

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.

Los suscritos, César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, diputados en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Contexto.

Durante los siglos XIX y XX, los Estados integrantes de la comunidad internacional tuvieron una concepción tradicional sobre las amenazas a su propia existencia, las cuales se limitaban a guerras provenientes de otro Estado, o bien, conflictos internos en los que se luchaba por el control del gobierno; sin embargo, la evolución tecnológica de las comunicaciones y de la economía dio paso al fenómeno de la globalización y, con ello, a nuevos desafíos para los Estados, como se concluyó en la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, de la que derivó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la cual los Estados participantes pactaron establecer una nueva concepción de la seguridad de alcance multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

En ese mismo foro, se acordaron valores compartidos a los que se sujetarían los Estados parte, a saber:

- a) Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de Seguridad Nacional y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta de las Naciones Unidas.
- b) La democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo.
- c) El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la buena gestión gubernamental son esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social.
- d) La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto del Estado Constitucional de Derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad son valores fundamentales y contribuyen a la estabilidad y la paz.
- e) El fundamento y razón de ser de la Seguridad Nacional es la protección de la persona humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.
- f) Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la Seguridad Nacional son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

g) Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la Seguridad Nacional son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación internacional adecuada.

h) La seguridad se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, tales como:

* El terrorismo, la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

* La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la Seguridad Nacional;

* Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;

* La trata de personas;

* Los ataques a la seguridad cibernetica;

* La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos, y

* La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

En virtud de lo anterior, en el ámbito nacional se dio un impacto que generó la reforma constitucional de 2004, con la cual se crea una nueva materia de derecho, esto es, el Derecho de la Seguridad Nacional. Dicha reforma incorporó como una facultad del Congreso de la Unión emitir leyes en materia de Seguridad Nacional, y como una facultad y obligación del Presidente de la República preservarla en términos de dichas leyes.

En cumplimiento de dicho mandato, el 31 de enero de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea.

Al respecto, la Seguridad Nacional instituye una garantía de bienestar social y plenitud humana, cuya preservación constituye una función política de carácter superior del Estado mexicano, a cargo del Presidente de la República, que se caracteriza por ser estratégica, multidimensional y dinámica, y se materializa a través de actos de gobierno de conducción, orientación y regulación global, en el marco de la política interior y exterior, cuyos fines tienden a proteger, defender, mantener, fortalecer y promover los intereses y objetivos nacionales, para el desarrollo político, económico y social, con miras a lograr el proyecto nacional.

Al efecto, y en términos de la Ley de la materia, contamos con un concepto jurídico de Seguridad Nacional de la siguiente forma: acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Acciones que en su conjunto engloban, en lo general, las funciones de seguridad, defensa y desarrollo; en específico las vertientes de Seguridad Interior y Defensa Exterior, en plena concordancia con lo previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, fracción VI y, a su vez, deja el margen necesario para regular con precisión los aspectos particulares de la actuación del Estado en cada una de esas vertientes.

Respecto de la vertiente de Seguridad Interior, su objeto de protección o bien jurídico tutelado es el orden interno, entendido como la justa aplicación de las leyes, así como de la correspondiente observancia de las mismas; luego entonces, el orden interno implica tanto al orden constitucional como a las instituciones democráticas de gobierno.

Por tanto, resulta necesario un ordenamiento legal específico que defina y regule las actividades que pueden realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la Seguridad Interior, con el propósito de responder a los cuestionamientos sobre el alcance de la Seguridad Interior e incluso evitar confusiones con las tareas de Seguridad Pública.

Hoy en día, los asuntos en materia de Seguridad Pública son atendidos por las instituciones policiales especializadas de los tres órdenes de gobierno; por su parte, la complejidad de los fenómenos de Seguridad Interior requiere de la actuación coordinada de diversas dependencias e instituciones del Ejecutivo Federal, así como de la participación corresponsable de las autoridades de las entidades federativas y los municipios.

Aunque la Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas, exigen un uso diferenciado del poder del Estado para su atención, en función de los fenómenos que afecten o pretendan afectar los bienes jurídicos que tutelan. En el caso de la Seguridad Interior, fundamentalmente se busca hacer frente a situaciones y fenómenos que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones del Estado, esto es, el orden interno; en el caso de la Seguridad Pública, se busca velar por la observancia del orden y paz públicos, así como por la seguridad de los ciudadanos y sus bienes.

La Seguridad Interior deriva de una de las funciones primarias e irrenunciables del Estado, tanto para su propia subsistencia, como para garantizar las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de las potencialidades de sus habitantes, mediante la adopción de todo tipo de medidas políticas, económicas y sociales, incluyendo el ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza, así como de la puesta en práctica de acciones de protección civil, cuando por la magnitud de los fenómenos que atiendan, deban ser instrumentadas con el mayor número y capacidad posible por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Dada la estrecha relación entre los asuntos de Seguridad Interior, Seguridad Pública y Protección Civil, es preciso determinar a través de instrumentos jurídicos la atención específica por parte del Estado para articular las acciones de las instituciones públicas, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, lo que además trae consigo seguridad jurídica para la población.

Lo anterior cobra especial relevancia, toda vez que la Seguridad Interior, como vertiente de la Seguridad Nacional, implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, puede utilizarlas para hacer frente a fenómenos que impacten a la Seguridad Interior. Para ello, en primer término, debe hacer uso de todos los medios y recursos legítimos que se encuentren a su disposición y, en caso de que la situación concreta así lo amerite, bajo el principio de gradualidad en el uso de la fuerza, disponer de las Fuerzas Armadas como la ultima ratio del Poder Nacional.

Cabe precisar que, en armonía con la referida disposición constitucional, el legislador ha asignado como una de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos garantizar la Seguridad Interior, así como a la Armada de México de coadyuvar en la seguridad interior del país, tal y como se prevé en los artículos 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y 1º de la Ley Orgánica de la Armada de México, respectivamente.

Ahora bien, en atención a que la Seguridad Interior se enmarca en el ámbito de la Seguridad Nacional, es pertinente hacer uso de los esquemas institucionales que la legislación en la materia ha diseñado, tanto para la toma de decisiones en los niveles estratégico, táctico y operativo, así como para la ejecución de las acciones que se requieran. De ahí que, como se prevé en la presente iniciativa debe apoyarse en el Consejo de Seguridad Nacional para determinar la intervención de la Federación en temas de Seguridad Interior, así como en el Secretario de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo, para coordinar el análisis estratégico de los fenómenos que se presenten, sustentado en el sistema de investigación e información que se prevé en el artículo 27, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este mismo sentido, sobre la base de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la Secretaría de Gobernación para la conducción de la política interior; la formulación y ejecución de las políticas y programas de seguridad pública; la realización de acciones que favorezcan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática y de coordinar a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal, corresponde a esa Secretaría conjuntar los esfuerzos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con aquellas autoridades de las entidades federativas o de los municipios, a efecto de llevar a cabo acciones orientadas a la normalización del orden interno en un área o zona geográfica del país.

Bajo este contexto, y conforme a las disposiciones constitucional y legales antes citadas, es necesario que se emita una Ley que defina con claridad el objetivo que se busca alcanzar con la Seguridad Interior, que en esencia es garantizar la condición de paz que permite salvaguardar la continuidad de las instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en beneficio de la población, concibiéndola expresamente como una vertiente de la Seguridad Nacional y diferenciándola de la Seguridad Pública, así como regular de manera integral los esquemas de atención y coordinación entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios en la materia.

Lo anterior mantiene congruencia con la política pública de la presente administración, en la que se advierte de los retos en materia de Seguridad Interior, mismos que demandan que el Estado actúe con fortaleza y determinación, pero siempre con absoluto apego al marco jurídico. Al efecto, y para hacer frente a dichos retos, en el Objetivo 1.2., Estrategia 1.2.1., cuarta Línea de Acción, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se plasmó el compromiso con la sociedad mexicana de impulsar un régimen jurídico en materia de Seguridad Nacional, que fortalezca las capacidades de las instituciones del Estado relacionadas con la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en un marco democrático y de derecho, así como en la Estrategia 1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación, la Línea de Acción relativa a impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de Defensa Exterior y Seguridad Interior.

Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 establece un enfoque multidimensional de la Seguridad Nacional y resalta el desafío que representa garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población, considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional, a la vez que advierte de la necesidad de dotarlas de un marco legal que fortalezca su actuación y otorgue seguridad jurídica a los gobernados.

Al efecto, el referido Programa incluye como uno de sus grandes objetivos estratégicos, la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional que permita al titular del Ejecutivo Federal disponer de las instituciones, procesos e instrumentos para atender de modo integral la agenda de Seguridad Nacional e identifica como una de sus prioridades fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales –concepto que se refiere a las instituciones de seguridad pública federal– y a las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la Seguridad Interior, a través de diversas acciones, entre otras, mediante el impulso del desarrollo del marco jurídico en materia de Seguridad Interior (Objetivo Estratégico 2, Objetivo Específico 2.2., Estrategia 2.2.1).

De igual forma, los Programas Sectoriales de Defensa Nacional 2013-2018 y de Marina 2013-2018, establecen como parte de las prioridades del Gobierno Federal, impulsar el anteproyecto de decreto de Ley de Seguridad Interior, así como fortalecer las atribuciones institucionales y la actuación de las Fuerzas Armadas en operaciones de Seguridad Interior mediante la creación y actualización del marco jurídico en la materia.¹

II. Contenido de la Iniciativa.

A. Expedición de la Ley de Seguridad Interior.

Por todo lo antes señalado, resulta necesario que México cuente con un marco legal que atienda los aspectos de Seguridad Interior en su concepto más amplio.

En tal sentido, la presente Iniciativa de Ley consta de seis Capítulos. El primero de ellos denominado "Disposiciones Generales", establece el objeto de la misma y define a la Seguridad Interior como la 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.

En virtud del alcance del concepto y de los bienes jurídicos que tutela la Seguridad Interior, se prevé expresamente que las disposiciones de la Ley son materia de Seguridad Nacional. En este mismo sentido, se señala que en la conducción de las acciones que prevé se observarán los principios previstos en el artículo 4º de la Ley de Seguridad Nacional, esto es, los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y sus garantías, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Adicionalmente, se incorporan los principios que aplican de manera directa y especial en la atención de los temas de Seguridad Interior, a saber:

* Racionalidad: característica de una actuación de autoridad precedida de previsiones derivadas del análisis y evaluación integral y objetiva de los factores con potencial para afectar los bienes jurídicos que tutela dicha función, a fin de justificar la idoneidad de las medidas y acciones que se implementarán para su atención.

* Oportunidad: característica de la actuación de las autoridades que permite prevenir o evitar un daño o peligro inminente o actual a los bienes jurídicos tutelados por ésta, al implementarse en el momento preciso.

* Proporcionalidad: característica que limita la actuación de las autoridades en función de la ponderación que se hace, respecto de los posibles efectos adversos que generaría la materialización de alguna amenaza o riesgo y los beneficios o ventajas que se prevén obtener con las medidas y acciones implementadas para su atención.

* Temporalidad: 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.

* Subsidiariedad: característica de la actuación de una autoridad que interviene en apoyo de otra, sin que ello implique una sustitución de jurisdicción.

* Gradualidad: característica de la actuación de una autoridad que se realiza en etapas y niveles de atención sucesivos e integrados –en función del proceso de planeación y programación–, que permite establecer prioridades, objetivos, metas, liderazgos y niveles de coordinación y responsabilidad para asegurar una actuación integral, dinámica, transparente y efectiva.

Asimismo, se atribuye al Ejecutivo Federal la aplicación de la ley, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas, en coordinación con los demás órdenes de gobierno.

Adicionalmente, se definen los conceptos de Acciones de Seguridad Interior, Acciones de Orden Interno, Fuerzas Armadas, Fuerzas Federales, Inteligencia para la Seguridad Interior y Seguridad Nacional.

A efecto de otorgar seguridad jurídica respecto de los fenómenos que justificarán la procedencia de los esquemas de Seguridad Interior, se prevén de manera clara como amenazas a la Seguridad Interior, siempre que superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, los actos violentos que atenten contra los bienes jurídicos que ésta tutela, la presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, y cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o la paz pública en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.

Es conveniente precisar que las Acciones de Seguridad Interior que plantea la Iniciativa serán aquellas que realizarán las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con las entidades federativas o municipales, orientadas a la normalización del orden interno en un área o zona geográfica del país, previa emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, entre otras, las operaciones de restauración del orden y operaciones para auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas y desastres, esto es, se trata de acciones reactivas frente a amenazas inminentes a la Seguridad Interior.

Por otro lado, las Acciones de Orden Interno serán aquellas que realizan de manera permanente las citadas autoridades federales, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, para prevenir amenazas a la Seguridad Interior en un área o zona geográfica del país, lo cual constituye el aspecto preventivo de la Seguridad Interior, fundamental para anticipar la acción del Estado frente a fenómenos que pretendan vulnerar el orden interno.

Adicionalmente, 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, que deberán ser identificados y atendidos, en el ámbito de su competencia, por las autoridades federales, mediante proyectos estratégicos y Acciones de Orden Interno, según su naturaleza, por sí o mediante esquemas de coordinación, que les permitan atender las causas que favorecerían o agravarían una amenaza a la Seguridad Interior en perjuicio de un área geográfica, sector o institución específicos.

En atención a que los efectos de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, son distintos a los de la suspensión de derechos prevista en el artículo 29 Constitucional, la propia Iniciativa prevé que dicha declaratoria no tendrá esas implicaciones restrictivas y remite a las diversas disposiciones constitucional y legales aplicables.

El Capítulo Segundo, "Procedimiento para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior", regula la intervención del Gobierno Federal en materia de Seguridad Interior bajo dos modalidades: la primera, cuando el

Presidente de la República así lo determine de conformidad con su responsabilidad de proteger y con fundamento en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la segunda, a petición de las Legislaturas de las entidades federativas o de su Ejecutivo, cuando aquella no se encuentre reunida, de conformidad con el principio de garantía de protección federal prevista en el artículo 119, primer párrafo, de la citada Constitución Política.

Tratándose de las peticiones de apoyo por parte de las entidades federativas, se prevén los requisitos que deben contener, los cuales serán fundamentales para el análisis de la procedencia de la declaratoria.

De igual forma, se otorga al Ejecutivo Federal un plazo para la emisión de la declaratoria, señalando los elementos que deberá contener, y se prevé el deber de publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

Se prevé la posibilidad de modificar la declaratoria y prolongar la intervención federal, en tanto subsistan las causas que le dieron origen, lo cual deberá publicarse, de igual forma, en el Diario Oficial de la Federación.

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, se faculta al Presidente de la República para ordenar acciones inmediatas, sin perjuicio de emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior en el menor tiempo posible, facultad que se fundamenta en la responsabilidad de proteger que debe asumir subsidiariamente el Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional para prevenir o, en su caso, contrarrestar eventos que pongan en peligro a la población o debiliten a las instituciones democráticas de gobierno, haciendo uso de todos los medios legítimos del Poder Nacional.

El Capítulo Tercero, "De la intervención de las Autoridades Federales", establece la intervención progresiva y gradual del Gobierno Federal, primero con la participación de las autoridades y fuerzas de seguridad pública federales y, cuando éstas sean insuficientes para contrarrestar la amenaza, se dará la intervención a las Fuerzas Armadas, como último recurso del Poder Nacional.

A efecto de mantener armonía con el orden jurídico nacional, se precisa que las acciones que realicen las autoridades del Gobierno Federal en términos de la Ley de Seguridad Interior, en ningún caso sustituirán las respectivas competencias y responsabilidades de las autoridades de los demás órdenes de gobierno, ni tampoco las que ejecuten las Fuerzas Armadas se considerarán de Seguridad Pública. De igual forma, tratándose de fenómenos naturales perturbadores, se señala que la intervención de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, se sujetará a lo previsto en la Ley General de Protección Civil y demás disposiciones aplicables.

Sobre la base de la función de la Secretaría de Gobernación para la conducción de la política interior y para promover la coordinación de acciones en temas de Seguridad Nacional, se prevé la posibilidad de que esa dependencia implemente los esquemas de colaboración necesarios para la efectiva coordinación y ejecución de las acciones o medidas estipuladas en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, así como, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas, destine Fuerzas Federales para que realicen Acciones de Orden Interno, en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requieran.

En el Capítulo Cuarto, "De la inteligencia para la Seguridad Interior", se establece que las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior se apoyarán en las unidades y procesos de inteligencia del Sistema de Seguridad Nacional, a efecto de utilizar y explotar los esquemas que ya se han desarrollado o que se encuentren en proceso de desarrollo, conforme a la Ley de Seguridad Nacional, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que en la materia se emitan, en congruencia con la vinculación de la Seguridad Interior y la materia de Seguridad Nacional.

Asimismo, se prevé que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, desarrollarán actividades de inteligencia para la Seguridad Interior, con el objeto de brindar apoyo en la toma de decisiones en la materia.

El Capítulo Quinto, "Del control de las acciones en materia de Seguridad Interior", puntualiza que la autoridad coordinadora de las Acciones de Seguridad Interior deberá mantener permanentemente informado al titular del Ejecutivo Federal sobre la ejecución de la declaratoria. Asimismo, se señala que al término de las acciones, dicha autoridad remitirá al titular de la Secretaría de Gobernación un informe con los resultados obtenidos y, en su caso, la recomendación de las acciones subsecuentes a desarrollar.

En congruencia con los esquemas de control democrático previstos en la Ley de Seguridad Nacional, se prevé que el titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de dicha Ley, mediante el cual se hará de su conocimiento la conclusión y el resultado de las acciones que se llevaron a cabo por el Gobierno Federal conforme a la Ley de Seguridad Interior.

El Capítulo Sexto, denominado "De los recursos para atender una afectación de seguridad interior", contempla las previsiones anuales en el presupuesto de egresos de la federación, para la atención de las acciones que realicen las Dependencias Federales en materia de seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas en México, por su disciplina, organización y disponibilidad, han sido durante muchos años el principal recurso que tienen la nación para enfrentar y contener los distintos desafíos a la seguridad de las nación que en cada momento se han presentado; sin embargo, su eficacia se ha visto limitada por la falta de un marco normativo adecuado para tal efecto, particularmente en cuanto a las acciones que pueden realizar en tiempo de paz, por lo que es necesario que esa Soberanía considere discutir y aprobar la presente iniciativa, a fin de que se fortalezca su actuación en materia de seguridad interior.

Por las razones expuestas y en ejercicio de las facultades que me otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior

Ley de Seguridad Interior

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios, en la materia.

Las disposiciones de la presente Ley son materia de Seguridad Nacional.

Artículo 2.- En la conducción de las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las disposiciones del uso legítimo de la fuerza.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con otras autoridades, orientadas a la normalización del orden interno institucional en un área o zona geográfica del país, con la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, siendo, entre otras, las siguientes:

- a. Operaciones de restauración del orden, y
- b. Operaciones para auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas y desastres que constituyan una afectación a la Seguridad Interior en términos de esta Ley.

II. Acciones de Orden Interno: 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:

- a. Destacamentos de seguridad;
- b. Escoltas de seguridad;
- c. Establecimiento de bases de operaciones móviles y fijas;
- d. Establecimiento de puestos de seguridad;
- e. Intercepción terrestre, aérea y marítima;
- f. Patrullajes;
- g. Puestos de vigilancia;
- h. Reconocimientos;
- i. Seguridad en instalaciones estratégicas, y
- j. Las demás que se consideren necesarias.

III. Fuerzas Armadas: El Ejército, Armada y Fuerza Aérea;

IV. Fuerzas Federales: Las instituciones de seguridad pública federal;

V. Inteligencia para la Seguridad Interior: El conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, disseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Interior;

VI. Seguridad Interior: La condición que proporciona el Estado Mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población;

VII. Seguridad Nacional: Lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional.

VIII. Uso legítimo de la fuerza: 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.

Artículo 4.- La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación con la participación de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.

Artículo 5.- A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Seguridad Interior está excluida de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Artículo 6.- 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.

Artículo 7.- Son amenazas a la Seguridad Interior, siempre que superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, las siguientes:

I. Actos violentos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional o en alguna de sus partes integrantes;

II. Presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico, tales como una emergencia ambiental, biológica, nuclear, química, sanitaria o cualquier otra que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, y

III. Cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.

Artículo 8.- Las autoridades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán proyectos estratégicos y, en su caso, Acciones de Orden Interno para identificar y atender oportunamente, según su naturaleza, los factores desestabilizadores de la Seguridad Interior, contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

Artículo 9.- Las acciones o medidas adoptadas con motivo de la aplicación de la presente Ley no implican la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías.

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.

Capítulo Segundo

Procedimiento para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior

Artículo 10.- El Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o por su Ejecutivo cuando éstas no se encuentren reunidas, ordenará por conducto de la Secretaría de Gobernación, la implementación gradual de Acciones de Seguridad Interior, cuando se presente alguno de los supuestos señalados en el artículo 7 del presente ordenamiento.

Artículo 11.- En los casos a que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinará la procedencia de la intervención del Gobierno Federal, y dentro de las setenta y dos horas siguientes expedirá el Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 12.- Las peticiones que eleven las Legislaturas de las entidades federativas o su Ejecutivo, deberán contener las consideraciones que las motivan, así como una descripción detallada de los hechos o situaciones que representen una amenaza a la Seguridad Interior, especificando entre otros, los aspectos siguientes:

- I. Amenaza identificada y el impacto de la misma;
- II. Área geográfica, sector poblacional e instituciones vulneradas;
- III. Estadísticas de actos o hechos de naturaleza similar a la amenaza identificada en la entidad federativa o área geográfica afectada;
- IV. Áreas de insuficiencia operativa, técnica y logística para enfrentar la amenaza identificada;
- V. El compromiso de contribuir a la atención de la amenaza en los términos en que se establezcan en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, y
- VI. La demás información que se considere relevante para justificar la procedencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y para la toma de decisiones correspondientes.

Artículo 13.- El Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá contener lo siguiente:

- I. Autoridad o institución federal coordinadora y las demás que participarán;
- II. La amenaza a la Seguridad Interior que se atenderá;
- III. Las entidades federativas o regiones en las que se efectuarán las Acciones de Seguridad Interior;
- IV. Las acciones a cargo de las entidades federativas para contribuir a la atención de la amenaza a la Seguridad Interior;
- V. Fuerzas Federales participantes;
- VI. En su caso, la determinación sobre la disposición de las Fuerzas Armadas para que atiendan la amenaza, observándose lo dispuesto por el artículo 20 de esta Ley;
- VII. Las Acciones de Seguridad Interior que se llevarán a cabo, y
- VIII. La temporalidad de la Declaratoria.

Artículo 14.- La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, previo análisis, podrá estar sujeta a modificaciones y prórrogas las veces que sean necesarias mientras subsistan las causas que le dieron origen. Las modificaciones y prórrogas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 15.- En aquellos casos en que se encuentre en grave peligro la integridad colectiva de las personas y/o el funcionamiento de las instituciones, 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.

Capítulo Tercero

De la intervención de las autoridades federales

Artículo 16.- A partir de la expedición del Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, las acciones que realicen las autoridades federales para su atención, se considerarán como de Seguridad Interior.

Artículo 17.- En ningún caso las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior que lleve a cabo el Gobierno Federal conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir en el cumplimiento de sus respectivas competencias y responsabilidades a las autoridades de los otros órdenes de gobierno.

Las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas, en ningún caso se considerarán de seguridad pública.

Artículo 18.- La Secretaría de Gobernación implementará los esquemas de colaboración necesarios para la efectiva coordinación y ejecución de las acciones o medidas estipuladas en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

Artículo 19.- Las Fuerzas Armadas sólo intervendrán cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:

I. El Presidente de la República a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren;

II. El comandante elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;

III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada una lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el comandante, y

Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las acciones descritas en el artículo 3, fracción I de la presente Ley.

Artículo 20.- La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes, que actuará en coadyuvancia a los esfuerzos coordinados para llevar a cabo las Acciones de Seguridad Interior.

Artículo 21.- Las autoridades atenderán la amenaza a la Seguridad Interior, cooperando en el ámbito de sus atribuciones, bajo la coordinación de la autoridad designada.

Artículo 22.- La Secretaría de Gobernación, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas, destinará Fuerzas Federales para que realicen Acciones de Orden Interno, en aquellas áreas o zonas del territorio nacional que así lo requieran.

Artículo 23.- Tratándose de fenómenos naturales perturbadores, la intervención de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, se sujetará a lo previsto en la Ley General de Protección Civil y, en su caso, a los términos de la presente Ley.

Artículo 24.- Las autoridades federales llevarán a cabo Acciones de Orden Interno para evitar el surgimiento de amenazas a la Seguridad Interior en aquellas zonas o áreas geográficas del país que lo requieran.

Artículo 25.- Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía.

Artículo 26.- Las Fuerzas Armadas realizarán Acciones de Seguridad Interior con su organización, medios y adiestramiento, sin descuidar el fortalecimiento de sus capacidades.

Capítulo Cuarto

De la inteligencia para la Seguridad Interior

Artículo 27.- Las Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior se apoyarán en las unidades y procesos de inteligencia del Sistema de Seguridad Nacional.

Artículo 28.- Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias, considerando los aspectos estratégico y operacional, la cual tendrá como propósito brindar apoyo en la toma de decisiones en materia de Seguridad Interior.

Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información.

Artículo 29.- 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.

En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto de establezcan.

Capítulo Quinto

Del control de las acciones en materia de Seguridad Interior

Artículo 30.- El titular de la autoridad coordinadora de las Acciones Seguridad Interior, mantendrá informado al Presidente de la República de las acciones realizadas, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 31.- El titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional.

Capítulo Sexto

De los recursos para atender una afectación de Seguridad Interior

Artículo 32.- Anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se harán las previsiones necesarias para la atención de las acciones que realicen las dependencias federales, en materia de Seguridad Interior.

Transitorios

Artículo Primero.- La Presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Nota

1 Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.
Objetivo 1. Contribuir a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado Mexicano.
Estrategia 1.6. Fortalecer el marco legal de las Fuerzas Armadas y la jurisdicción militar.
Líneas de Acción:
1.6.2. Impulsar los anteproyectos de decreto de la Ley de Defensa Exterior y la Ley de Seguridad Interior.

Programa Sectorial de Marina 2013-2018
Objetivo 1. Emplear el Poder Naval de la Federación contribuyendo a la permanencia del Estado Mexicano, la paz, independencia y Soberanía Nacional.
Estrategia 1.3. Fortalecer las atribuciones institucionales y actuación del personal naval mediante la creación y actualización del marco jurídico.
Líneas de Acción:
1.3.1. Elaborar nuevos ordenamientos jurídicos que fortalezcan las atribuciones de la SEMAR e incluir nuevas atribuciones en diversas materias.
1.3.2. Reformar, adicionar y/o modificar el marco jurídico existente que de sustento a la actuación del personal de la Institución.
Objetivo 2. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa institucional, contribuyendo a garantizar la Seguridad Nacional y la protección al medio ambiente marino.
Estrategia 2.6. Fortalecer los instrumentos del marco jurídico que den sustento legal a las Operaciones Navales de defensa exterior y seguridad interior.
Objetivo 3. Consolidar la Inteligencia Naval para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas que afecten a la Seguridad Nacional.
Estrategia 3.1. Ampliar la profesionalización y capacidades del Sistema de Inteligencia de la Armada de México (SIAM).
3.1.2. Adecuar la normatividad que sustente las acciones y operaciones del SIAM.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 27 de octubre de 2016.

Diputados: César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales (Rúbricas)

