



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANÁLISIS DE INICIATIVAS para la Ley de Seguridad Interior

Documento elaborado por Jimena David, investigadora del Programa de Seguridad de México Evalúa.

La autora agradece a Edna Jaime por su liderazgo, a Laurence Pantin por su apoyo y excelente edición, a Jesús Gallegos, Alan López y Mariana Nolasco por su retroalimentación y sugerencias y a Miguel Cedillo por su diseño editorial.

ÍNDICE

- 4 Lista de iniciativas**
- 4 Antecedentes**
- 4 ¿Qué es la seguridad interior?**
- 5 Glosario**
- 6 Análisis y temas controvertidos en las distintas iniciativas de Seguridad Interior**
- 6 I. Derechos humanos**
 - 6** 1. Vigilancia externa
 - 6** 2. Causales de afectación a la seguridad interior
- 7 II. Control legislativo**
 - 7** 1. Antes de la Declaratoria o Decreto
 - 7** A. Facultad para solicitar Declaratoria de afectación
 - 7** B. Contenidos de la solicitud
 - 8** C. Facultad para evaluar y dictaminar las solicitudes
 - 8** 2. Durante las acciones de seguridad interior
 - 9** 3. Al finalizar las acciones de seguridad interior
 - 9** A. Facultad de terminar la Declaratoria
 - 9** B. Facultad para revisión y evaluación
- 9 III. Control judicial**
 - 9** 1. Permisos para obtención de información
 - 10** 2. Rendición de cuentas
- 10 IV. Tiempos de vigencia de las acciones de seguridad interior**
- 10 V. Funcionamiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior**
 - 10** 1. ¿Cuándo intervienen?
 - 11** 2. Facultades: acciones de seguridad interior
 - 12** 3. Facultades: acciones de orden interno
 - 12** 4. Capacitación
- 13 VI. Fortalecimiento institucional**
- 13 VII. Presupuesto**
- 14 VIII. Transparencia y participación de sociedad civil**
- 14 IX. Colusión de crimen organizado con servidores públicos**

LISTA DE INICIATIVAS

1. Iniciativa del PAN en el Senado presentada el 27 de septiembre de 2016 por Roberto Gil Zuarth
2. Iniciativa del PRD en el Senado presentada el 10 de enero de 2017 por Miguel Barbosa
3. Iniciativa del PRI en Cámara de Diputados presentada el 17 de enero de 2017 por César Camacho y Martha Sofía Tamayo
4. Iniciativa del PRI en el Senado y Cámara de Diputados presentada el 30 de mayo de 2017 por Yolanda de la Torre, Enrique Burgos e Ismael Hernández en el Senado y María del Carmen Pinete, José Hugo Cabrera y Ruth Tiscareño en Cámara de Diputados

ANTECEDENTES

El 11 de diciembre de 2006, el entonces presidente Felipe Calderón lanzó el Operativo Conjunto Michoacán con el objetivo de fortalecer la seguridad a través de una intervención de Fuerzas Federales y elementos de las Fuerzas Armadas. Sus tareas consistieron en la generación de inteligencia, identificación de plantíos de drogas, confiscación de drogas en tránsito, ubicación y desmantelamiento de puntos de venta, establecimiento de puntos de control y revisiones en carreteras, detención de presuntos narcotraficantes, entre otras¹.

Con esta acción inició formalmente la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, a través de la cual México lleva 11 años haciendo uso de las Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas de manera permanente para combatir al crimen organizado en varios estados del país. Estas acciones no han contado con un marco normativo específico que reglamente su desempeño y ofrezca certidumbre, tanto a las Fuerzas Federales y Armadas como a los ciudadanos, sobre los límites temporales

y geográficos de su actuación, así como sobre las acciones que pueden llevar a cabo y cómo son vigiladas y evaluadas.

En este contexto, el 27 de septiembre de 2016, el PAN en el Senado presentó una iniciativa de Ley de Seguridad Interior. Posteriormente, el General Salvador Cienfuegos, secretario de la Defensa Nacional, publicó el 5 de diciembre de 2016 un artículo donde señala la necesidad de contar con un marco jurídico que delimite las responsabilidades y los alcances de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles². A raíz de este artículo, el debate se avivó y desde entonces se presentaron tres nuevas iniciativas, dos del PRI y una del PRD.

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD INTERIOR?



La seguridad interior 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.



La seguridad interior comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en 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, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional³.



(César Camacho): Vertiente de la Seguridad Nacional orientada a mantener la seguridad al interior del país, fundamentado en el artículo 89, fracción VI de la Constitución⁴. La seguridad

1 11 de diciembre de 2006. “Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán”. Ciudad de México. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

2 Cienfuegos, Salvador. 5 de diciembre de 2016. “Cienfuegos: No confundir seguridad interior con seguridad pública”. El Universal. México.

3 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 enfrenta nuestro país.

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

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes

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

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.

interior tiene como objetivo hacer frente a situaciones y fenómenos que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones del Estado en el orden interno.



(Yolanda de la Torre): Función a cargo del Estado mexicano para resguardar la seguridad de sus habitantes, la plena vigencia del Estado de Derecho y la permanencia del orden constitucional y la gobernabilidad democrática con el objeto de preservar su propia soberanía interna frente a cualquier riesgo o amenaza doméstica. Se fundamenta en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución.

En general, todas las iniciativas coinciden en que la seguridad interior es la parte de la seguridad nacional a cargo de preservar el Estado mexicano, sus instituciones, la gobernabilidad democrática y el orden constitucional. De hecho, todas las iniciativas enfatizan que las actividades de las Fuerzas Armadas nunca serán de seguridad pública⁵.

Sin embargo, todas las iniciativas dan atribuciones a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo labores de seguridad pública (investigación, aprehensión, interrogatorios, entre otros) bajo ciertos supuestos, como la flagrancia y el apoyo a las autoridades civiles en sus labores.

GLOSARIO

- **Cisen:** Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- **Comisión Bicameral:** Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (en la propuesta del PRI se contempla cambiar su nombre a Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y Seguridad Interior).
- **Consejo de Seguridad Interior:** lo establecen las iniciativas del PAN, PRD y la nueva del PRI para coordinar y decidir en materia de seguridad interior. Lo integran:
 - En la iniciativa del PAN: los secretarios de Gobernación (presidente), Defensa Nacional,

Marina, Relaciones Exteriores, el fiscal General de la República, el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el comisionado nacional de Seguridad, el comisario general de la Policía Federal, el director general del Cisen (secretario técnico) y el presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

- En la iniciativa del PRD: el titular del Ejecutivo Federal (presidente), los secretarios de Gobernación (secretario ejecutivo), Defensa Nacional, Marina, Salud, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Energía, el fiscal General de la República, el presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, el director general del Cisen, así como los gobernadores de las entidades federativas y presidentes municipales de las zonas donde se presente la afectación a la seguridad interior.
- En la nueva del PRI: el titular del Ejecutivo Federal (presidente), los secretarios de Gobernación (secretario ejecutivo), Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el fiscal general de la República y el director general del Cisen. El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente.

- **Consejo de Seguridad Nacional:** órgano que el Presidente de la República consulta para tomar decisiones sobre la procedencia de la intervención del Gobierno Federal en materia de seguridad interior. Está integrado por el titular del Ejecutivo Federal (presidente), los secretarios de Gobernación (secretario ejecutivo), Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el fiscal General de la República y el director general del Cisen. El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente.
- **Fuerza Armada Permanente:** Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos.

⁵ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines 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 sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

- **Fuerza Especial de Apoyo Federal:** estado de fuerza propuesto por el PAN, perteneciente al Ejército, Armadas y Fuerza Aérea mexicanos, con adiestramiento y doctrina para operaciones de seguridad interior con estricto apego a los derechos humanos.
- **Fuerza Federal:** Instituciones de seguridad pública federal.

ANÁLISIS Y TEMAS CONTROVERTIDOS EN LAS DISTINTAS INICIATIVAS DE SEGURIDAD INTERIOR

I. DERECHOS HUMANOS

1. Vigilancia externa

Todas las iniciativas presentadas subrayan la importancia de que las acciones de seguridad interior respeten los derechos humanos. Se insiste en que ninguna medida puede restringir o suspender estos derechos excepto si cae en los supuestos que activan el artículo 29 constitucional⁶. Sin embargo, las iniciativas no ofrecen mecanismos institucionales suficientes para garantizar el respeto a los derechos humanos.

La primera iniciativa del PRI no especifica ningún mecanismo para garantizar que las acciones llevadas a cabo bajo esta Ley respeten los derechos humanos.

La iniciativa del PRD contempla que el Decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior, así como los acuerdos, programas y acciones que determine el Consejo de Seguridad Interior, deberán ser comunicados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para que ésta les pueda dar seguimiento y acompañamiento.

La iniciativa más reciente del PRI contempla al presidente de la CNDH como invitado permanente del Consejo de Seguridad Interior, pero no define las atribuciones que tendría en la materia.

La iniciativa del PAN estipula que deberá estar presente un representante de la CNDH y de los organismos de protección de derechos humanos de los estados en los puestos de revisión en la vía pública que se instalen para enfrentar la afectación a la seguridad interior.

Cualquier Ley de Seguridad Interior necesita contar con previsiones, como instituciones y reglas de operación claras, para garantizar la protección a los derechos humanos. La CNDH debe estar facultada para emitir opinión sobre cualquier Declaratoria o Decreto de afectación a la seguridad interior, y sobre las estrategias y acciones propuestas para dar solución al problema. Requiere de atribuciones para vigilar la implementación y evaluar los resultados, así como para emitir recomendaciones y que éstas sean acatadas por las instituciones correspondientes.

2. Causales de afectación a la seguridad interior

La iniciativa del PAN define como causales para declarar una afectación a la seguridad interior la obstaculización o impedimento de la administración o ejecución de programas de apoyo federal por parte de las autoridades federales o locales y la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos. Estas causales abren la posibilidad a que las manifestaciones sociales y políticas puedan ser perseguidas.

De manera similar, ambas iniciativas del PRI contienen un lenguaje vago en cuanto a lo que se considera una afectación a la seguridad interior, definiéndola como: "presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico que pongan en peligro a la sociedad, sus bienes y la infraestructura estratégica", "cualquier otro

⁶ Invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En estos casos, el Presidente de la República, con aprobación del Congreso e la Unión, podrá restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías que obstaculicen el hacer frente a la situación. La suspensión deberá ser fundada, proporcional, por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que se contraiga a determinada persona.

No podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

acto que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz pública” o “actos violentos que pongan en peligro colectivo la vida, libertad, estabilidad, seguridad, paz pública o el patrimonio de los habitantes”.

La iniciativa del PRD también utiliza lenguaje general al enlistar las posibles afectaciones a la seguridad interior, pero la acota declarando que “nunca se consideran actos que afecten la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o con motivo político-electoral”.

Adicionalmente, tanto la primera iniciativa del PRI como la del PAN disponen que las Fuerzas Armadas pueden hacer uso legítimo de la fuerza para hacer frente a actos de resistencia no agresiva, mientras que la nueva iniciativa del PRI y la del PRD no mencionan este punto.

Consideramos que esta Ley debe especificar que nunca se consideran a las movilizaciones sociales como afectaciones. También resulta necesario que las definiciones de términos como “paz pública”, “infraestructura estratégica” y “estabilidad” sean lo más precisas posibles y que se explique a detalle bajo qué supuestos se considera que éstas pueden ser afectadas para evitar, en la medida de lo posible, la discrecionalidad. Finalmente, es preocupante que se permita el uso legítimo de la fuerza para hacer frente a actos de resistencia no agresiva.

II. CONTROL LEGISLATIVO

1. Antes de la Declaratoria o Decreto⁷

A. Facultad para solicitar Declaratoria o Decreto de afectación

En todas las iniciativas, la solicitud para declarar afectaciones a la seguridad interior puede ser iniciada por los Gobernadores de los estados o sus congresos locales (en las iniciativas del PAN y la segunda del PRI, la solicitud requiere de la aprobación de la mayoría de sus miembros presentes; en la iniciativa del PRD, necesita el voto de más de sus dos terceras partes, mientras que la primera del PRI no lo especifica).

Adicionalmente, todas las iniciativas también otorgan esta facultad al Presidente de la República, aunque la

del PRD especifica que sólo podrá ejercerla en casos de afectaciones extraordinarias, las cuales no están definidas.

La iniciativa del PAN y la más reciente del PRI son las únicas que contemplan que el Senado, a solicitud de la mayoría de sus miembros presentes, pueda iniciar el procedimiento de Declaratoria de afectación/actuación de seguridad interior.

B. Contenido de las solicitudes

En la iniciativa del PAN, las solicitudes deben contener los siguientes elementos: fundamentos del supuesto de afectación, delimitación geográfica, elementos para la identificación de sujetos o grupos generadores de la afectación, evaluación de capacidades institucionales de las autoridades federales, locales o municipales competentes y las medidas o acciones requeridas.

La iniciativa del PRD no contempla los contenidos de la solicitud de afectación. Sin embargo, prevé que, ante una solicitud, el director del Cisen elabore un diagnóstico que contendrá las causas de la afectación, las acciones inmediatas, las medidas urgentes de contención, las autoridades encargadas de implementarlas, el esquema de coordinación entre ellas y una propuesta de programa para superar o neutralizar la afectación. Este diagnóstico sería la base para emitir el Decreto.

En la primera iniciativa del PRI, las solicitudes hechas por los congresos locales o los gobernadores deben contener las consideraciones que las motivan, una descripción detallada de los hechos o situaciones que representan una amenaza a la seguridad interior y su impacto, el área geográfica vulnerada, estadísticas correspondientes, áreas de insuficiencia operativa, técnica y logística para hacer frente a la amenaza, compromiso de contribuir a la atención de la amenaza y otra información que se considere relevante.

En la segunda iniciativa del PRI, las solicitudes deben señalar el fundamento y motivación que justifica que se emita una Declaratoria, especificar si se requiere intervención de Fuerzas Armadas o Fuerzas Federales, temporalidad y territorialidad, así como todos los

⁷ Cada iniciativa nombra de manera distinta esta Declaratoria o Decreto. En la del PAN, se llama “Declaratoria de afectación a la seguridad interior”. En la del PRD, se denomina “Decreto de medidas excepcionales para la seguridad interior”. En la primera iniciativa del PRI, se llama “Declaratoria de protección a la seguridad interior”. Finalmente, la segunda iniciativa del PRI la denomina “Declaratoria de actuación en materia de seguridad interior”.

elementos probatorios que acrediten que efectivamente existen las causales señaladas en la Ley.

Consideramos que las solicitudes deben incluir todos los elementos necesarios para facilitar la realización de un diagnóstico amplio y detallado, como lo plantean las iniciativas del PAN y la primera del PRI. Este diagnóstico puede estar a cargo del Cisen, como lo plantea la iniciativa del PRD, debido a que es la instancia con mayor acceso a la información necesaria para llevar a cabo esta tarea.

C. Facultad para evaluar y dictaminar las solicitudes

La iniciativa del PAN contempla que el Senado conozca de los convenios de coordinación y bases de colaboración celebrados entre la Federación y los gobiernos de los estados o municipios en materia de seguridad interior. También podría emitir recomendaciones y observaciones al Comité de Seguridad Interior para la atención de las afectaciones. El presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional sería un miembro de este Comité, el cual sería el encargado de analizar las solicitudes de afectación y de proponer al Ejecutivo los términos de su emisión. En este sentido, la injerencia directa del Legislativo en este proceso consistiría en la participación del presidente de la Comisión Bicameral en el Comité. El titular del Ejecutivo emitiría la Declaratoria, la cual incluiría su fundamentación, delimitación geográfica, temporalidad, descripción de sujetos o grupos generadores de la afectación, identificación de autoridades e instituciones a las que se brindaría ayuda, identificación de autoridades e instituciones que prestarían el auxilio y las medidas y acciones a implementar.

La iniciativa del PRD faculta a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para analizar y opinar sobre el diagnóstico que elabora el Cisen sobre la posible amenaza a la seguridad interior, así como las propuestas de acciones en la materia. Adicionalmente, el presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional sería miembro del Consejo de Seguridad Interior. El Consejo sería el encargado de revisar el diagnóstico y la propuesta para superar la afectación elaborados por el Cisen y tomaría en consideración las observaciones de sus miembros y las recomendaciones de la Comisión Bicameral. El titular del Ejecutivo Federal emitiría el Decreto de afectación que incluiría sus causas, los planes, programas, acciones, autoridades que implementarían las medidas, ámbito

geográfico de aplicación, temporalidad, periodicidad y principios que deberían observar las autoridades.

Las iniciativas del PRI no contemplan la participación del Legislativo para revisar y opinar sobre las solicitudes de Declaratoria.

En la primera iniciativa, el Presidente de la República sólo tomaría en consideración las opiniones del Consejo de Seguridad Nacional para determinar si procede la intervención del Gobierno Federal. En este Consejo no participarían representantes del Legislativo. La Declaratoria debe contener la autoridad o institución coordinadora de la intervención, la amenaza que se atenderá, el área geográfica de implementación, las acciones que llevarán a cabo las entidades federativas, las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas participantes, en caso de que se consideren necesarias, las acciones de seguridad interior y la temporalidad.

En la segunda iniciativa del PRI, el titular del Ejecutivo Federal tomaría en cuenta la opinión del Consejo de Seguridad Interior, el cual revisaría las solicitudes, para emitir la Declaratoria. En este Consejo no participarían representantes del Poder Legislativo.

Es importante que exista un contrapeso institucional que pueda conocer del proceso de solicitud y emitir una opinión de manera externa al Poder Ejecutivo sobre los planes de acción. En este sentido, una suma de las previsiones de las iniciativas del PAN y PRD sería benéfica. Es importante contar con un Consejo o Comité de Seguridad Interior que evalúe las solicitudes y realice una recomendación al Ejecutivo sobre la emisión de una Declaratoria o Decreto. Todas las iniciativas contemplan esta figura excepto la primera del PRI. Este Comité o Consejo requiere de la presencia de un representante del Poder Legislativo, algo que sólo toman en cuenta las iniciativas del PAN y PRD. El Senado, o al menos la Comisión Bicameral, también debe estar facultado para conocer los diagnósticos, emitir opinión y enviar recomendaciones al Comité sobre la atención de las afectaciones, como lo plantean las iniciativas del PAN y del PRD.

2. Durante las acciones de seguridad interior

La iniciativa del PAN faculta al Senado para ordenar al secretario de Gobernación a comparecer, como presidente del Comité de Seguridad Interior, para informar sobre

las medidas y acciones instrumentadas bajo la vigencia de la Declaratoria de afectación a la seguridad interior. En esta iniciativa, el Senado también podría oponerse a la participación de las Fuerzas Armadas en cualquier momento durante su vigencia, con la aprobación de la mayoría simple de sus integrantes, a propuesta de cualquier senador. El Presidente estaría obligado, en este caso, a hacer las adecuaciones pertinentes a la Declaratoria en un plazo no mayor a 15 días hábiles.

Las dos iniciativas del PRI contemplan que se rindan informes a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional sobre las acciones realizadas en materia de seguridad interior. En la primera iniciativa se establece que los informes los rinda el secretario de Gobernación, mientras que la segunda menciona que los informes los rindan los responsables de la intervención en materia militar y civil (nombrados por el Presidente) ante el Consejo de Seguridad Interior quien notificaría a la Comisión Bicameral. Sin embargo, no da atribuciones específicas para que el Legislativo pueda emitir alguna opinión para corregir las acciones que se llevan a cabo (estas atribuciones sólo quedan implícitas).

La iniciativa del PRD faculta a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional a ejercer control sobre los procedimientos, planes, programas, acciones y políticas establecidas en la materia, así como su implementación. Podría citar a funcionarios del Consejo de Seguridad Interior a comparecer; requerir informes sobre el procedimiento de emisión del Decreto, de su implementación o de los términos en los que se atendió la afectación; y emitir alguna recomendación al Consejo o al Presidente de la República. El Senado también podría oponerse a la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones de seguridad interior en cualquier momento durante la vigencia del Decreto, con la aprobación de la mayoría simple, a propuesta de cualquiera de sus miembros.

Al respecto, las cuatro iniciativas se complementan para generar un contrapeso legislativo durante el proceso de aplicación de las acciones de seguridad interior. Una combinación de todas, especialmente las del PAN y PRD, fortalecería la existencia de contrapesos efectivos y rendición de cuentas.

3. Al finalizar las acciones de seguridad interior

A. Facultad de terminar Declaratoria o Decreto

Bajo la iniciativa del PAN, el Senado puede dictaminar sobre la pertinencia de poner fin a la vigencia de una

Declaratoria y someter el dictamen al Pleno para su discusión y aprobación.

También la iniciativa más reciente del PRI faculta a la Comisión Bicameral a expedir un dictamen para dar por terminada la Declaratoria, la cual, se aprobaría con mayoría simple del pleno del Senado.

La primera iniciativa del PRI y la del PRD no contemplan esta facultad para el Poder Legislativo.

B. Facultad para revisión y evaluación

La iniciativa del PAN faculta al Senado a requerir que el secretario de Gobernación informe sobre los resultados de la Declaratoria de afectación una vez que termine su vigencia. Al inicio de los periodos ordinarios, el secretario de Gobernación estará obligado a rendir un informe general ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional de todas las actividades realizadas durante el semestre inmediato anterior con fundamento en la o las Declaratorias (omitiendo datos de personas, lugares o cosas, a menos de que ya hayan concluido las investigaciones o sean objeto de un proceso penal).

En la iniciativa del PRD, todas las facultades de control y evaluación parlamentario con las que cuenta el Senado durante la vigencia del Decreto seguirían aplicando para evaluar las acciones una vez que termine la intervención.

Las dos iniciativas del PRI contemplan la necesidad de rendir un informe de resultados ante la Comisión Bicameral, quien puede analizar y evaluarlo. En la primera iniciativa, el secretario de Gobernación es quien debe rendir el informe. En la segunda iniciativa, el responsable de elaborar y entregar este informe es el secretario técnico del Consejo de Seguridad Interior, quien será nombrado por el Presidente de la República.

La rendición de un informe de resultados de todas las acciones implementadas, con base en indicadores previamente establecidos, es una condición necesaria para evaluar el trabajo realizado y poder mejorar en casos futuros.

III. CONTROL JUDICIAL

1. Permisos para obtención de información

La iniciativa del PAN contempla que el Cisen puede solicitar a los juzgados de control la intervención de comunicaciones privadas fundando los motivos,

precisando la persona o personas que serán intervenidas, de ser posible identificando los lugares donde se llevará a cabo, el tipo de comunicación que podría ser intervenida, la duración, el proceso y la empresa concesionaria del servicio a intervenir. El plazo no podrá exceder seis meses y sólo se autorizarán nuevas intervenciones si surgen nuevos elementos que lo justifiquen.

En la iniciativa del PAN, también se podría pedir a juzgados de control requerir a concesionarios, permisionarios y operadores la entrega de la localización geográfica en tiempo real o de datos conservados de equipos de comunicación móvil asociados a una línea. Igual que con la intervención de comunicaciones, esta solicitud debería estar debidamente fundamentada y la vigencia es de máximo seis meses a menos que surjan nuevos elementos que justifiquen una nueva orden.

La primera iniciativa del PRI considera que al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas podrían hacer uso de cualquier método de recolección de información. Esta iniciativa no especifica los procedimientos para la obtención de información, ni el control judicial correspondiente.

La iniciativa del PRD especifica que toda obtención de información debe ser apegada a los derechos humanos y a los controles judiciales previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La nueva iniciativa del PRI especifica que los Ministerios Públicos (MP) federales y estatales, así como funcionarios autorizados por el Cisen, podrán solicitar al juez de control la autorización para actos de investigación.

Es importante que la obtención de inteligencia se lleve a cabo, como dice la iniciativa del PRD, con respeto a los derechos humanos y de acuerdo con los controles judiciales del Código Nacional de Procedimientos Penales. Asimismo, las intervenciones de comunicación u obtención de ubicación geolocalizada necesitan tener una vigencia determinada. Las peticiones para estas intervenciones deben estar debidamente fundamentadas ante el juez.

2. Rendición de cuentas

En la iniciativa del PAN, el juzgado de distrito que emita órdenes para intervención de comunicaciones y geolocalización puede pedir informes al Cisen sobre los avances y resultados de la intervención.

Las dos iniciativas del PRI no contemplan una forma de rendición de informes y revisión por parte del poder judicial.

La iniciativa del PRD no da una facultad expresa a los juzgados para pedir informes y evaluar. Se limita a declarar que todas las investigaciones se deben apegar al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es importante que el poder judicial pueda ser un contrapeso y un organismo ante el cual se rindan cuentas de las acciones de recolección de información en materia de seguridad interior, especialmente cuando éstas implican la intervención de comunicaciones y geolocalización de personas.

IV. TIEMPOS DE VIGENCIA DE LAS ACCIONES DE SEGURIDAD INTERIOR

Sólo la primera iniciativa del PRI no especifica una vigencia máxima para la implementación de acciones de seguridad interior.

La iniciativa del PAN especifica que la intervención no puede durar más de 180 días naturales (seis meses), pudiendo prorrogarse por un periodo igual, siempre que se someta al mismo procedimiento de solicitud que la primera vez.

La iniciativa del PRD dice que el Decreto que regule la intervención debe especificar su vigencia, la cual no puede exceder de un año. Se puede prorrogar por un Decreto posterior siempre que esté justificado y que se hayan evaluado las medidas que ya se han efectuado y sus resultados.

En la nueva iniciativa del PRI, la vigencia no podrá exceder de un año y puede prorrogarse por un periodo más, bajo el mismo procedimiento que la primera Declaratoria.

Es necesario que toda acción de seguridad interior tenga una vigencia específica desde un inicio. Para emitir prórrogas, una combinación de las propuestas sería lo más adecuado: evaluar las medidas previamente implementadas y seguir el mismo proceso para la aprobación de una nueva Declaratoria o Decreto con vigencia definida.

V. FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD INTERIOR

1. ¿Cuándo intervienen?

La iniciativa del PAN especifica que las Fuerzas Especiales de Apoyo podrían intervenir de forma subsidiaria y

temporal en funciones de seguridad interior cuando, por razones de necesidad y proporcionalidad, las instituciones y autoridades civiles estén imposibilitadas materialmente para hacer frente a la situación, sujeto a lo que disponga el Presidente. La solicitud de intervención debería incluir una evaluación de las capacidades institucionales de las autoridades federales, locales o municipales competentes y señalar las medidas y acciones requeridas para hacer frente a la situación. Esta es la información que el Comité tomaría en cuenta para recomendar al Presidente de la República cuáles son las autoridades que intervendrían.

En la primera iniciativa del PRI, el Presidente de la República es quien toma las decisiones sobre las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior. En caso de que se decida una intervención de las Fuerzas Armadas, el titular del Ejecutivo Federal, a propuesta de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, designaría un Comandante de las Fuerzas Armadas, el cual integraría y coordinaría grupos interinstitucionales de trabajo y elaboraría el protocolo de actuación para coordinar a las autoridades militares y civiles participantes.

En la segunda iniciativa del PRI, las solicitudes de Declaratoria deben especificar si se requiere la intervención directa de Fuerzas Armadas o Fuerzas Federales. La intervención de estas autoridades debería ser autorizada por el Consejo de Seguridad Interior.

La iniciativa del PRD estipula que las Fuerzas Armadas sólo intervendrían cuando se considere que las corporaciones policiales respectivas carecen de las capacidades institucionales para atender y neutralizar la amenaza a la seguridad interior. Esta decisión se basaría en el diagnóstico que realice el Cisen y que se presente ante el Consejo de Seguridad Interior.

Es importante que la intervención de Fuerzas Armadas se trate como un último recurso, y primero se contemple únicamente la participación de Fuerzas Federales. Para llegar a esta decisión, se necesita de un diagnóstico profundo, como el que propone el PRD que realice el Cisen, y que sea evaluado y validado por un Consejo o Comité de Seguridad Interior, de manera consistente con todas las iniciativas excepto la primera del PRI.

2. Facultades: acciones de seguridad interior

Todas las iniciativas coinciden en que las acciones de las Fuerzas Armadas, en general, no serán de seguridad pública. Sin embargo, en todos los casos se contempla

que puedan apoyar a las autoridades civiles en algunas actividades.

La iniciativa del PAN estipula que las Fuerzas Armadas pueden garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; prevenir la comisión de delitos; recibir denuncias cuando no puedan ser formuladas ante el MP; practicar detenciones en caso de flagrancia, poner a los detenidos a disposición de autoridades ministeriales y leerles sus derechos; auxiliar al MP en la investigación y persecución de delitos, detención de personas o aseguramiento de bienes relacionados con la investigación; coadyuvar a autoridades ministeriales en el cumplimiento de órdenes de aprehensión; preservar el lugar de los hechos y garantizar la seguridad de los indicios, dar aviso a la policía y al MP; recabar datos generales y en su caso entrevistar, de modo voluntario, a las personas que pueden ayudar en la investigación en caso de flagrancia o por instrucción del MP; emitir informes, partes y otros documentos; proporcionar atención a víctimas; recolectar, procesar, diseminar y explotar información para prevenir, disuadir, contener y neutralizar afectaciones a la seguridad interior, con respeto a la privacidad y a los derechos humanos; realizar inspección de bienes y personas en puestos de revisión en la vía pública; hacer uso legítimo de la fuerza en los términos de la Ley.

La primera iniciativa del PRI estipula que, si las Fuerzas Armadas se percatan de la comisión de un delito, deben dar aviso al MP o policía lo más pronto posible y sólo preservar el lugar de los hechos hasta que lleguen las autoridades competentes. También podrían adoptar medidas para que se brinde atención de urgencia a heridos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos en flagrancia. En materia de seguridad interior, podrán efectuar operaciones de restauración del orden y operaciones para auxiliar a la población civil.

La nueva iniciativa del PRI sólo especifica que la labor de investigación de los delitos es responsabilidad exclusiva de los MP (federales y locales) y de las policías y que las detenciones efectuadas por las Fuerzas Armadas deben hacerse con respeto a los derechos humanos.

La iniciativa del PRD prevé que se establezca un esquema de mando único para las Fuerzas Armadas con un mando operacional civil. Podrían realizar operaciones de prevención del delito y respaldo a la autoridad civil en acciones dirigidas a la detención, mediante ejecución de órdenes de aprehensión o flagrancia. Las acciones de investigación, persecución y sanción de delitos quedarían reservadas a la autoridad civil.

Es importante recordar que las Fuerzas Armadas no están facultadas para realizar tareas de seguridad pública. De hecho, de acuerdo con el artículo 129 constitucional, “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. En acuerdo con esta previsión, todas las iniciativas especifican que las Fuerzas Armadas no deben actuar en materia de seguridad pública. Sin embargo, todas las iniciativas otorgan atribuciones a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas de seguridad pública bajo ciertos supuestos.

En términos generales, las tareas de seguridad pública deben seguir siendo reservadas a autoridades civiles. Sin embargo, dado que es posible que durante la implementación de las acciones de seguridad interior se generen situaciones en las cuales elementos de las Fuerzas Armadas deban intervenir en tareas de seguridad pública (como la detención bajo flagrancia o la atención a víctimas cuando no haya autoridades civiles presentes), se debe garantizar que estén debidamente capacitadas para estas acciones y estipular que deben pasar la responsabilidad a las autoridades civiles en cuanto sea posible.

3. Facultades: acciones de orden interno

La primera iniciativa del PRI contempla dentro de las acciones de seguridad interior a las “acciones de orden interno”, definidas como “aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a prevenir amenazas a la seguridad interior en un área o zona geográfica del país, siendo, entre otras, las siguientes:

- destacamentos de seguridad,
- escoltas de seguridad,
- establecimiento de bases de operaciones móviles y fijas,
- establecimiento de puestos de seguridad,
- interceptación terrestre, aérea y marítima,
- patrullajes,
- puestos de vigilancia,
- reconocimientos,
- seguridad en instalaciones estratégicas, y
- las demás que se consideren necesarias.”

En la exposición de motivos se dice que las acciones de orden interno se realizarán “de manera permanente” para prevenir amenazas a la seguridad interior.

También dice que “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”.

La iniciativa faculta a las autoridades federales a implementar proyectos estratégicos y acciones de orden interno para identificar y atender oportunamente los factores desestabilizadores de la seguridad interior. No especifica el método para identificar estos factores ni para la construcción, revisión, vigilancia o evaluación de las estrategias. Sólo se menciona que la Secretaría de Gobernación, en coordinación con los gobiernos estatales, destinará Fuerzas Federales para que realicen acciones de orden interno en las zonas que lo requieran.

Ninguna otra iniciativa contempla acciones permanentes por parte de las Fuerzas Federales o Fuerzas Armadas para la atención preventiva de la seguridad interior.

Consideramos que la inclusión de “acciones de orden interno” abre la puerta a la estada permanente de Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, pues no se reglamenta de ninguna forma su temporalidad, la formulación de sus objetivos específicos, los diagnósticos necesarios para tomar una decisión en este sentido, ni los contrapesos (legislativos, judiciales, CNDH, o cualquier otro) que puedan opinar, vigilar y evaluar estas acciones.

4. Capacitación

La iniciativa del PAN contempla la creación de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, que es el estado de fuerza perteneciente al Ejército, Armada y Fuerza Área Mexicanos, con adiestramiento en seguridad interior con estricto apego a los derechos humanos. Dependerían técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. Manda al Reglamento de la Ley el desarrollo de protocolos para el uso legítimo de la fuerza y para la instalación e identificación de puestos de revisión en la vía pública.

En la primera iniciativa del PRI, se especifica que cuando intervengan las Fuerzas Armadas, el Presidente

nombrará, a propuesta de los secretarios de Defensa y Marina, un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes que dirigirá las acciones. El comandante elaborará los protocolos de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación entre autoridades militares y civiles. No se tienen lineamientos específicos sobre cómo se debe construir el protocolo y qué debe incluir.

La más reciente iniciativa del PRI estipula que las Fuerzas Armadas actuarían con respeto a los derechos humanos y en armonía con los protocolos de gradualidad de uso de la fuerza. Sin embargo, no especifica mecanismos para su capacitación en este u otro protocolo.

La iniciativa del PRD también considera que la actuación de las Fuerzas Armadas debe respetar los protocolos de derechos humanos, uso de la fuerza, detención, cadena de custodia, aplicación de criterios de oportunidad, aplicación de medidas cautelares, uso de medidas especiales de investigación y otros que sean necesarios. Especifica que, de no estar vigente uno de estos protocolos, el Ejecutivo Federal deberá incluirlo como anexo en el Decreto.

Se necesita garantizar que las Fuerzas Armadas y Federales que intervengan en acciones de seguridad interior estén adecuadamente capacitadas para las actividades que desempeñarán. En general, las iniciativas sí hablan de la importancia de apegarse a protocolos de actuación, pero no ofrecen información sobre cómo capacitarlos y evaluarlos para que esto se cumpla.

VI. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En la iniciativa del PRD, uno de los objetivos fundamentales del Decreto de afectación a la seguridad interior es la recuperación del entramado institucional. Esto significa que el Decreto debería contener acciones dirigidas a la recuperación del mismo. Otro objetivo es el tránsito programado a la normalidad institucional, por lo que el Decreto debería contar con los mecanismos, tiempos y evaluación para determinar la recuperación de las condiciones objetivas de institucionalidad. El Cisen realizaría un diagnóstico que contendría un análisis

de las capacidades institucionales de la autoridad correspondiente, estado de fuerza, capacidades de policías, vinculación, infiltración o cooptación que ejerzan sobre funcionarios y una propuesta para neutralizar a los grupos de delincuencia organizada.

Ninguna otra iniciativa considera mecanismos para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de autoridades estatales y municipales. Sin embargo, sí se toma en cuenta la debilidad institucional como un elemento para decidir proveer de ayuda federal a los estados o municipios que lo requieran.

Es necesario que todo programa para la atención de la seguridad interior incluya entre sus objetivos el fortalecimiento de las instituciones y las autoridades, para que la intervención no sea sólo un parche y para que las fuerzas estatales o municipales eventualmente puedan hacer frente a las amenazas con sus propios medios.

VII. PRESUPUESTO

En la iniciativa del PAN, las Secretarías de Defensa, de Marina y de Gobernación deben prever el presupuesto necesario en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el establecimiento de la Fuerza Especial de Apoyo Federal y para dar cumplimiento a todas las provisiones de la Ley.

En la primera iniciativa del PRI, también se considera que en el PEF se deben hacer las provisiones necesarias para financiar las acciones que realicen las dependencias federales en materia de seguridad interior. Sin embargo, no se especifica qué dependencias deben realizar este proceso.

En la nueva propuesta del PRI, el secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, con el objeto de establecer la suficiencia presupuestaria de ejecución de la Declaratoria.

En la iniciativa del PRD, si el estado o municipio no contara con corporaciones policiales capaces de hacer frente a la amenaza y la federación debiera suplir esta actividad de

manera subsidiaria con autoridades federales, la SHCP descontaría del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública destinadas al gobierno de este estado o municipio el monto que corresponde a la prestación del servicio. El descuento terminaría cuando el secretario ejecutivo del Consejo determine que se han cumplido los objetivos de fortalecimiento institucional de la policía local y que ésta puede enfrentar y neutralizar la amenaza. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ejercería la fiscalización de los recursos y las auditorías de desempeño.

El presupuesto para las intervenciones deberá estar considerado dentro del PEF, pero no queda claro cómo planear los recursos que serán necesarios, pues no se sabe de antemano cuántas Declaratorias o Decretos de afectación se emitirán ni cuánto costarán. Se requiere que la fiscalización de los recursos y auditorías de desempeño sean atribución de la ASF, como lo plantea la iniciativa del PRD.

VIII. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL

En todas las iniciativas, la información de seguridad interior se considera de seguridad nacional, por lo que sería reservada en general. Las Declaratorias o Decretos de Actuación deberían ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

La iniciativa del PRD especifica que el Decreto de Afectación a la Seguridad Interior, así como las acciones, consecuencias y evaluaciones que se realicen, se deberían regir bajo las reglas de máxima publicidad. Las sesiones del Consejo de Seguridad Interior serían privadas y la información que ahí se aporte, genere o produzca sería reservada. Esta iniciativa también contempla mecanismos de revisión externos al Decreto mediante acuerdo o convenio del Ejecutivo Federal con organizaciones de la sociedad civil cuyas actividades sean acordes a la naturaleza de la afectación a que se hace frente. Los resultados de las evaluaciones deberían ser publicados por el Ejecutivo Federal y las organizaciones de la sociedad civil participantes.

Ambas iniciativas del PRI y la del PAN consideran toda la información de seguridad interior, así como las reuniones del Consejo de Seguridad Interior, actas y documentos que se generen en ellas, como reservadas.

En la nueva iniciativa del PRI se considera que, previa autorización del presidente del Consejo, se podrían realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en materia de seguridad interior.

Es importante contar con las opiniones de expertos externos, como académicos, sociedad civil y otros, para tener la mayor cantidad de perspectivas e ideas en la elaboración de planes de intervención federal para la seguridad interior.

Si bien se entiende que mucha de la información generada sea reservada, se deben pensar en los mecanismos adecuados para garantizar la máxima transparencia, de manera similar a como lo plantea la iniciativa del PRD.

IX. COLUSIÓN DE CRIMEN ORGANIZADO CON SERVIDORES PÚBLICOS

La única iniciativa que habla sobre este tema es la del PRD. Estipula que, si existe posible colusión entre crimen organizado y servidores públicos, el diagnóstico del Cisen se remitirá a la Fiscalía General de la República (FGR), al Congreso de la Unión, al Congreso del estado correspondiente y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para que se investigue. La FGR y el SNA remitirán un informe trimestral a la Comisión Bicameral de Seguridad Interior sobre los avances de las investigaciones.

Para atender de manera integral el fenómeno de la delincuencia organizada, es importante estipular que los diagnósticos incluyan una investigación sobre posibles nexos entre el crimen organizado y servidores públicos, así como que éstos sean enviados a la FGR, al Congreso de la Unión, a los congresos locales pertinentes y al SNA. Los procedimientos penales que se deriven de este diagnóstico se contemplan en el Código Penal Federal.



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Agosto, 2017

www.mexicoevalua.org