



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, de la LXIV Legislatura del H. Congreso del a Unión le fueron turnadas, para su análisis y elaboración del dictamen, las siguientes iniciativas:

1. Con proyecto de decreto, que abroga la Ley de Seguridad Interior, presentada por la Dip. Ana Lucia Riojas Martínez, (Diputada sin Partido); y
2. Con proyecto de decreto que, abroga la Ley de Seguridad Interior, presentada por la Dip. Ana Priscila González García y suscrita por Dip. integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la Iniciativa**", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- VI. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado "**Impacto Regulatorio**" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado "**Proyecto de Decreto**" se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

1. En la sesión ordinaria celebrada el 6 de septiembre de 2018, la Diputada Ana Lucía Riojas Martínez, integrante de la LXIV Legislatura, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que abroga la Ley de Seguridad Interior.
2. El 27 de septiembre de 2018, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.
3. En la sesión ordinaria celebrada el 11 de septiembre de 2018, la Diputada Ana Priscila González García e integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que abroga la Ley de Seguridad Interior.
4. El 20 de septiembre de 2018, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.

III. Contenido de las Iniciativas.

A. Postulados de las Propuestas

Para elaborar el presente dictamen, las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora estudiaron los argumentos vertidos por los promoventes, mismos que se exponen a continuación en apartados separados para su fácil identificación:

- Con proyecto de decreto, que abroga la Ley de Seguridad Interior, presentada por la Dip. Ana Lucía Riojas Martínez, (Diputada sin Partido)

La Legisladora, argumenta que esta iniciativa para abrogar la Ley de Seguridad Interior es un reconocimiento explícito al trabajo de análisis del Colectivo #SeguridadSinGuerra sobre las consecuencias de mantener y profundizar un paradigma fallido de militarización de la seguridad, así como de su esfuerzo sólido e informado para la construcción de propuestas alternativas en el marco de la



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la recuperación de la paz en beneficio de los cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas que sufren por la violencia epidémica que vivimos y la crisis humanitaria que implica.

Comenta que la Ley de Seguridad Interior fue aprobada el 15 de diciembre en el Congreso de la Unión y publicada el 21 de diciembre de 2017, para impugnarla legalmente, se presentaron acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por las instituciones del Estado mexicano facultadas para ello, así también un cúmulo de amparos. Al momento está en proceso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la preparación del proyecto que habrá de discutirse para determinar la inconstitucionalidad de la norma sobre seguridad interior emitida por el Congreso de la Unión.

Según la diputada promovente, la Ley no tiene como objetivo el de dar protección a las personas ni a la población civil ni a bienes o negocios las y los ciudadanos. Se trata de una ley para garantizar la impunidad, regularizar el inconstitucional despliegue de más de 50 mil elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina en tareas de seguridad pública para las cuales no cuentan con facultades y preservar la dependencia de la clase política a los militares. Es la consumación de la claudicación de las autoridades civiles a sus responsabilidades constitucionales y la muestra de su incapacidad para el gobierno político de la seguridad. La Ley es la rendición de las autoridades civiles a garantizar la seguridad pública y su entrega a las autoridades militares.

Se trata de una ley para garantizar la dependencia de la clase política a los militares, por ello, a partir de la revisión de los artículos que violentan el orden constitucional, hemos analizado que la legislación sobre seguridad interior debe ser abrogada porque no tiene un sustento constitucional y regulariza un modelo de seguridad fallido que durante más de una década ha significado el incremento exponencial de la violencia criminal y la violencia institucional para combatirla, con un saldo de dolor y daño humano acaso irreparable.

Derivado de los argumentos esgrimidos por la Diputada Ana Riojas, es de advertirse su propuesta de reforma, misma que plasma en los siguientes términos:

Decreto que abroga la Ley de Seguridad Interior



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

Artículo Primero. Se aboga la Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

Transitorios

Primero. El presente Decreto abrogará la Ley de Seguridad Interior al día siguiente de su publicación.

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá, en un plazo no mayor a 180 días naturales, un programa calendarizado para la paulatina desmilitarización de las tareas de seguridad pública conforme las condiciones de cada entidad federativa. Este programa deberá ser acompañado de un plan de certificación, capacitación y profesionalización de las instancias de procuración de justicia conforme lo señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. Con proyecto de decreto que, aboga la Ley de Seguridad Interior, presentada por la Dip. Ana Priscila González García y suscrita por Dip. integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

La Legisladora comienza señalando que el día 21 de diciembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Interior, a pesar de las múltiples críticas y observaciones vertidas por fuerzas políticas, especialistas, académicos y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Comenta que entre los principales cuestionados a esta Ley se encuentra su trasfondo, ya que detrás del planteamiento sobre seguridad interior subyace un intento por normalizar el estado de excepción, es decir, por normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. En este sentido, se puede decir que la Ley de Seguridad Interior busca legitimar el enfoque militarista y la estrategia de combate a la inseguridad de la última década, cuyo corolario es la violación de derechos humanos.

Señala de manera particular, que la Ley de Seguridad Interior, incurre en cuestiones de inconstitucionalidad, debido a lo siguiente:

- El Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior. La seguridad interior no es una facultad otorgada al Congreso de la Unión, dado que no tiene base constitucional, además la seguridad interior no es parte de



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

la seguridad pública, por lo que no es posible derivar la facultad para legislar en la materia. Por ello, es violatoria de los artículos 49 (principio de división de poderes) y 73 (división funcional de poderes) de la Constitución.

- La Ley de Seguridad Interior transgrede el principio de legalidad, dado que ninguna autoridad puede tomar decisiones que no estén previstas o autorizadas en una disposición legal anterior, de modo que la seguridad interior carece de fundamentación, siendo violatoria del artículo 16 de la Constitución, dado que no se funda el acto legislativo.
- Diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior violan el principio de salvaguarda federal, que establece en el artículo 119 de la Constitución, que en casos de trastorno interior, serán las legislaturas locales o el Gobernador (si aquéllas no estuvieran reunidas), las que solicitarán la intervención y protección de las fuerzas federales. La Ley viola este principio, al facultar al Presidente a disponer de las fuerzas federales y armadas a intervenir ante amenazas a la seguridad interior, así como a realizar “tareas permanentes” en materia de seguridad interior. La discrecionalidad otorgada al Presidente y a las fuerzas armadas viola este principio, establecido en el artículo 119 de la Constitución.
- Viola la libre asociación, al establecer que sólo las movilizaciones no serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, debiendo ser mucho más amplio y no ceñirse sólo a las movilizaciones, por lo que es violatoria del artículo 16 de la Constitución.
- Diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior establecen que en las operaciones de seguridad interior se designará a un comandante de las fuerzas armadas para coordinar los trabajos, lo que invade las atribuciones de otros órdenes de gobierno y vulnera las propias atribuciones del Presidente de la República, que en todo caso debería poder designar a quien él decida, sin que tenga que ser forzosamente un comandante, por lo que es violatoria del artículo 89 de la Constitución relativo a las atribuciones del presidente.
- Diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior invaden competencias de estados y municipios, las que sólo podrían replantearse a través de una reforma constitucional y una legislación general, pero la Ley de Seguridad Interior no tiene ese carácter, por lo que es violatoria del artículo 40 de la Constitución respecto a la organización federal de la República.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

- Diversos artículos limitan e invaden facultades del ministerio público y las de autoridades civiles de procuración de justicia, y pueden violentar los derechos humanos, al no preverse que las personas detenidas deberán ser puestas a disposición de inmediato, por lo que es violatoria del artículo 21 de la Constitución relativa a las funciones del ministerio público y del 16 relativo a las detenciones.
- La Ley de Seguridad Interior transgrede disposiciones en materia de recolección de información, ya que prevé que las fuerzas armadas podrán recolectar información mediante medios lícitos, concediendo así que las fuerzas armadas puedan pedir a un juez la intervención de comunicaciones privadas, lo que transgrede el equilibrio de poder cívico-militar, dado que la instancia facultada para solicitar este tipo de intervenciones a un juez son las autoridades civiles, no las militares, por lo que es violatoria del artículo 21 y 16 de la Constitución.

Señala que, por las razones enunciadas anteriormente, es que diputados federales de la LXIII Legislatura de diversos grupos parlamentarios, presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Seguridad Interior.

Derivado de lo anterior, la promovente sugiere al Poder Legislativo a realizar un ejercicio de reflexión en torno a la Ley de Seguridad Interior y en torno al futuro de la política de seguridad de nuestro país. Consideramos que la apuesta del Estado mexicano debe ser tener policías fuertes, eficaces y coordinadas, y no prolongar más una estrategia de seguridad que ha fallado durante los últimos años.

Luego de concluida su exposición, la legisladora proponente plasma su propuesta de reforma en los siguientes términos:

Decreto

Que aboga la Ley de Seguridad Interior.

Artículo Único. Se aboga la Ley de Seguridad Interior.

Transitorios



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para elaborar y aprobar la reforma para el fortalecimiento de las policías e instituciones civiles de seguridad, considerando esquemas de coordinación efectivos, modelos de mando mixto coordinados, mecanismos de capacitación, evaluación y mejora continua de las instituciones de seguridad pública, la mejora en las condiciones laborales, salariales y de seguridad social de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Cuarto. El Poder Ejecutivo contará con un plazo de 180 días para elaborar y ejecutar un programa calendarizado para el regreso gradual de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales.

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. Las propuestas, relativas esencialmente a la organización de la Administración Pública Federal y a una nueva mecánica legal de colaboración entre poderes, órdenes de gobierno y ciudadanía, se sujetaron a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.
2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.
3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

Constitucionalidad y Convencionalidad: Constitucional. La iniciativa en comento persigue un fin jurídicamente trascendente y constitucionalmente válido.

Objeto: La iniciativa en estudio tiene por objeto abrogar la Ley de Seguridad Interior en virtud de la declaración de invalidez de dicho ordenamiento.

V. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera viable y oportuna la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

1. Que, con el objeto de crear un marco jurídico que regule las intervenciones en materia de seguridad pública de las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército, la Armada y Fuerza Área, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior, la cual fue publicada, el 21 de diciembre de 2017, en el Diario Oficial de la Federación. Con ello, se determinó regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.
2. La Ley de Seguridad Interior, contaba con 34 artículos y cuatro transitorios, detalla que la intervención de las Fuerzas Armadas en estados y municipios deberá tener temporalidad y no podrán excederse de un año; aunque por decisión del Presidente podría modificarse el tiempo si persiste la amenaza



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

a la seguridad interior, en donde el apoyo a los estados estará sujeto a la colaboración de las entidades.

Así mismo, autorizaba el uso legítimo de la fuerza a las Fuerzas Armadas y se prevé la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos de sus elementos para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución.

También, señala que sus intervenciones deberán preservar, en todo momento y sin excepción los derechos humanos y sus garantías; aunque menciona que en actos de perturbación grave de la paz pública que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, podría existir una suspensión de derechos.

3. Después de que diversos actores como la CNDH, el I Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el partido político Movimiento Ciudadano, así como diversos diputados y senadores integrantes de la 63 Legislatura del Congreso de la Unión, emitieron acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Señalaron que esta Ley de Seguridad Interior abre la puerta a afectaciones a los derechos humanos como consecuencia del despliegue de los institutos castrenses en las calles y a la impunidad para estos casos, además de incentivar a los mandos policiales a prescindir de su obligación y responsabilidad de garantizar la seguridad en los municipios y entidades federales.

En este orden de ideas, y con una votación de 9 ministros a favor y uno en contra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró oficialmente la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior (LSI) con la cual se buscaba regular la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y combate a la delincuencia.

4. La expedición de cualquier Ley supone el ejercicio de una potestad del Congreso de la Unión, que se encuentra contemplada en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera explícita



Dictamen de la Comisión de
Gobernación y Población, a las
diversas iniciativas con
proyecto de decreto que
abrogan la Ley de Seguridad
Interior.

o implícita, entendiéndose por las primeras aquellas que expresamente se prevén en las cuarenta y siete fracciones del citado artículo y por las segundas a aquellas de las que el Congreso hace uso para hacer efectivas a las señaladas con anterioridad y todas las otras concedidas en la Constitución a los Poderes de la Unión.

Ahora bien, de la lectura del artículo 1o. de la Ley de Seguridad Interior podemos desprender que el legislador ordinario fundamento la expedición de esta ley, en el artículo 73 fracción XXIX-M de la Constitución, que contempla la facultad para que el Congreso de la Unión legisle en materia de seguridad nacional y en el artículo 89, fracción VI del mismo ordenamiento, que establece la facultad del presidente para disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Área en acciones relacionadas con la seguridad interior.

En principio puede sostenerse que la Ley de Seguridad Interior carece de fundamento constitucional y por ende contraviene el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el artículo 73, fracción XXIX-M, únicamente contempla la facultad del Congreso de Unión para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional y no para expedir leyes en materia de Seguridad Interior.

Otro aspecto controvertido, es que el artículo 9o. de la Ley de Seguridad Interior señala que la información que se genere con motivo de la aplicación de esta será considerada de "seguridad nacional", situación que plantea una contravención al principio de máxima publicidad que contempla el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que toda autoridad esta obligada a publicitar sus actos y solo en caso muy especiales, se podrá clasificar como confidencial o reservada, siguiendo los trámites y procedimientos que en su defecto contemplan las leyes de la materia.

Por otra parte, el artículo 11 de la ley de Seguridad Interior prevé que el Presidente de la República por sí mismo, pueda ordenar la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, en total contravención a la denominada garantía federal, prevista en el artículo 119 Constitucional.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

En efecto el citado artículo constitucional, establece dos supuestos en que los poderes de la unión pueden intervenir en una entidad federativa, a saber: a) la existencia de una invasión o violencia exterior, en cuyo caso debe de actuar de oficio; y, b) en caso de sublevación o trastorno interior, les prestará igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Al respecto algunos autores consideran que, si bien es cierto que en el segundo supuesto del artículo 119 constitucional, son los poderes de los estados los que tienen la iniciativa, ello no impide a los poderes federales que actúen, aun en el caso de conflictos domésticos locales, a pesar de que su intervención no haya sido solicitada por las propias autoridades locales; sin embargo, a nuestro parecer, no es posible que federación por sí misma, sin la respectiva solicitud, intervenga en una entidad federativa, puesto que la petición de la entidad constituye una limitante para que la federación intervenga, misma que debe observar el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, ya que se trata del mismo supuesto.

5. Que, derivado de los argumentos anteriores, el pleno del máximo tribunal del país declaró inconstitucional, la Ley de Seguridad Interior, norma que fue impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto para regular la actividad de militares en tareas de seguridad. Por lo que, los ministros determinaron que la ley es inconstitucional porque el Congreso carece de facultades constitucionales para decidir sobre las Fuerzas Armadas, y también sobre la intervención de estas en tareas de seguridad pública.

Por lo que, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, dicha Ley quedó fue declarada inválida en su totalidad.

VI. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a las diversas iniciativas con proyecto de decreto que abrogan la Ley de Seguridad Interior.

Artículo Único. Se abroga la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 26 días del mes de febrero de 2019.