locales y estatales competentes, de acuerdo con el Senador Zuarth; ineficacia y corrupción de muchas de estas corporaciones, a decir del Senador Barbosa; y la falta de capacidad de las autoridades locales de acuerdo con el Diputado Ramos. A la par, las propuestas incluyen dentro del contexto, la falta de un marco normativo que dé certeza a la actuación de las fuerzas federales y armadas en materia de seguridad interior.

El Senador Gil Zuarth refiere un nuevo modelo de intervención iniciado en 2006 con la administración del Presidente Calderón y continuado hasta la fecha con la del Presidente Peña. Este modelo tiene que ver con la presencia permanente de las fuerzas armadas en diferentes regiones o estados del país con la finalidad de realizar tareas de seguridad pública sustituyendo a las corporaciones locales por las causas que se mencionaron, lo que, además, ha reducido los incentivos para construir capacidades propias en un ámbito que debía ser propiamente local.

Uno de los principales objetivos de estas iniciativas es otorgar certeza y seguridad jurídica a las fuerzas armadas y federales, así como a las corporaciones locales, pero sobre todo a la población, acerca de la actuación de las primeras en asuntos de seguridad interior. De igual forma, contemplan mecanismos de evaluación e incentivos para que las corporaciones locales retomen (o en su caso no dejen de lado) sus atribuciones en el ámbito de la seguridad pública.

Cuadro 2. Estructura de las propuestas

Dip. Ramos	Sen. Gil Zuarth	Dip. Camacho	Sen. Barbosa
Reforma 19 artículos y adiciona un título sobre seguridad interior con 17 artículos más, además de seis transitorios, todo esto en la Ley de Seguridad Nacional.*	49 artículos distribuidos en cinco títulos divididos en capítulos y secciones, además de seis artículos transitorios.	32 artículos distribuidos en cuatro capítulos, además de dos artículos transitorios.	53 artículos distribuidos en seis capítulos y secciones, además de cuatro artículos transitorios.
<p>Capítulos:</p> <p>Procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior. (72 al 77)</p> <p>De la intervención de las autoridades en una afectación a la seguridad interior. (78 al 87)</p>	<p>Títulos:</p> <p>Del ámbito de aplicación de la ley y de la competencia de las instituciones y autoridades. (1 al 14)</p> <p>Del procedimiento de declaratoria de afectación a la seguridad interior. (15 al 25)</p> <p>De la intervención de las instituciones y autoridades federales bajo la declaratoria de afectación a la seguridad interior. (26 al 30)</p> <p>Del control sobre el ejercicio de competencias en materia de seguridad interior. (31 al 45)</p> <p>De los convenios de coordinación y bases de colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. (46 al 49)</p>	<p>Capítulos:</p> <p>Disposiciones generales. (1 al 9)</p> <p>Procedimiento para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. (10 al 15)</p> <p>De la intervención de las autoridades federales. (16 al 29)</p> <p>De la inteligencia para la seguridad interior. (30 al 32)</p>	<p>Capítulos:</p> <p>Objeto y aplicación de la ley. (1 al 11)</p> <p>Decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior. (12 al 23)</p> <p>De las autoridades encargadas de atender una afectación a la seguridad interior. (24 al 39)</p> <p>De las acciones para atender y neutralizar afectaciones a la seguridad interior. (32 al 40)</p> <p>Disposición de elementos de la Fuerza Armada permanente. (41 al 46)</p> <p>Del régimen de responsabilidades, fiscalización y rendición de cuentas. (47 al 53)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las iniciativas. Entre paréntesis se muestran los artículos que comprenden cada título o capítulo.

* Propuesta de reforma a los artículos 1, 3, 5, 6, 8, 13, 14, 15, 24, 33, 34, 38, 41, 42, 44, 46, 57 fracciones II, IX y X, 64 y 67 de la Ley de Seguridad Nacional y de adición del Título Séptimo a la misma, referente al tema de Seguridad Interior.

¿Qué se entiende por seguridad interior?

De acuerdo con la legislación mexicana, la seguridad interior es (junto con la defensa exterior) una de las dos vertientes de la seguridad nacional; el artículo 89 constitucional faculta y obliga al Presidente a preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁴

La seguridad interior es definida como “la condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del estado de Derecho (que, además) tutela a las instituciones democráticas y el orden constitucional.”⁵

Uno de los propósitos de contar con un marco que regule el tema de seguridad interior es precisamente contar con una conceptualización legal del mismo, las iniciativas al respecto lo hacen de la siguiente manera:

- Senador GIL ZUARTH. Es una función de seguridad nacional a cargo de la Federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.
- Diputado CAMACHO. Condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.
- Senador BARBOSA. Comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías.

Las definiciones contenidas en las iniciativas son similares, hacen mención de la preservación del estado de derecho y la gobernabilidad democrática y coinciden en un

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, Fracción VI. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

⁵ Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013–2018. Páginas 9 y 10. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf

beneficio final para la población, no obstante, las implicaciones del concepto son más amplias comenzando por la definición de los casos que podrían constituir una afectación a la seguridad interior y dar pie a la emisión de una declaratoria de afectación, lo que se aborda enseguida.

Amenazas y declaratorias de afectación a la seguridad interior

De acuerdo con las propuestas de los legisladores, hay una serie de causas o supuestos que podrían representar una amenaza a la seguridad interior, los que, una vez actualizados, darían pie a la emisión de una declaratoria que propicie la entrada en acción de fuerzas federales e incluso de fuerzas armadas, con directrices concretas de operación.⁶ En términos generales hay coincidencia en dichas causas, los legisladores las plasman de la siguiente manera:

- Senador BARBOSA: Temas relacionados con, o que pongan en peligro acciones relativas a: delincuencia organizada, seguridad aeronáutica y marítima, tráfico de armas, preservación de infraestructura, actividades de inteligencia y contrainteligencia⁷, etc. Provisión de bienes o servicios, vigencia de los derechos humanos y sus garantías, funcionamiento de las instituciones gubernamentales, secesión entre uno o más integrantes de la Federación.
- Diputado RAMOS: Menciona las “afectaciones por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico”⁸ además de la delincuencia organizada, seguridad de la aviación o de la navegación marítima, tráfico de armas, terrorismo, infraestructura, etc.

⁶ La iniciativa del diputado César Camacho faculta al Presidente de la República para ordenar acciones inmediatas para efectos de garantizar la atención urgente de situaciones que coloquen en grave peligro la integridad colectiva de las personas y/o el funcionamiento de las instituciones...” (esto, sin perjuicio de emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior en el menor tiempo posible).

⁷ De acuerdo con la propuesta del Senador Barbosa, “son actos que pueden provocar afectaciones a la seguridad interior, los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional...”

⁸ El Diputado Jorge Ramos hace una clasificación de lo que denomina “obstáculos” definidos estos, como “los actos o hechos tendientes a afectar total o parcialmente la seguridad nacional” que podrían ser, de acuerdo a su gravedad: contingencias, riesgos, desafío, o amenazas.

Mirada Legislativa

Núm. 121

- Diputado CAMACHO: “En el ámbito preventivo de la Seguridad Interior, la Iniciativa prevé la atención de los factores desestabilizadores de ésta, entendidos como aquellas circunstancias previstas en la Agenda Nacional de Riesgos, que podrían desencadenar o agravar una amenaza a la Seguridad Interior, tales como: cambio climático, corrupción, deficiencia en la profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública, terrorismo, delincuencia organizada, portación y tráfico ilícito de armas de fuego, entre otros...”⁹
- Senador GIL ZUARTH. Habla de la infiltración a instituciones de seguridad, obstaculizar o impedir la administración o ejecución de programas de apoyo federal, desastres naturales, derechos humanos, infraestructura, amenazas emergentes de naturaleza no estatal como el narcotráfico, el terrorismo y el cambio climático, entre otras.

Parte nodal de las iniciativas es el protocolo y contenido en una declaratoria de afectación a la seguridad interior, pues de ella se derivan las particularidades de la intervención de la fuerza armada, en cada caso, precisando la temporalidad, el lugar, los objetivos, entre otros. Estas definiciones, en parte, se encuentran contenidas en los principios que cada una de las propuestas comprende y de los que se hace una revisión a continuación.

Principios en la nueva ley

Las iniciativas contemplan una serie de principios rectores que acotan las acciones previstas, en este análisis, se da especial atención al respeto a los derechos humanos, por un lado, y por otro, a la vigencia y subsidiariedad de la misma. En la tabla se muestra la serie de principios contenidos en cada una de las iniciativas analizadas.¹⁰

⁹ La iniciativa del Diputado César Camacho prevé la atención de los factores desestabilizadores “entendidos como aquellas circunstancias previstas en la Agenda Nacional de Riesgos, que podrían desencadenar o agravar una amenaza a la Seguridad Interior” dicha Agenda “es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos” de la que se puede encontrar mayor información en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

¹⁰ Estos representan aquellos que se enumeran de forma expresa en los artículos que se especifican, lo que significa que pudieran existir otros vinculados a lo largo de cada una de las propuestas.

Cuadro 3. Principios rectores de la seguridad interior en las iniciativas

Dip. Ramos*	Sen. Gil Zuarth**	Dip. Camacho***	Sen. Barbosa****
Honestidad	Confidencialidad	Confidencialidad	Anticorrupción
Profesionalismo	Cooperación	Cooperación	Legalidad
Proporcionalidad	Coordinación	Coordinación	Necesidad
Racionalidad	Eficiencia	Eficiencia	Proporcionalidad
Uso legítimo de la fuerza.	Lealtad	Gradualidad	Rendición de cuentas
	Legalidad	Lealtad	Subsidiariedad
	Oportunidad	Legalidad	Transparencia
	Proporcionalidad	Oportunidad	
	Publicidad	Proporcionalidad	
	Racionalidad	Racionalidad	
	Respeto a los derechos humanos	Respeto a los derechos humanos	
	Responsabilidad	Responsabilidad	
	Subsidiariedad	Subsidiariedad	
	Temporalidad	Temporalidad	
	Transparencia	Transparencia	
	Uso legítimo de la fuerza	Uso legítimo de la fuerza	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las propuestas de ley.

* Principios rectores de los criterios de actuación contenidos en las declaratorias de afectación a la seguridad interior. Artículo 84 de la iniciativa. Uno de los componentes de la seguridad nacional de acuerdo con el artículo 3 de la misma iniciativa es “la preservación de los principios a que se refiere el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” referente a la voluntad del pueblo de “constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

** Principios rectores de la seguridad interior y de la declaratoria de afectación a la seguridad interior. Artículos 3 y 20 de la iniciativa.

*** Principios que se observarán en la conducción de las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior, aparte de los previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, esto de acuerdo con el artículo 2 de la iniciativa.

**** Principios rectores del decreto por el que se establezcan medidas especiales de seguridad interior. Artículo 9 de la iniciativa. Refiere también (en el artículo 8) que “la restricción o suspensión de derechos y garantías, así como la disposición de la fuerza armada permanente para realizar acciones de seguridad interior, bajo supuestos diversos a los contenidos en esta Ley, precisará del ejercicio de las facultades que establece el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación reglamentaria.”

Mirada Legislativa

- Respeto a los derechos humanos

El tema de respeto a los derechos humanos y garantías individuales se encuentra presente en las cuatro iniciativas, este es un aspecto que ha destacado y el que, población en general, expertos, analistas, periodistas y los mismos legisladores han puesto sobre la mesa como prioritario a atender en la regulación de la actuación de las fuerzas armadas.

El Diputado Jorge Ramos menciona en varios puntos de su iniciativa que la declaratoria de afectación, así como la propia actuación de los servidores públicos de las instancias y autoridades participantes, incluyendo la fuerza armada permanente¹¹, no debe implicar, en absoluto (ni formal, ni materialmente) la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por el país y las leyes que los regulan.

De acuerdo con su propuesta, debe existir intervención de los organismos de derechos humanos, pues prevé que el Secretario Ejecutivo informe acerca de las declaratorias de afectación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a los organismos que los protegen en las entidades federativas correspondientes con la finalidad de que ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de estos derechos, además, una vez atendida cada situación de afectación a la seguridad interior, se contempla que la CNDH emita un informe general sobre las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas.

En las acciones contenidas en la iniciativa del Diputado Camacho, se hace referencia a la observancia del artículo cuarto de la Ley de Seguridad Nacional¹² y anota expresamente que “las acciones o medidas adoptadas con motivo de la aplicación de la Ley no implican la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías.”

¹¹ El artículo 85 de la iniciativa, relativo a las atribuciones de la Fuerza Armada permanente en la atención de una afectación a la seguridad interior, señala en su párrafo cuarto la de “recabar información en lugares públicos (...) mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta lícitos y en el marco de respeto a los derechos humanos y sus garantías que resulten necesarias para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio.”

¹² El artículo 4 de la ley de seguridad nacional dice a la letra que “la Seguridad Nacional se rige 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.”

Mirada Legislativa

Núm. 121

Con todo, contempla que “en los casos de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y cuya atención requiera la suspensión de derechos, se estará a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” sobre la facultad exclusiva del Presidente de la República de restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías que fuesen obstáculo a situaciones de grave peligro para la sociedad misma.

El Senador Gil Zuarth considera en su propuesta que el tema de respeto a los derechos humanos es uno de los que ha propiciado un clima de inseguridad jurídica en la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles, y que “el esfuerzo por balancear el carácter civil de la seguridad pública, el respeto irrestricto a los derechos humanos, frente a la complejidad y gravedad de fenómenos sociales como el crimen organizado, el terrorismo o la cibercriminalidad es un reto enorme” en la procuración de condiciones favorables para el desarrollo de la población.

En la iniciativa del Senador Gil Zuarth, el respeto a los derechos humanos no solo es uno de los principios rectores de la seguridad interior, de sus protocolos y operaciones, sino que es uno de sus principales objetivos, de hecho, en su propuesta, actos tendentes a consumir violaciones graves de derechos humanos (o delitos de lesa humanidad) recaen dentro de los supuestos de afectación a la seguridad interior.

De igual manera, la Fuerza Especial de Apoyo Federal que propone el Senador Gil Zuarth, tiene como principal característica contar con “adiestramiento y doctrina para operaciones de seguridad interior en estricto apego a los derechos humanos”. La CNDH, por su parte, deberá ser notificada de las declaratorias de afectación a la seguridad interior con la finalidad de que ejerza sus atribuciones legales, y de igual forma, contempla la presencia de los organismos dedicados a la protección de los derechos humanos en los puestos de revisión en la vía pública.

En la propuesta del Senador Barbosa, el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías también es uno de los componentes de la seguridad interior, además se prevé que toda acción, procedimiento, resolución u operativo, incluyendo la investigación y obtención de información de inteligencia, y en general, la atención de afectaciones a la seguridad interior, deberán llevarse a cabo, invariablemente, mediante el respeto a

los derechos humanos y sus garantías reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

No obstante, de acuerdo con esta misma iniciativa, “la restricción o suspensión de derechos y garantías, así como la disposición de la fuerza armada permanente para realizar acciones de seguridad interior (...) precisará del ejercicio de las facultades que establece el artículo 29 de la Constitución...” al igual que la del Diputado Camacho.¹³

También contempla comunicar a la CNDH sobre los decretos de afectación a la seguridad interior y demás acuerdos, programas y acciones que determine el Consejo de Seguridad Interior con la finalidad de “agilizar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de seguimiento, acompañamiento e investigación.”

- Temporalidad, subsidiariedad y excepcionalidad.
 - » Temporalidad (vigencia)

El Senador Gil Zuarth considera en su propuesta que el clima de inseguridad jurídica se debe en parte a la actual falta de definición temporal en que pueden operar las fuerzas armadas en apoyo a las autoridades civiles, y señala este aspecto como un requisito a incluir en las declaratorias de afectación a la seguridad interior.

Para el Senador Gil Zuarth “la vigencia de la declaratoria de afectación a la seguridad interior no podrá exceder de 180 días naturales, pudiendo prorrogarse hasta por un periodo igual...” lo que quiere decir que una vez terminada esta vigencia, el despliegue de las fuerzas armadas terminaría y el personal deberá reintegrarse al servicio militar.

En esta misma iniciativa, se prevé un plazo de 90 días (después de la publicación de la Ley) para que las operaciones en curso se ajusten al procedimiento previsto en el mismo documento, en caso contrario, estas tendrían que cesar.

¹³ En materia de suspensión de derechos humanos, dos de las cuatro iniciativas, la del Diputado Camacho y la del Senador Barbosa, tienen en cuenta de manera explícita el contenido del artículo 29 Constitucional referente a las facultades exclusivas del Presidente. El Senador Roberto Gil Zuarth cita la tesis P./J. 38/2000 de la SCJN, la cual señala que “no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”

Mirada Legislativa

Núm. 121

En su propuesta, el Diputado Camacho coloca a la temporalidad entre los principios que aplicarían de manera directa y especial en la atención de los temas de Seguridad Interior, y la define como “la característica que limita las acciones a cargo de la autoridad en el tiempo, hasta en tanto se restablecen las condiciones cuya alteración dan origen a las mismas o se logra el objetivo inicialmente planteado” y es que el Diputado plantea la sujeción de las acciones de protección a la seguridad interior a prórrogas ilimitadas mientras subsistan las afectaciones originarias, aunque también contempla posibles modificaciones en las mismas y análisis previos de la situación para autorizarlas.

La propuesta del Diputado Camacho deja abierta la posibilidad de que, en cada declaratoria de protección a la Seguridad Interior, se determine el tiempo que deben durar las acciones a emprender y a extenderse temporalmente las veces que sea necesario.

Mientras tanto, el Senador Barbosa considera en su iniciativa que las medidas para atender una afectación a la seguridad interior deben ser estrictamente temporales y que su vigencia inicial no podrá exceder de un año; esta podrá prorrogarse siempre y cuando exista plena justificación y se realice una evaluación previa.

El Diputado Jorge Ramos menciona, por su parte, que la temporalidad en la actuación de las fuerzas armadas debe estar definida por la recuperación de las capacidades de las fuerzas civiles, coincide en que esta debe estar contenida en la declaratoria de afectación a la seguridad, y en que sea prorrogable y modificable mientras subsistan las causas que le dieron origen, pero que en ningún caso podrá ser por tiempo indefinido.

Prevé también un plazo de 90 días “para solicitar el inicio del procedimiento y de esta manera documentar adecuadamente los operativos que hoy tenemos en las calles, y en caso de que no sea así, que se ordene por mandato legal el cese inmediato de dichas operaciones.”

» Subsidiariedad y excepcionalidad.

En la iniciativa del Senador Barbosa se define a la subsidiariedad como “la sustitución de una autoridad por otra en el ejercicio de una función legamente encomendada, ya sea por la debilidad institucional de aquella o porque la autoridad sustituta cuente con las capacidades idóneas para atender la afectación a la seguridad interior”; considera que la

Mirada Legislativa

Núm. 121

intervención de la Fuerza Armada, debe ser excepcional, previo a la constatación de la insuficiencia de las fuerzas civiles de seguridad para enfrentar y atender las amenazas a la seguridad interior.

Prevé además la obligatoriedad de todo ente público, de los tres niveles de gobierno, de actuar de manera subsidiaria o coordinada en el ámbito de su competencia ante afectaciones a la seguridad interior, y a “proteger a las personas, sus bienes, la planta productiva y los servicios públicos de estas últimas.”

El diputado Camacho, plantea que, en ningún caso, lo previsto en su iniciativa “tendrá por objeto sustituir en el cumplimiento de sus respectivas competencias y responsabilidades a las autoridades de otros órdenes de gobierno” sino únicamente, que una autoridad actúe en apoyo de otra.

En la propuesta del diputado Ramos también se prevé la actuación conjunta de la Fuerza Armada e instituciones de seguridad pública (siendo estas últimas las encargadas de hacer conocer a la autoridad los hechos constitutivos de delitos) sin embargo “las Fuerzas Armadas solo intervendrán cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza de que se trate... Ni las autoridades federales deben sustituir a las locales cuando se debiliten sus instituciones, ni las fuerzas armadas han de salir de sus cuarteles, sino a través de un procedimiento racional para la toma de decisiones en esta materia.”

Mientras tanto, la iniciativa de Gil Zuarth también dicta que la intervención de la Fuerza Especial de Apoyo Federal¹⁴ en asuntos de seguridad interior será de carácter complementario cuando las instituciones y autoridades civiles estén imposibilitadas materialmente para hacer frente a la situación de que se trate, pero “en ningún caso sustituirán a las autoridades apoyadas en las funciones que legalmente les competan.”

Además, el Senador Gil Zuarth contempla que esta Fuerza Especial pueda apoyar a las autoridades ministeriales, “bajo solicitud, mando y conducción de éstas, en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales.”

¹⁴ Esta Fuerza Especial es una de las propuestas contenidas en la iniciativa del Senador Gil Zuarth, misma que se comenta en el apartado siguiente de este texto.

Comentarios finales: Particularidades de las propuestas

Todas las propuestas, cada una con sus particularidades, pretenden determinar los casos específicos en los que las fuerzas armadas pueden intervenir, así como las características de su actuación dando atención a la temporalidad o vigencia, la delimitación geográfica de las operaciones, el tema de los derechos humanos y sus garantías, así como los demás principios rectores de los protocolos y acciones enfocados a la seguridad interior.

En general, las regulaciones propuestas por los cuatro legisladores tienen más similitudes que diferencias, y como se anotó en un inicio, estas podrían complementarse entre sí en varios aspectos. Un ejemplo de lo complementarias que podrían resultar las iniciativas se encuentra en el abordaje del delicado tema del uso legítimo de la fuerza por lo que se anota enseguida.

Mientras que el diputado Camacho define al uso legítimo de la fuerza como la “utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave”, el Senador Gil Zuarth añade explícitamente que esta debe ser “bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos.”

El diputado Ramos prevé además la emisión de una Ley para el Uso Legítimo de la Fuerza “en un plazo no mayor a doce meses, a partir de la entrada en vigor del decreto” en tanto que el Senador Barbosa coloca en su propuesta que “las autoridades que implementen las acciones dispuestas por el Decreto deberán someter su actuación, en todo momento y sin excepción, a los protocolos vigentes emitidos por las autoridades civiles correspondientes en materia de (entre otros) el uso de la fuerza.”

En contraste con este aspecto (retomado a manera de ejemplo), hay otros que destacan por encontrarse en una sola de las iniciativas, tal es el caso de los temas que a continuación se citan, encontrados en las propuestas de los legisladores Barbosa y Gil Zuarth.

En la iniciativa del Senador Barbosa destaca, por un lado, la prohibición de considerar a las acciones relacionadas con movimientos o conflictos sociales, políticos o electorales

Mirada Legislativa

Núm. 121

como amenazas a la seguridad interior; y por otro, la obligación hacendaria de descontar participaciones federales, en el ramo de seguridad pública, al gobierno de la entidad federativa o municipio por el servicio que realiza la federación a causa de su incapacidad institucional.

Por su parte, el Senador Gil Zuarth propone la creación de las denominadas Fuerzas Especiales de Apoyo Federal (mismas que se han mencionado en este documento) las que se configurarían como un cuerpo de élite perteneciente a la milicia cuyas características sean propicias para atender afectaciones a la seguridad interior bajo un adiestramiento y doctrina especial que privilegie el respeto a los derechos humanos.

Como se pudo ver, la ley de seguridad interior se enriquece con el contenido de las cuatro iniciativas aquí analizadas, no obstante, también es importante la pluralidad de voces en el Congreso, y las opiniones de los expertos en la materia. Este prospecto de ley, es uno de los más importantes en la agenda nacional de 2017.

Fuentes de información

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Cámara de Diputados. Ley de Seguridad Nacional. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo del diputado Jorge Ramos Hernández, del grupo parlamentario del PAN. Palacio Legislativo de San Lázaro, 11 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2jFcL12> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Roberto Gil Zuarth, del grupo parlamentario del PAN. Salón de Sesiones del Senado de la República, a 13 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2jzzM5i> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del grupo parlamentario del PRI. Palacio Legislativo de San Lázaro, 27 de octubre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2isNnOI> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del PRD. Palacio Legislativo de San Lázaro, 11 de enero de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2jzu3fG> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el Sen. Manuel Cárdenas Fonseca (sin partido). Sede de la Comisión Permanente, a 25 de enero de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2kMeGI4> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Dip. Otniel García Navarro, del grupo parlamentario del PRI. Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2jLzbAP> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 76, 78 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Sen. Laura Angélica Rojas Hernández, del grupo parlamentario del PAN. Salón del Pleno del Senado de la República, 13 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2kKWYw9> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Mirada Legislativa

Núm. 121

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Sen. Layda Sansores San Román, del grupo parlamentario del PT. México, D.F., a 30 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2jvNu96> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de la Defensa Nacional. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf (consultado el 1 de febrero de 2017).

Secretaría de Gobernación. Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Agenda Nacional de Riesgos. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html> (consultado el 1 de febrero de 2017).

Mirada Legislativa No.121
"Iniciativas de Ley sobre Seguridad Interior: Perspectiva Comparada"

Elaboración: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Diseño Editorial: Ana Laura Díaz Martínez

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Instituto Belisario Domínguez

Comité Directivo

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo
Mtro. Cornelio Martínez López
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

 [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado)  [IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado)  www.senado.gob.mx/ibd/

[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)