

Sobre el Proyecto de Ley de Seguridad Interior

Ideas clave

- > La distinción entre “amenazas” y “riesgos” a la seguridad interior es un aspecto central de este proyecto de ley.
- > Esta distinción conceptual marca una diferencia total entre la actuación permanente de las Fuerzas Armadas y el requisito de emisión de una *Declaratoria de protección a la seguridad interior*.
- > En el proyecto de ley sólo se contempla un mecanismo de rendición de cuentas basado exclusivamente en la presentación de informes.
- > Se establece la obligación para toda autoridad federal y todo órgano autónomo de proporcionar información en materia de seguridad interior.

En seguimiento al reporte de *Temas estratégicos* 39,¹ en el que se analizan las iniciativas de ley en materia de seguridad interior, la presente nota examina algunos de los aspectos más relevantes de la *Minuta Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de Seguridad Interior*, enviada al Senado el pasado 30 de noviembre de 2017 por la Cámara de Diputados.²

Antes de revisar las disposiciones más notables de este proyecto de ley, es importante remarcar la distinción conceptual que establece su artículo 4 entre las “amenazas” y los “riesgos” a la seguridad interior, toda vez que opera como un diferenciador total para las diversas atribuciones y disposiciones que se buscan establecer. En el artículo 4 se define lo siguiente:

“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

II. Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en el territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;

III. Riesgos a la Seguridad Interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una Amenaza a la Seguridad Interior;”

Cuadro 1. Amenazas a la Seguridad Interior, según lo establecido en el Proyecto de Ley de Seguridad Interior.

Amenazas que afecten los principios de:	Los siguientes actos o conductas que tengan su origen en el territorio nacional (art. 4 de la Minuta; y art. 5 de la Ley de Seguridad Nacional):
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. Así como los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad (art. 4 de la Ley de Seg. Nal.; arts. 4 y 3 de la Minuta).	I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
Emergencias o desastres; epidemias y afectaciones a la salubridad general; y afectaciones a deberes de colaboración de estados y municipios en materia de Seguridad Nacional (art. 4 de la Minuta)	II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
	III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
	IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación;
	V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
	VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
	VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
	VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
	IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
	X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
	XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
	XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley de Seguridad Interior (arts. 3 y 4) y en la Ley de Seguridad Nacional (arts. 4 y 5).

1. Sobre la actuación permanente de las Fuerzas Armadas y el requisito de una *Declaratoria de protección*

Una implicación relevante de la distinción entre “amenazas” y “riesgos”, ocurre en torno a la total libertad de actuación, de forma permanente, de las Fuerzas Armadas y aquellos casos en que se requiera la emisión de una *Declaratoria de protección a la seguridad interior*. Los artículos 6 y 26 de este proyecto de ley permiten la actuación permanente de las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, para la identificación y atención de “riesgos” a la seguridad interior:

“Artículo 6. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, **implementarán sin necesidad de Declaratoria de protección a la seguridad interior**, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.”

“Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, **llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos** en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías Generales de Comunicación e Instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la Seguridad Interior **son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior**, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran.”

La necesidad de emitir una *Declaratoria* se establece sólo para atender “amenazas” que presenten características especiales. En el párrafo segundo del artículo 11 se precisan estas características (y se indica la posibilidad de *petición* para las legislaturas locales):

“Artículo 11. [...] El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, **previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas:**

I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o

II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional [...]

Aquellas amenazas a la Seguridad Interior **que no requieran declaratoria** en términos del presente artículo serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.”

Por tanto, la emisión de una *Declaratoria* sólo será necesaria para la atención de amenazas que cumplan con los supuestos del artículo 11, para todos los demás casos de actuación de las Fuerzas Armadas no se especifica esta formalidad —p. ej., lo facultado en los arts. 6 y 26; lo cual, aunado a la posibilidad de *petición* de legislaturas locales, podría generar tensiones con los poderes ejecutivos estatales y municipales—. Cabe señalar también que el artículo 16 establece excepciones al procedimiento de emisión de esta *Declaratoria*:

“Artículo 16. En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, **el Presidente de la República podrá ordenar acciones inmediatas** a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.

Lo anterior, sin perjuicio de la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior en el menor tiempo posible.”

2. Sobre las movilizaciones de protesta social o político-electorales

Otro ejemplo de la importancia de la distinción entre “amenazas” y “riesgos”, es la polémica que se ha generado en algunos medios de comunicación en torno a las manifestaciones o protestas *pacíficas*. El artículo 8 prohíbe expresamente considerar estas movilizaciones de protesta como “amenazas” pero no hace extensiva esta prohibición a la noción de “riesgo”. Esta omisión abre la posibilidad de considerar una movilización de protesta social o político-electoral como un “riesgo” a la seguridad interior, permitiendo así la actuación de las Fuerzas Armadas en su contra.

“Artículo 8. Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen pacíficamente de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como **Amenazas a la Seguridad Interior**, ni podrán ser materia de Declaratoria de protección a la seguridad interior.”

Los ejemplos anteriores muestran la importancia de la diferenciación conceptual entre “amenazas” y “riesgos” dentro de esta Minuta.

3. Sobre la transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control

El artículo 9 del proyecto de ley establece que toda la información que se genere en materia de seguridad interior será considerada de Seguridad Nacional, y en consecuencia reservada. Este artículo dice a la letra:

“Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, **será considerada de Seguridad Nacional**, en los términos de la ley de la materia, y clasificada de conformidad con ésta y las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.”

En la Minuta sólo se incluye un mecanismo limitado de rendición de cuentas, el cual consiste en el envío de informes al Presidente de la República y a la Comisión Bicameral del Congreso (lo cual no configura un mecanismo de control parlamentario en sentido estricto). Por el acomodo y redacción de los artículos relativos a estos informes, pareciera que únicamente serán efectivos durante los casos en que se haya emitido una *Declaratoria de protección* (lo cual excluiría las actividades permanentes facultadas en los artículos 6 y 26):

“Artículo 32. El titular de la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior [establecida en la Declaratoria], mantendrá informado al Presidente de la República de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación.”

“Artículo 33. El titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control previstas en dicha ley.”

Estos dos artículos son los únicos que establecen algún tipo de mecanismo de rendición de cuentas. Cabe recordar que las “facultades de control” previstas en la Ley de Seguridad Nacional, en sus artículos 56, 57 y 58, se limitan a *solicitar* y *conocer* informes y reportes, así como a requerir la presencia de algunos funcionarios para que expliquen los contenidos de estos informes. En este sentido es que sólo se establece el envío y la solicitud de informes (rendición de cuentas), sin que se instituyan mecanismos de *control legislativo*. También cabe recordar que el contenido de estos informes se reserva por ser información de Seguridad Nacional.

4. Sobre las actividades de inteligencia en materia de seguridad interior

Este proyecto de ley faculta a las Fuerzas Federales, incluidas las Fuerzas Armadas, a realizar “actividades de inteligencia” en materia de seguridad interior. En el artículo 30 se establece lo siguiente:

“Artículo 30. Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias. Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.”

En el siguiente artículo se establece la obligación para todas las autoridades federales y todos los órganos autónomos de proporcionar la información que les sea requerida. Esta obligación es permanente y no depende de la emisión de una *Declaratoria de protección*. El artículo 31 dice a la letra:

“Artículo 31. En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.”

Dada esta redacción del artículo 31, es factible que esta obligación sea extensiva al Poder Judicial de la Federación y el propio Congreso de la Unión. Entre los órganos autónomos obligados a proporcionar información estarían: la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos; la futura Fiscalía General de la Nación; etcétera.

5. Sobre el respeto y garantía de los derechos humanos

En la Minuta se señala expresamente que la suspensión de derechos, en los casos que así lo ameriten, deberá hacerse conforme el artículo 29 constitucional. En el artículo 7 se establece lo siguiente:

“Artículo 7. Los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de esta Ley deberán preservar, en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes.

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** y leyes respectivas.”

Lo anterior es de llamar la atención porque algunas de las actividades que realizan de manera rutinaria las Fuerzas Armadas y otras Fuerzas Federales, implican la afectación de derechos. Por ejemplo, la instalación de retenes en vías públicas y la revisión de automóviles sin mandamiento judicial que lo autorice, implican la suspensión *de facto* de algunos derechos (cuadro 2).¹

Cuadro 2. Derechos humanos que ya se ven afectados o que podrían verse suspendidos por actividades rutinarias de las Fuerzas Federales (por ejemplo, con la instalación de ‘retenes’ en calles y carreteras).

Derechos humanos	Fundamento constitucional
Libertad de tránsito.	Artículo 11
Derecho a no ser molestados en nuestra persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.	Artículo 16
Derecho a no ser privados de nuestra libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio.	Artículo 14

Fuente: derechos plasmados en la Constitución; análisis y cuadro tomados de la referencia 1 (pp. 15 y 16, cuadro 4).

Reflexión final

En el reporte de *Temas Estratégicos* 39¹ se discutieron los antecedentes constitucionales de la noción de *seguridad interior*, y se mostró su desarticulación histórica con la noción de *seguridad nacional* (pp. 12-13). También se presentaron análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la constitucionalidad de legislar en materia de seguridad interior (pp. 13-19). Dada la similitud de la Minuta que ahora se presenta con las iniciativas que le dieron origen, es factible afirmar que las conclusiones de los análisis elaborados en aquel documento se sostienen.

Por último, cabe señalar que diversos organismos internacionales han expresado cuestionamientos sobre la posible aprobación de este proyecto de ley. Uno de los ejemplos más emblemáticos es lo expresado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein:

“Como manifestó mi Oficina de México en la carta que envié al Senado, la ambigüedad del proyecto de ley es muy inquietante y se corre el riesgo de que sus normas puedan aplicarse de forma amplia y arbitraria. Estoy convencido de que, en vez de proseguir con el trámite de aprobación de esta ley, debería llevarse a cabo un debate abierto e inclusivo sobre los problemas de seguridad ciudadana en el país y sus posibles soluciones, con la participación activa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, especialistas y miembros de la sociedad civil mexicana.” (Zeid Ra’ad Al Hussein, 5/12/2017).³

En la carta que menciona el Alto Comisionado se analizan algunos problemas de este proyecto de ley, entre otros: el papel indebido de las Fuerzas Armadas; la ausencia de controles; la ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones; la indebida protección y garantía de los derechos humanos; y su inconstitucionalidad e inconveniencia.⁴ Otros organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han expresado preocupaciones similares.⁵

Frente a este tipo de cuestionamientos, es pertinente recordar que desde hace tiempo se discuten diversas alternativas para la mejora integral de la seguridad en México, entre otras:

- > una reforma policial que fortalezca las corporaciones de todos los niveles de gobierno;
- > consolidación de la reforma a la justicia penal, incluyendo la transformación integral de la procuración de justicia;
- > fortalecimiento del Poder Judicial;
- > reglamentación del artículo 29 constitucional; y
- > cumplimiento de las sentencias y recomendaciones en materia de seguridad, justicia y uso de las Fuerzas Armadas, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Referencias

1. Galindo, C., Gómez, M. Zepeda, R. y Castellanos, R. 2017. “Seguridad interior: elementos para el debate”. *Temas estratégicos*, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>
2. Cámara de Diputados. 30/11/2017. “Minuta Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”. *Gaceta del Senado*: LXIII/3PPO-62/77580.
3. ONU-DH. 5/12/2017. “Zeid pide a México que no apruebe el proyecto de ley de seguridad interior”. *Comunicado*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
4. ONU-DH. 4/12/2017. “Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”. *Anexo de la Carta*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
5. CIDH. 4/12/2017. “CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México”. *Comunicado* No. 200/17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.