

ANEXO

Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior

4 de diciembre de 2017

1. Ambigüedad de conceptos.

La ley utiliza conceptos ambiguos y laxos que favorecen una aplicación extensiva, discrecional y arbitraria. Conceptos tales como “seguridad interior”, “acciones de seguridad interior”, “amenazas a la seguridad interior”, “riesgo a la seguridad interior”, entre otros, se definen de manera laxa. Algunos otros, como el concepto de “actos de resistencia” carecen por completo de definición a pesar de su relevancia.

De igual forma, los escenarios que permiten habilitar las acciones previstas en la ley son demasiado generales y poco precisos, de modo tal que se podrían activar los mecanismos previstos en la ley en una cantidad indeterminada de supuestos.

2. Violación al principio de necesidad.

La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrá declararse no solamente cuando se superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, sino también cuando éstas se “comprometan”; lo que reduce el umbral indispensable para su emisión (artículo 11, fracción I).

Asimismo, se podrán llevar a cabo acciones de seguridad interior ante la mera existencia de riesgos de seguridad interior (artículos 4, fracción I y 26), los cuales son definidos como situaciones que potencialmente pueden convertirse en amenazas (artículo 4, fracción III). Al quedar al arbitrio de la autoridad la existencia de éste tipo de situaciones, dichas cláusulas habilitarían la ejecución de la ley en un número indeterminado de escenarios.

3. Papel indebido de las Fuerzas Armadas.

a) La legislación permite que las Fuerzas Armadas actúen de manera autónoma en esta materia y no necesariamente bajo la subordinación de las

autoridades civiles o en coordinación con ellas (Artículos 4, fracción I y IV, 11 y 20).

- b) Las “Fuerzas Armadas” podrán realizar actividades relativas a la seguridad interior sin la necesidad de que se emita Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, por lo que el carácter habilitante de la Declaratoria desaparece (Artículos 6 y 26). Incluso el artículo 26, al facultar a las Fuerzas Armadas para llevar “a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos” no establece ningún límite espacial o material y declara estas acciones con carácter permanente.
- c) La ley regula la actuación de las Fuerzas Armadas ante la comisión de delitos, facultándolas para preservar el lugar de los hechos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos (artículo 27). Sin embargo, no existen reglas claras sobre la intervención de las Fuerzas Armadas como primeros respondientes, con las responsabilidades que esto conlleva en el marco del procedimiento penal.
- d) El artículo 28 establece que las Fuerzas Armadas realizarán las Acciones de Seguridad Interior “con su organización, medios y adiestramiento”, lo cual no permite hacer las adecuaciones pertinentes para enfrentar una situación distinta a la habitual que deberían desarrollar, especialmente cuando se ha señalado reiteradamente que la formación y adiestramiento militares resultan inadecuados para la realización de las tareas previstas en la ley.

4. Sometimiento de la autoridad civil al mando militar.

- a) Cuando intervengan las Fuerzas Armadas, corresponderá a los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina proponer a un comandante de las Fuerzas Armadas para que dirijan los grupos interinstitucionales. Lo anterior cancela que la autoridad civil que encabeza las tareas previstas por la ley -según el artículo 5 la Secretaría de Gobernación- tenga la capacidad de proponer a quien dirigirá a los grupos institucionales.
- b) Se establece un monopolio en la dirección y coordinación en favor de los integrantes de las Fuerzas Armadas, vedando la posibilidad de que sea un civil quien desarrolle dichas funciones (artículo 20, fracciones I y III; artículo 21; artículo 22).
- c) La línea de mando del comandante designado sería la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina, lo que nuevamente elude el liderazgo y responsabilidad de la autoridad civil.
- d) El protocolo de actuación invariablemente será elaborado por un “comandante”, esto es, por un integrante de las Fuerzas Armadas. Dichos protocolos establecerán las “responsabilidades, canales de comunicación y

coordinación de las autoridades militares y civiles” (artículo 20, fracción II). Debería corresponder a la autoridad civil la elaboración de los protocolos de actuación.

5. Ausencia de controles.

- a) Solamente dos artículos se albergan en el capítulo relativo al “control de las acciones en materia de seguridad interior”. Dichos controles se reducen a que el coordinador de las acciones de seguridad interior mantenga informado al Presidente, por conducto del Secretario de Gobernación, y que éste a su vez remita un informe a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. En ninguna parte se establece cómo éstos informes garantizarían una rendición de cuentas.
- b) La intervención de la federación y la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior solamente se somete a “consideración” del Consejo de Seguridad Nacional.
- c) El Presidente de la República podría en determinados supuestos ordenar acciones bajo el amparo de la ley sin estar sujetas a temporalidad alguna o a un marco de actuación determinado, lo que favorecerá la actuación unilateral, discrecional y ausente de los débiles controles de la ley (artículo 16, párrafo primero). Aunque el segundo párrafo del artículo referido establece que dichas acciones se tomarán sin perjuicio de la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, se podría estar habilitando al Ejecutivo Federal a actuar con total discrecionalidad por un margen de tiempo indeterminado de manera precisa.
- d) Se podrán llevar a cabo acciones de seguridad interior sin Declaratoria de Protección, para atender los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos (artículo 6). Debido a que éste no es un documento público y su información es reservada, los supuestos de procedencia directos previstos en éste artículo escaparían al escrutinio y supervisión públicos. Además, la Agenda Nacional de Riesgos es un documento de análisis y prospectivo que puede incluso generar escenarios hipotéticos, por lo que no resulta un documento definitorio sobre el cual se deberían basar acciones de una trascendencia como las previstas.
- e) Mientras que las legislaturas de las entidades federativas o sus respectivos Ejecutivos deben expresar las consideraciones que motivan las peticiones para la emisión de una Declaratoria, la ley es omisa en precisar los elementos que el Presidente, cuando proceda de motu proprio, deberá acreditar para someter a la consideración del Consejo de Seguridad Nacional una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

- f) La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior únicamente se informa a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, no así al Congreso, y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dicha notificación debería comunicarse a las autoridades de los estados y municipios concernidos, así como a los organismos públicos estatales de derechos humanos en razón del involucramiento de las autoridades locales y municipales sobre las cuales estas ejercen su competencia.
- g) La modificación o prórroga de las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior se adoptarán de manera unilateral por el Presidente sin ser sometidas a la consideración del Consejo de Seguridad Nacional (artículo 15). La ley no establece cuántas prórrogas estarían permitidas ni el plazo de duración de éstas, con lo cual las acciones de seguridad interior podrían tener una duración indefinida.
- h) No se contempla la obligación de establecer unos objetivos e indicadores de impacto, ni de generar informes al término de la Declaratoria como un ejercicio fundamental de rendición de cuentas y elemento esencial para evaluar cualquier prórroga de la Declaratoria.
- i) La Ley no contempla mecanismos de rendición de cuentas sobre el avance de la implementación de las medidas previstas en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior dirigidas a las autoridades estatales que la hubieran solicitado, privando a los poderes estatales de información de gran trascendencia sobre lo que sucede en su territorio y en su ámbito de competencia, e incluso sobre un instrumento que les generará obligaciones (artículo 14, fracción IV).

6. Ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones.

- a) Solamente una fracción de un artículo (la VI del artículo 23) alude a un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales. Además de lo insuficiente, dicha disposición solamente alude a las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y se refiere únicamente a los reportes sobre su avance, sin incluir qué contenido mínimo deberá tener dicho programa.
- b) La Ley no contempla una rendición de cuentas efectiva y mecanismos que garanticen la implementación de las actividades de fortalecimiento que deben llevar a cabo estados y municipios (artículo 13, fracción V y artículo 23, fracción VI). De esta forma, el mero compromiso de las autoridades estatales bastará, sin que se dé ninguna garantía real de la transformación de las causas estructurales que llevaron a la emisión de la Declaratoria.
- c) Se posibilita la duración indefinida de las acciones de seguridad interior (artículo 15), lo cual es un claro desincentivo para que las autoridades de las

entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales fortalezcan sus instituciones.

- d) La ley contempla un mecanismo de intervención de las Fuerzas Armadas sin precisar en dicho supuesto un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las autoridades civiles federales, las cuales en este escenario deberían también adoptar medidas. Si la ley contempla – de manera muy débil- medidas de fortalecimiento de las autoridades locales ante la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, lo mismo debería ocurrir cuando intervengan las Fuerzas Armadas por lo que toca a las autoridades civiles federales.
- e) La ley no contempla un programa de adiestramiento para las Fuerzas Armadas para desarrollar las funciones que indebidamente les concede la ley.

7. Indebida regulación del uso de la fuerza.

El concepto de “uso legítimo de la fuerza” no se ajusta a los estándares internacionales en la materia. En su definición, sólo se hace referencia al uso “racional y proporcional”, excluyendo principios centrales para que el uso de la fuerza pueda entenderse como legítimo, como los principios de necesidad, idoneidad, eficacia y eficiencia.

La Ley carece de mecanismos de control sobre el uso de la fuerza. Cualquier regulación relativa al uso de la fuerza debe incluir mecanismos efectivos de rendición de cuentas, partiendo de que cualquier uso de la fuerza por parte de servidores públicos debe ser investigado de forma pronta, independiente e imparcial, y que corresponde a las autoridades que hicieron uso de la fuerza demostrar que dicho uso fue legítimo.

La Ley utiliza conceptos ambiguos y de los que no ofrece definición para referirse a las circunstancias en las cuales podría darse el uso de la fuerza, tales como “actos de resistencia”, lo que podría dar lugar a una actuación arbitraria.

Además, la definición de “uso legítimo de la fuerza” solamente aplica a las “fuerzas federales, y en su caso, las Fuerzas Armadas”; lo cual deja de lado a las fuerzas estatales y municipales, quienes también podrían desarrollar acciones bajo los parámetros de la ley. Dicho de otra forma, mientras que a las autoridades federales –civiles y militares- se les sujetaría al uso legítimo de la fuerza, a las estatales y municipales se les eximiría.

Si bien el artículo 3 menciona que se observarán las “obligaciones relativas al uso de la fuerza”, en México no existe un marco legal omnicomprendido que regule el uso de la fuerza de todas las instituciones. Lo que existe son algunas leyes locales y protocolos que no abarcan a todas las instituciones, no necesariamente son compatibles con los estándares internacionales en la materia y cuyo nivel de obligatoriedad y rendición de cuentas, para el caso de los protocolos, es inferior al de una disposición legal.

8. Indebida protección y garantía de los derechos humanos.

a) La ley prevé que los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de la 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” (artículo 7).

Llama la atención que los derechos humanos se sujeten a un estándar de obligación más bajo que el previsto en la Constitución, misma que consagra como obligaciones por parte de las autoridades las de “promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos.

Es igualmente criticable que la obligación de “preservar” los derechos humanos, se sujete a los protocolos por emitirse y no al conjunto de normas nacionales e internacionales existentes en la materia.

b) Se indica en la ley (artículo 7, segundo párrafo) que cuando se 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”. Es de señalar aún no existe la ley reglamentaria del artículo 29, no obstante que la misma debió emitirse desde el año 2012 de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Por lo tanto, no están generadas las condiciones normativas idóneas para un eventual escenario como el que prevé la ley. Además, la ley solamente refiere a una fuente de derecho (el derecho de origen interno) y a uno de sus artículos (el 29), por lo que deja de lado al extenso *corpus iuris* vigente en la materia, tanto en el derecho y la jurisprudencia nacional como en las normas y jurisprudencia del Sistema Universal e Interamericano de derechos humanos.

c) La ley no ofrece recursos excepcionales a los organismos públicos de derechos humanos para fortalecer la correcta supervisión de las acciones desplegadas durante la vigencia de una Declaratoria de Protección de Seguridad Interior.

d) La ley no contempla mecanismos especiales de rendición de cuentas por violaciones a derechos humanos que puedan ser cometidas por las Fuerzas Federales en el marco de acciones de seguridad interior.

9. Afectaciones a la protesta social.

El artículo 8 regula de manera deficiente el tema. En efecto, dice el numeral:

“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.”

No obstante que la ley regula tanto las “amenazas a la seguridad interior” (artículo 4, fracción II) como el “riesgo a la seguridad interior” (artículo 4, fracción III); la norma prevista en el artículo 8 sí incluye a la protesta dentro del ámbito material de la norma pues solamente impide que la misma sea considerada “amenaza”, más no “riesgo”.

Además, el hecho de condicionar las movilizaciones a su realización pacífica a efecto de excluirlas –parcialmente- del objeto material de la ley trastoca el principio de racionalidad y necesidad, pues permitiría que aquellas que no se realicen de manera pacífica puedan estar sujetas al alcance de la ley y de las autoridades encargadas de su aplicación, incluidas las Fuerzas Armadas. Lo anterior, al arbitrio de la autoridad.

Se debe tener en cuenta que el derecho a la protesta social también es un derecho individual que debe preservarse incluso en presencia de acciones violentas por parte de algunas personas. La acción violenta en un contexto de protesta social sólo podría ameritar la acción pública en contra de las personas que están cometiéndola, pero no una actuación global contra la protesta y las personas que están actuando de manera pacífica.

La participación de las Fuerzas Armadas en movilizaciones, aunque no sean pacíficas, es en detrimento del empleo proporcional y gradual de la fuerza y podría favorecer el empleo de una fuerza excesiva, lo cual contraviene los principios internacionales sobre la materia.

Se establece una diferenciación artificial e innecesaria entre la protesta en razón de su motivación, lo cual es ilegítimo.

Por último, la ley solamente contempla a un derecho como objeto de exclusión de los alcances de la norma, lo que permitirá entender que otros derechos como podrían ser la libertad de expresión, el derecho de asociación o el derecho de huelga sí serían materia de sus alcances.

10. Ausencia de transparencia.

El artículo 9 inhibe la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Indica el numeral:

“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”.

La naturaleza de la información no se puede determinar a priori en razón de la ley que regula su generación, sino en función de su contenido y de conformidad a la prueba del daño establecida en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La norma, además, trastoca el principio de máxima publicidad al establecer como premisa que la misma será objeto de clasificación.

Por otro lado, las amplias definiciones que utiliza la ley llevarían a considerar a un alto porcentaje de las actuaciones de las autoridades en materia de seguridad interior como de seguridad nacional y por consiguiente a limitar su acceso y transparencia.

11. Lesión a la autonomía.

El artículo 31 contempla que los “órganos autónomos deberán proporcionar la información que le requieran las autoridades”. Dicha disposición es particularmente riesgosa pues incluiría, por ejemplo, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual podría debilitar su misión de supervisión de las acciones de las autoridades.

Además, se incluirían en dicha disposición al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y al Instituto Nacional Electoral (INE).

12. Inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

La ley podría tener problemas de inconstitucionalidad, al menos, en tres sentidos:

- a) La emisión de la ley no se deriva de una atribución del artículo 73 constitucional que habilite al Congreso de la Unión para legislar en la materia.
- b) La ley establece atribuciones y obligaciones a las autoridades de las entidades federativas y municipales sin base para ello en razón de que se trata de una legislación emitida por la Federación sin alcances

constitucionales para vincular a los Estados y municipios, con lo cual se vulnera el pacto federal. Más aún, la ley contempla supuestos de intervención y suplantación de la jurisdicción de las entidades federativas (artículo 11, fracción II), que no atienden a los procedimientos constitucionales previstos para tales efectos.

- c) La ley regula materias propias de seguridad pública que según el artículo 21 constitucional son propias de las autoridades civiles. Dice el artículo en comento: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil...”. A pesar de que la ley establece que las acciones de seguridad interior no se considerarán de seguridad pública (artículo 18), las acciones descritas a lo largo de la ley no se distinguen de las tareas de seguridad pública, lo cual se debe a la ambigüedad del concepto de seguridad interior.

Adicionalmente, la ley posee problemas de inconventionalidad, según los criterios que han planteado tanto organismos de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de derechos humanos. Estos organismos han planteado que el concepto de seguridad interior se asocia a regímenes autoritarios, debido a que a través de éste concepto se faculta a los militares a llevar a cabo funciones de seguridad pública. Con esto, se incumple con la obligación del Estado, prevista en los tratados internacionales ratificados por México.

13.Ámbito de excepción del derecho procesal administrativo.

El artículo 10 contempla que “la materia de Seguridad Interior queda excluida de lo dispuesto en la ley Federal de Procedimiento Administrativo”, lo cual crea un ámbito de excepción que favorece la arbitrariedad y vulnera el principio de legalidad y el adecuado control administrativo y podría generar vacíos normativos para la adecuada regulación de las actuaciones realizadas en el marco de la Ley.

14.Ausencia de explicitud de los principios rectores.

El artículo 3 refiere los principios que se observarán en ejercicio de las atribuciones de seguridad interior. Empero, la mayoría de dichos principios sólo están referenciados a los de otro ordenamiento legislativo, lo que dificultará observarlos por parte de las autoridades involucradas en la aplicación de la ley.

Además, los principios rectores de la ley previstos en el artículo 3 se usan en la definición de amenazas a la seguridad interior como supuestos de actualización de la misma en el supuesto de que dichos principios se vean afectados, lo cual genera un efecto circular que propicia confusión (Artículo 4, fracción II).