

Comentario a la Ley de Seguridad Interior *

María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ**

El 21 de diciembre de 2017 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de seguridad Interior, la cual se compone de treinta y cuatro artículos que se encuentran estructurados en seis capítulos, sin contar cinco artículos transitorios que indudablemente forman parte del citado ordenamiento jurídico.

En su capitulado han quedado comprendidos su objeto y terminología; los supuestos para la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior, y su procedimiento; la intervención de las autoridades federales; el rubro de la inteligencia para la seguridad interior; el control de las acciones de seguridad interior, así como las responsabilidades en caso de incumplimiento a lo establecido en la ley en comento.

En el terreno de la filosofía política, las teorías contractualitas plantean que la seguridad es valor fundante del Estado; la búsqueda por obtener seguridad y bienestar lleva a los seres humanos a celebrar entre sí un pacto en el que cada uno se desprende de una parte de sus bienes, derechos y libertades, que transfieren al recién creado a efecto de que éste les garantice disfrutar del resto con seguridad y en paz, sabedores de que no serán atacados por el mundo en el que viven. Conviene enfatizar que no sólo los seres humanos requieren de seguridad, sino que el Estado mismo precisa de ella para los mismos fines, es decir, verse libre de riesgos y peligros; de esta forma es que existen la seguridad nacional, protectora del Estado, y la seguridad pública, protectora de los individuos. Consecuentemente el orden jurídico del Estado debe contener

* Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017.

** Catedrática de la Facultad de Derecho de la UNAM y Directora del Seminario de Derecho Administrativo, turno matutino de la misma. Contacto: <magufer@hotmail.com>.

normas encaminadas a preservar y defender la seguridad tanto de las personas, como de la Nación.

El artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como “... una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.³

En tanto que la seguridad nacional es definida por la Ley de Seguridad Nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.”

Se ha demostrado que seguridad nacional y seguridad pública quedan claramente definidas en el terreno legal; sin que esté de más enfatizar su carácter de función pública, que conlleva el ejercicio de la autoridad, la potestad y el imperio del Estado.

Sin embargo, la irrupción que la Ley de Seguridad Interior hace en el ordenamiento jurídico mexicano causa desconcierto pues a la vez que establece que las disposiciones de tal cuerpo normativo son materia de seguridad nacional, presenta una definición compleja de seguridad interior, de forma que no es sencillo comprenderla cabalmente ni siquiera en un nivel de aproximación:

¹ En congruencia con la definición constitucional la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la propia al disponer que: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y 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 la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

La falta de claridad que presenta no es cosa menor, en el entendido de que las definiciones contenidas en los cuerpos normativos además de aportar claridad para una debida interpretación de la norma, debieran servir para coadyuvar a instrumentar la puesta en marcha de lo que se define, con miras al ámbito de la práctica; situación que en el presente caso se antoja difícil pues pareciera que aunque el contenido de la ley en comento es, acorde con lo establecido, de seguridad nacional, entre ésta y la seguridad interior no cabe la posibilidad de que se trate de una sinonimia, por lo que surge la interrogante de si pudiera tratarse de una relación de género y especie, lo que nos llevaría a pensar que contamos con dos ordenamientos en materia de Seguridad Nacional: la Ley de Seguridad nacional y la Ley de Seguridad Interior.

Lo anterior sin considerar las múltiples ocasiones en que la ley en cuestión remite a la Ley de Seguridad Nacional; muestra de ello es la disposición que considera que son amenazas a la seguridad interior las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, así como aquellas amenazas pormenorizadas en el numeral 5 de este último ordenamiento;

Reconoce como supletoria a la Ley de Seguridad Nacional, pero la relación entre ambos ordenamientos es más estrecha que una supletoriedad, dado lo fuertemente imbuida que se encuentra la Ley de Seguridad Interior por la Ley de Seguridad Nacional.

En este sentido señala también como supletoria a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública; mientras que por otra parte, excluye a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del ámbito de la seguridad interior, lo que sugiere que no obstante que participen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de seguridad interior sus actos no estarán regulados por este ordenamiento jurídico en razón de que pudiera tratarse de otra clase de actos, y que los procedimientos contenidos en esta ley no sean estrictamente de carácter administrativo.

Por consiguiente, la Ley de Seguridad Interior es un ordenamiento construido sobre una inquietante imprecisión del concepto de seguridad interior, que da lugar a confundirlo con el de Seguridad Nacional, y con el de seguridad pública, en perjuicio de la armonización y congruencia del ordenamiento jurídico mexicano, de la población y del Estado mismo.

El ordenamiento en cuestión prevé que ante la presencia de riesgos y amenazas a la Seguridad Interior se procederá a la realización de acciones de seguridad interior. Se advierte que los riesgos se encuentran en una escala menor que las amenazas, pero son situaciones que potencialmente pueden convertirse en algún tipo de éstas. No obstante en ambos casos se procederá a la realización de acciones de seguridad interior, dirigidas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior, sin que en ningún momento se precise en qué se traducen tales acciones, por lo que ante la incertidumbre y el amplio margen de discrecionalidad que se permite en el manejo de riesgos y amenazas en materia de seguridad interior, posibilita la transgresión de derechos humanos.

El núcleo de la Ley de Seguridad Interior lo constituye la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la cual consiste en el acto emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal ya sea por sí, o a petición de las Legislaturas de las Entidades Federativas o de su Ejecutivo cuando el órgano legislativo local se encuentre en receso, que permite y habilita la intervención de la “Federación”

en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica para la implementación de Acciones de Seguridad Interior, en los casos en que ocurra alguna de las amenazas a la seguridad interior previstas en el citado ordenamiento.

Son dos los supuestos previstos para la emisión del acto referido: que las capacidades de las autoridades competentes para atender las amenazas a la seguridad interior se encuentren superadas, o en grado menor, se vean comprometidas; el segundo supuesto contempla que las amenazas sean originadas por carencia o insuficiencia de colaboración de las entidades federativas y municipios en cuanto toca a la preservación de la seguridad nacional.

Ahora bien, si el punto nodal de este ordenamiento es la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la razón de ser de tal acto del Ejecutivo Federal, es la puesta en marcha de las acciones de seguridad interior, las cuales son realizadas por parte de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno.

En cuanto al procedimiento para la emisión de la declaratoria, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá una consideración, pero es únicamente el Presidente de la República quien determina la procedencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, con las consecuencias que ésta conlleva. La expedición de la misma debe realizarse dentro de las setenta y dos horas siguientes a partir de que se recibió la solicitud, y notificarse dicha emisión, a través de la Secretaría de Gobernación, a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, integrada por tres senadores y tres diputados, así como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para finalmente publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades federativas afectadas.

Emitida la Declaratoria, comienza la Intervención de las autoridades federales, y a partir de ese momento todas las acciones realizadas por dichas autoridades serán consideradas como acciones de seguridad interior. Es ineludible mencionar que la Ley de Seguridad Interior establece que en ningún caso las acciones de seguridad interior efectuadas por las Fuerzas Armadas se consi-

derarán o tendrán la condición de seguridad pública, lo que produce desconcierto, toda vez que la realidad revela que el contexto en el que aparece esta ley está marcado por una grave crisis de seguridad pública que pretende ser combatida mediante la intervención de las Fuerzas Armadas. Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha externado su preocupación por considerar que tal intervención conlleva la existencia de violencia y vulneraciones graves a derechos humanos; ha recalcado las particularidades que distinguen sustancialmente a las funciones de policía, de las realizadas por las Fuerzas Armadas, dado que los fines para los que fueron creadas, así como su entrenamiento y preparación, son diferentes, pues a una corresponde velar por la seguridad de los ciudadanos, y a otra defender la soberanía nacional.⁴

Según lo dispuesto por la Ley de Seguridad Interior, en la intervención de las autoridades federales producto de la emisión de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el Presidente de la República nombra a un Comandante de las Fuerzas Armadas, a propuesta del Secretario de la Defensa Nacional y del Secretario de Marina, para dirigir a los grupos interinstitucionales que realizarán las acciones de seguridad interior. Dicho Comandante coordinará tanto a autoridades civiles como militares, por lo que no se puede ser omiso y pasar por alto el diseño previsto en la Ley de Seguridad Interior, que subordina la actuación de las autoridades civiles a la autoridad militar y no sólo en esta disposición sino a lo largo del articulado que integra este cuerpo normativo,

⁴ Días antes de la publicación de la Ley de Seguridad Interior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresaba la importancia de que el Estado mexicano reafirme su compromiso con los derechos humanos, atendiendo las recomendaciones y los llamados de las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de organismos internacionales. Por ello el Estado, debe evitar la militarización de la seguridad pública, adoptar las medidas necesarias para fortalecer la policía, y garantizar un sistema de justicia autónomo e independiente. (OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicados -2017-200, disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>>.

lo que pudiera implicar una tendencia hacia la militarización, con el consecuente debilitamiento de la seguridad pública en manos de las autoridades civiles; con lo que se ignoró lo recomendado a México por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que es necesaria la construcción de un plan específico para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles, conjuntamente con el robustecimiento de la policía para el desempeño de actividades de seguridad pública.⁵

El ordenamiento en cuestión establece que tratándose de seguridad interior las autoridades federales y los órganos autónomos están obligados a proporcionar la información que se les requiera, disposición que lesiona la autonomía de los órganos autónomos y la estructura orgánica del Estado. Además determina que se considerará información de seguridad nacional, toda aquella que se produzca con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, disposición que resulta contraria a los principios constitucionales de máxima publicidad y temporalidad en la reserva.

En suma, la Ley de Seguridad Interior es una construcción normativa que vulnera derechos humanos y crea confusión en el ordenamiento jurídico mexicano, en donde se ve particularmente afectado el derecho a la seguridad jurídica, entre otros derechos humanos fundamentales y principios constitucionales, algunos ya mencionados, por lo que ha sido impugnada a través de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y demandas de juicio de amparo, rechazada por organismos internacionales y por diversas organizaciones de la sociedad civil.

³ Cfr. OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicados -2017-200, disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>>.

DOCUMENTOS

DOCUMENTS

