



**INSTITUTO
BELISARIO DOMÍNGUEZ**
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL
DE INVESTIGACIÓN
ESTRATÉGICA

Seguridad interior: análisis contextual, constitucional y político

abril · 2017

Carlos Galindo

Mara Gómez Pérez

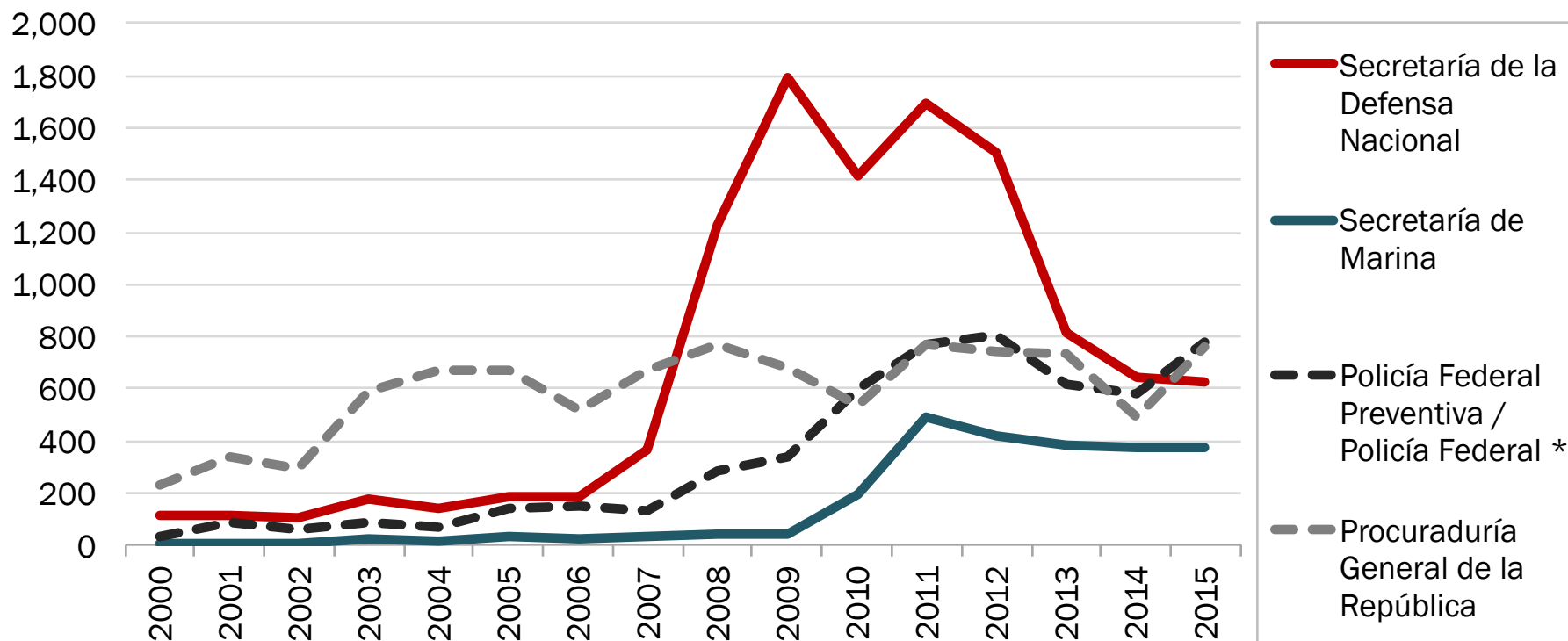
Raúl Zepeda Gil

Agenda

1. Análisis del contexto nacional
2. Análisis de constitucionalidad
3. Análisis político / institucional

Quejas por violaciones a derechos humanos (CNDH)

Quejas contra autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos, autoridades seleccionadas.

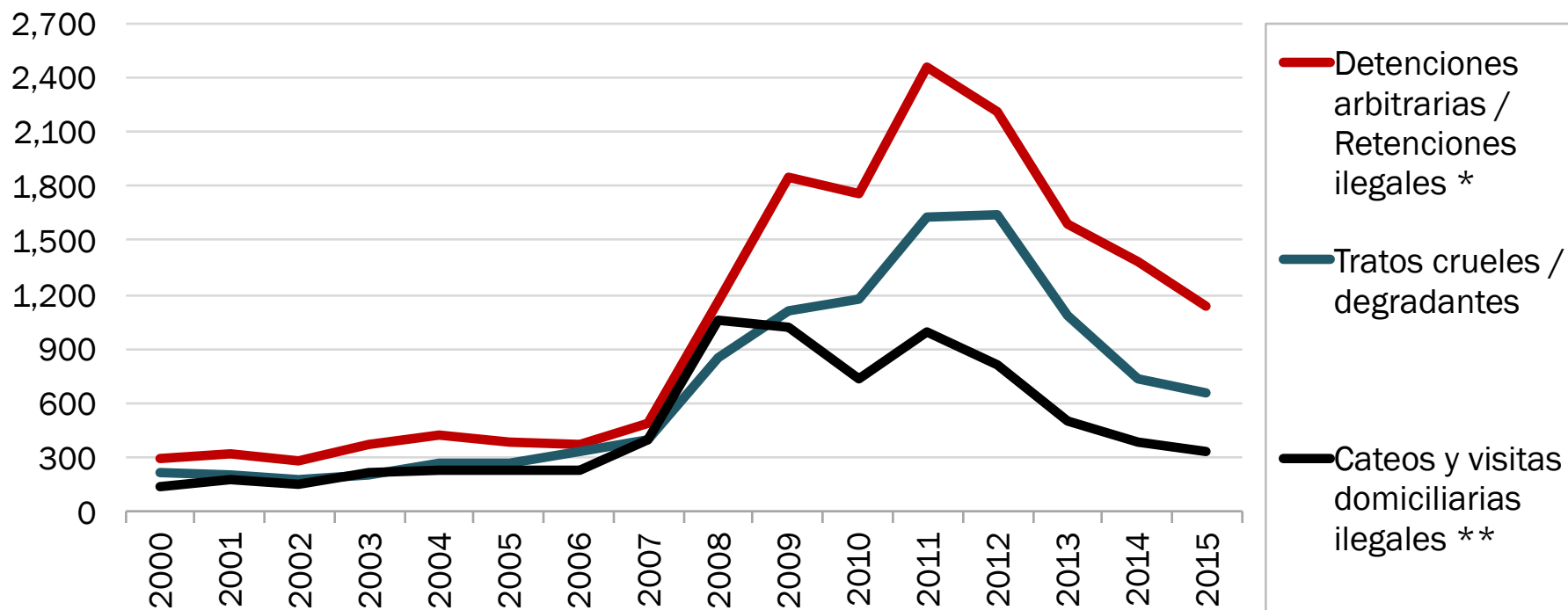


* Quejas presentadas en contra de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

Quejas por violaciones a derechos humanos (CNDH)

Quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, hechos seleccionados.



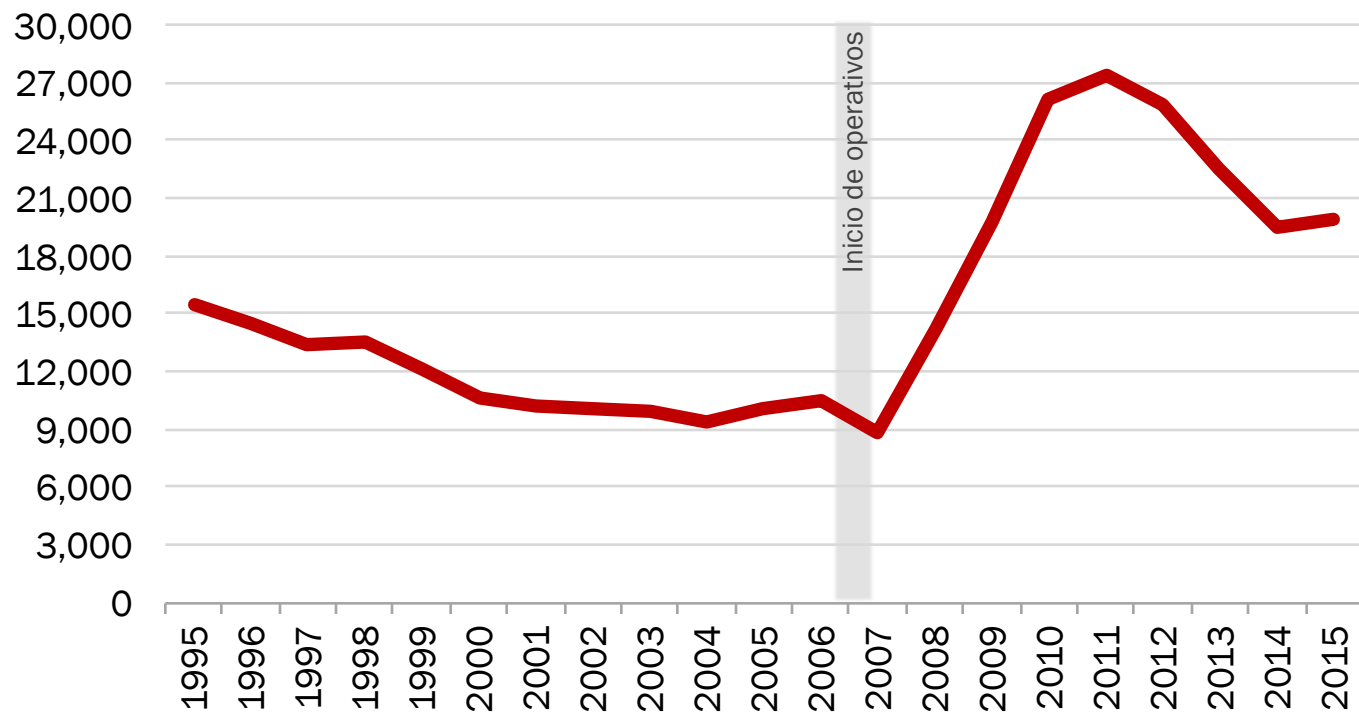
* Incluye quejas por detenciones arbitrarias, detenciones sin la orden correspondiente pero no en casos de flagrancia y retenciones ilegales.

** Quejas por incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

Homicidios en México (INEGI)

Defunciones por homicidio en México



Los análisis desagregados por estados y municipios que concluyen que el aumento de homicidios fue una consecuencia de los operativos conjuntos permanentes pueden leerse en: Escalante (2011a,b); Merino (2011a); Espinosa y Rubin (2015).

Fuente: datos de Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

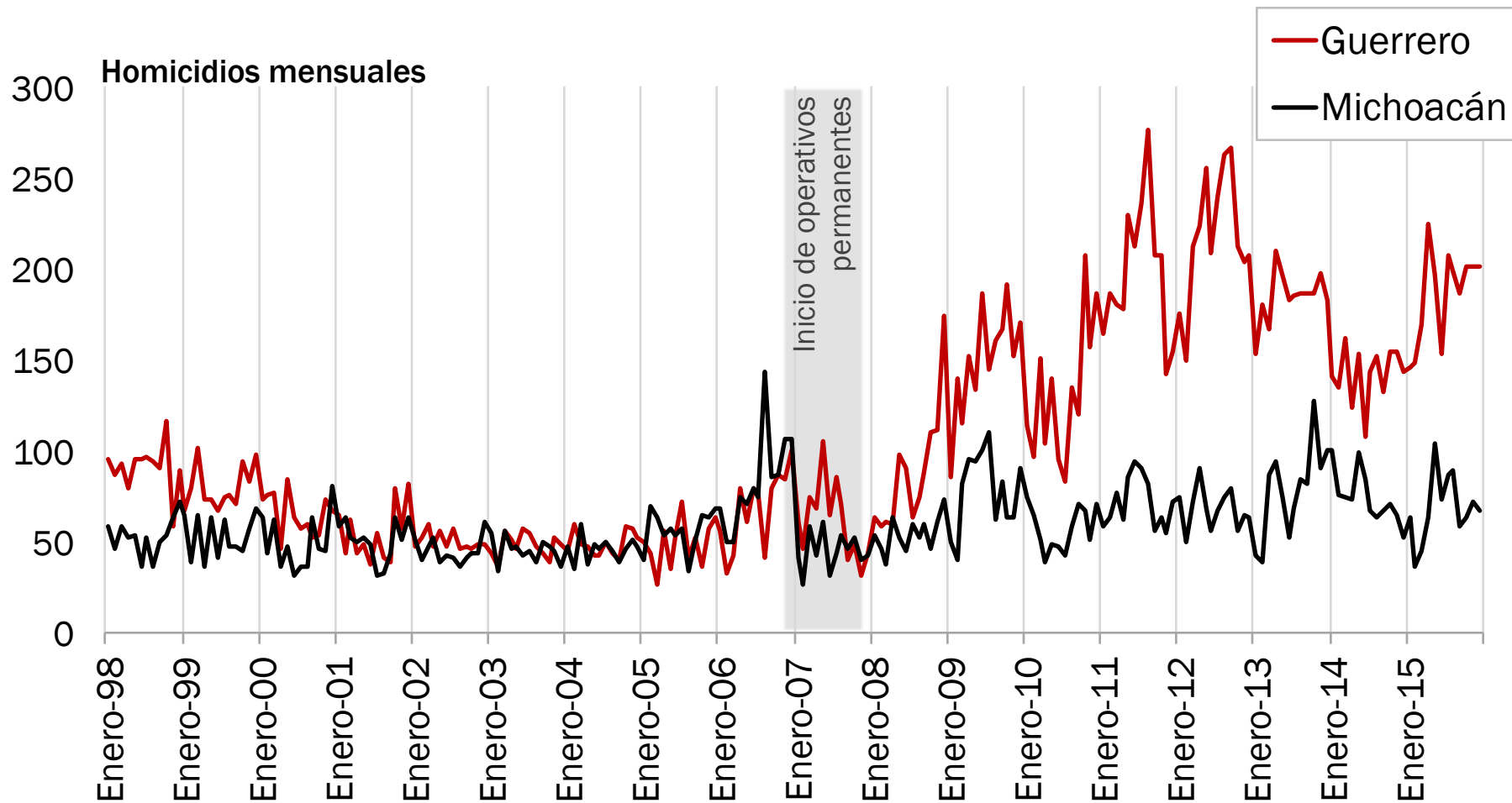
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Objetivo 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social **mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico...**

Estrategia 8.1 [...] localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire

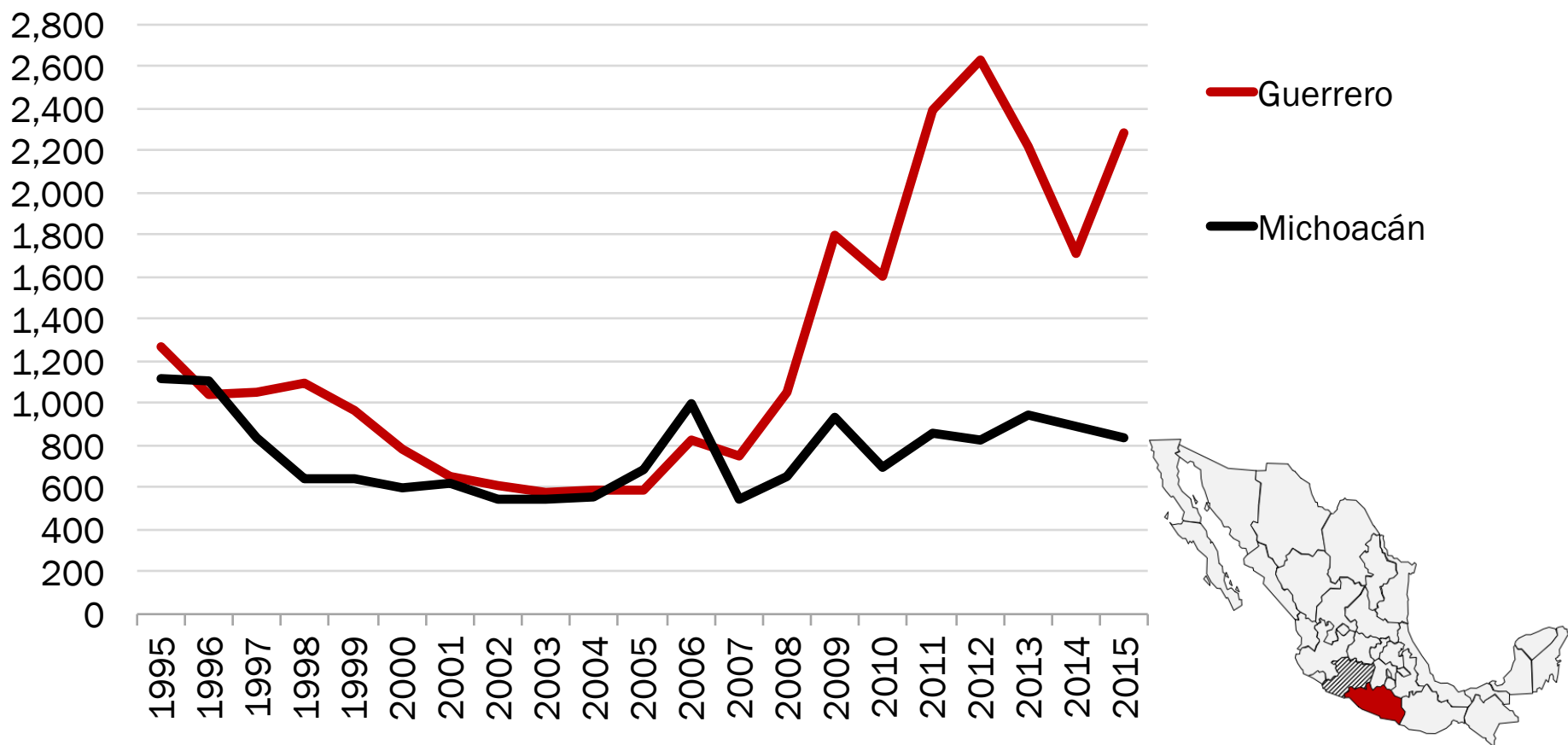
Estrategia 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo. Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. **Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos.**

Homicidios mensuales en Guerrero y Michoacán



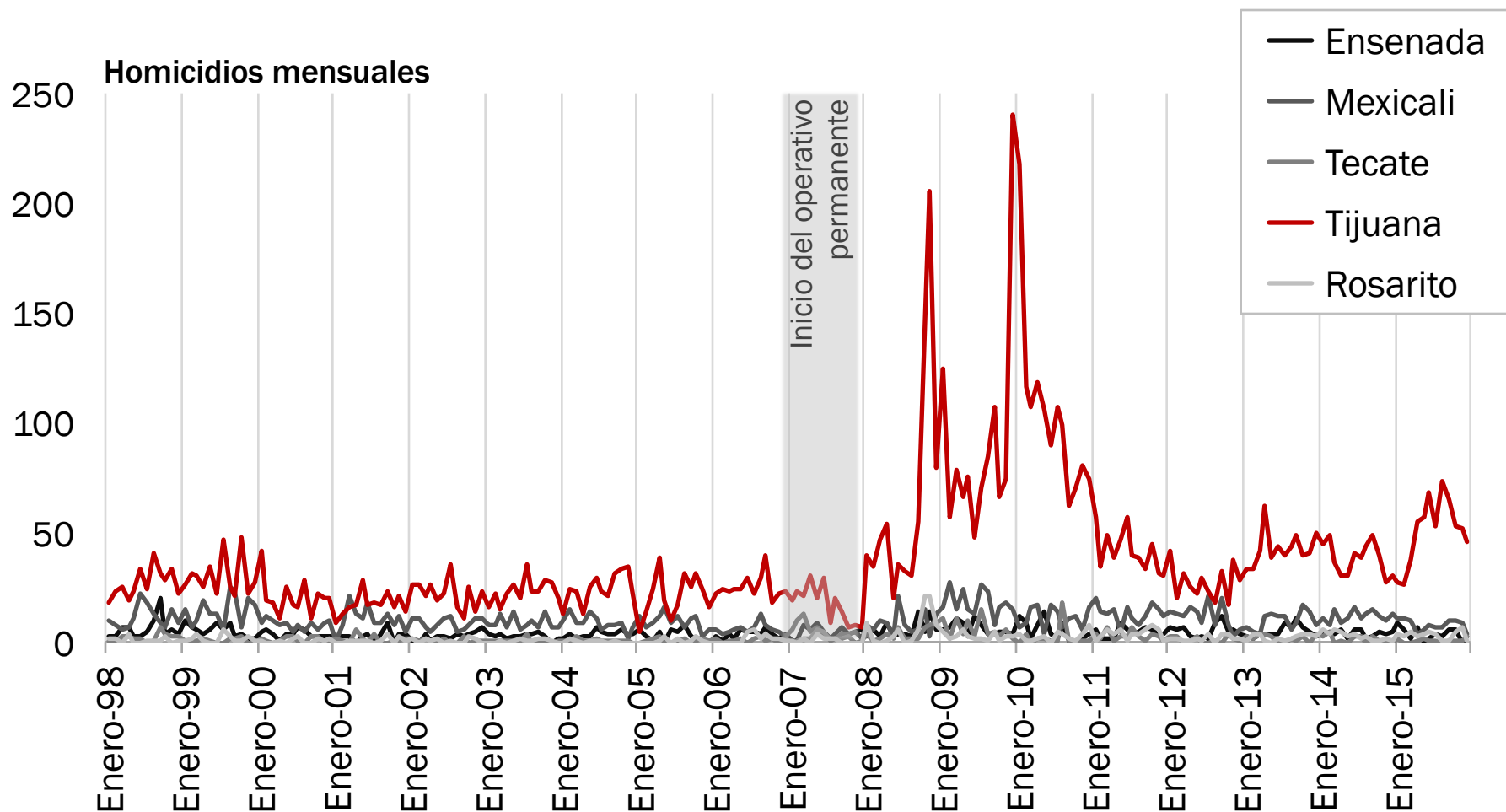
Fuente: datos de Defunciones por homicidio (cifras preliminares para 2015), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a).

Homicidios en Guerrero y Michoacán



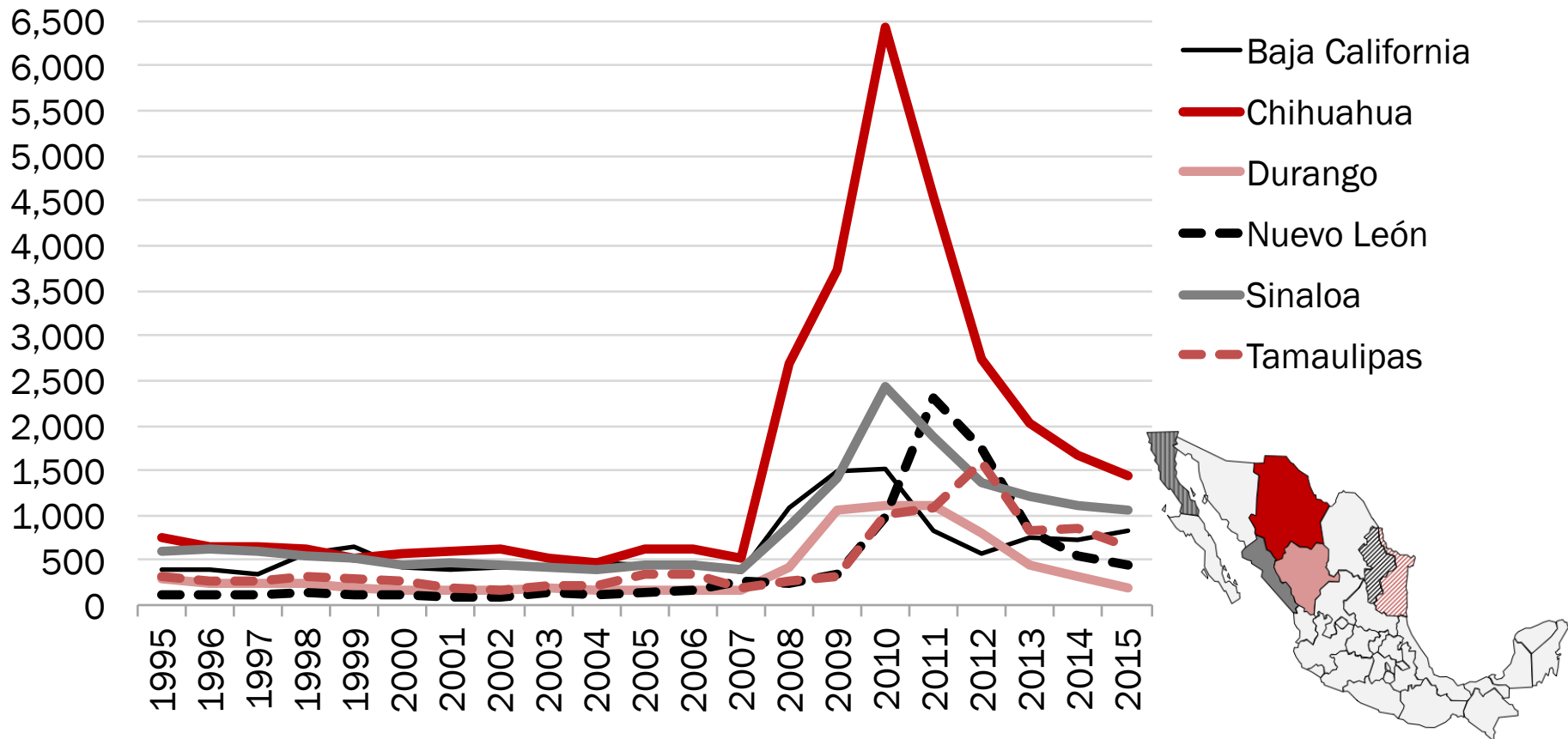
Fuente: datos de Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Homicidios mensuales en **municipios** de Baja California



Fuente: datos de Defunciones por homicidio (cifras preliminares para 2015), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a).

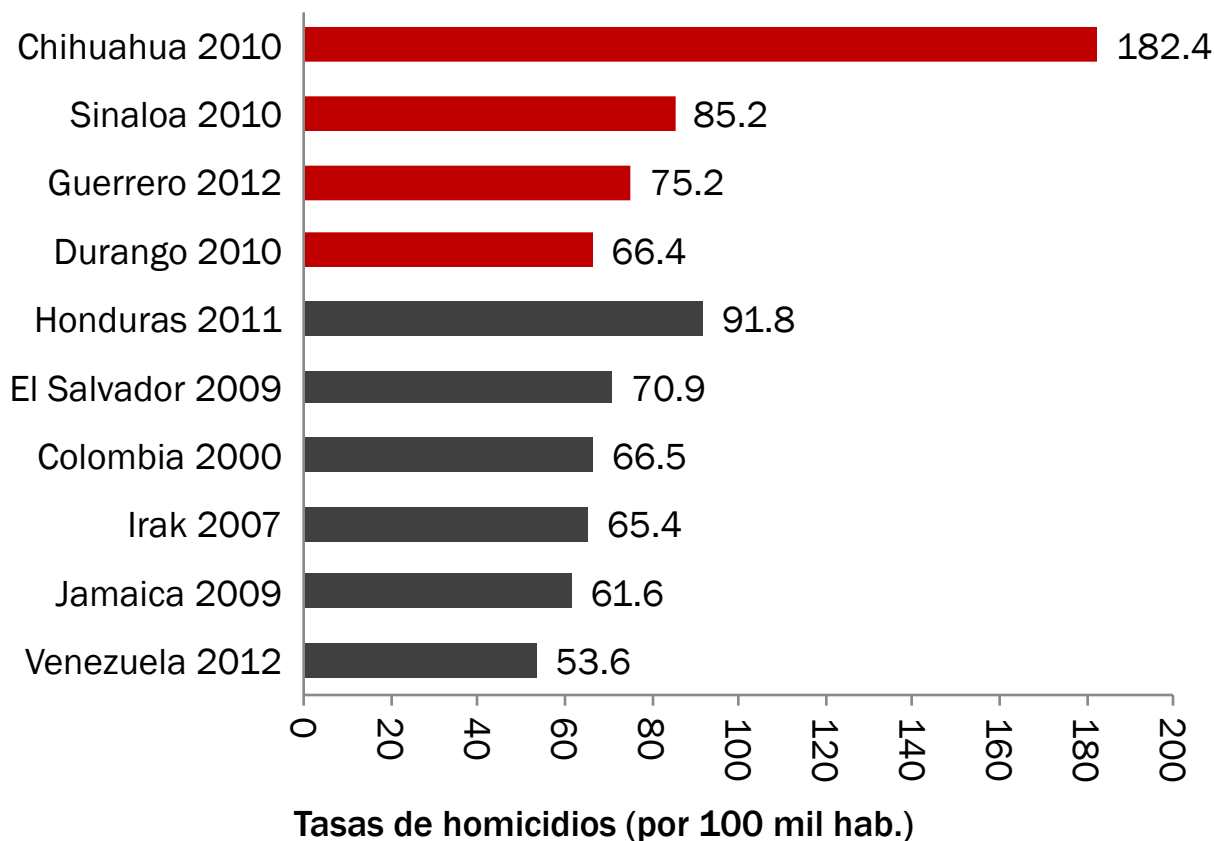
Homicidios en los estados del norte donde iniciaron operativos conjuntos permanentes



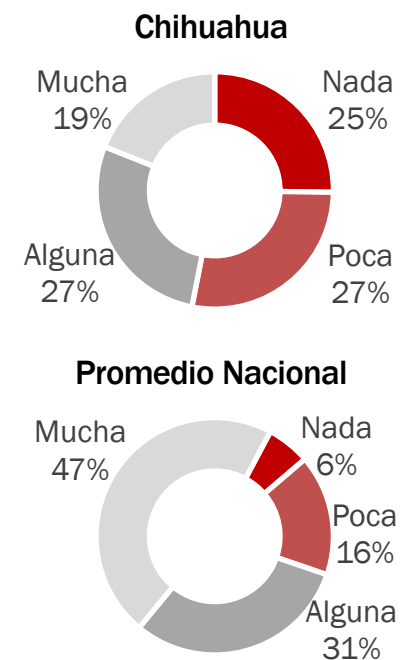
Fuente: datos de Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Tasas máximas de homicidios y confianza en el ejército

Tasas máximas de homicidios durante 2000-2012 en los estados de mayor violencia en México y países seleccionados.



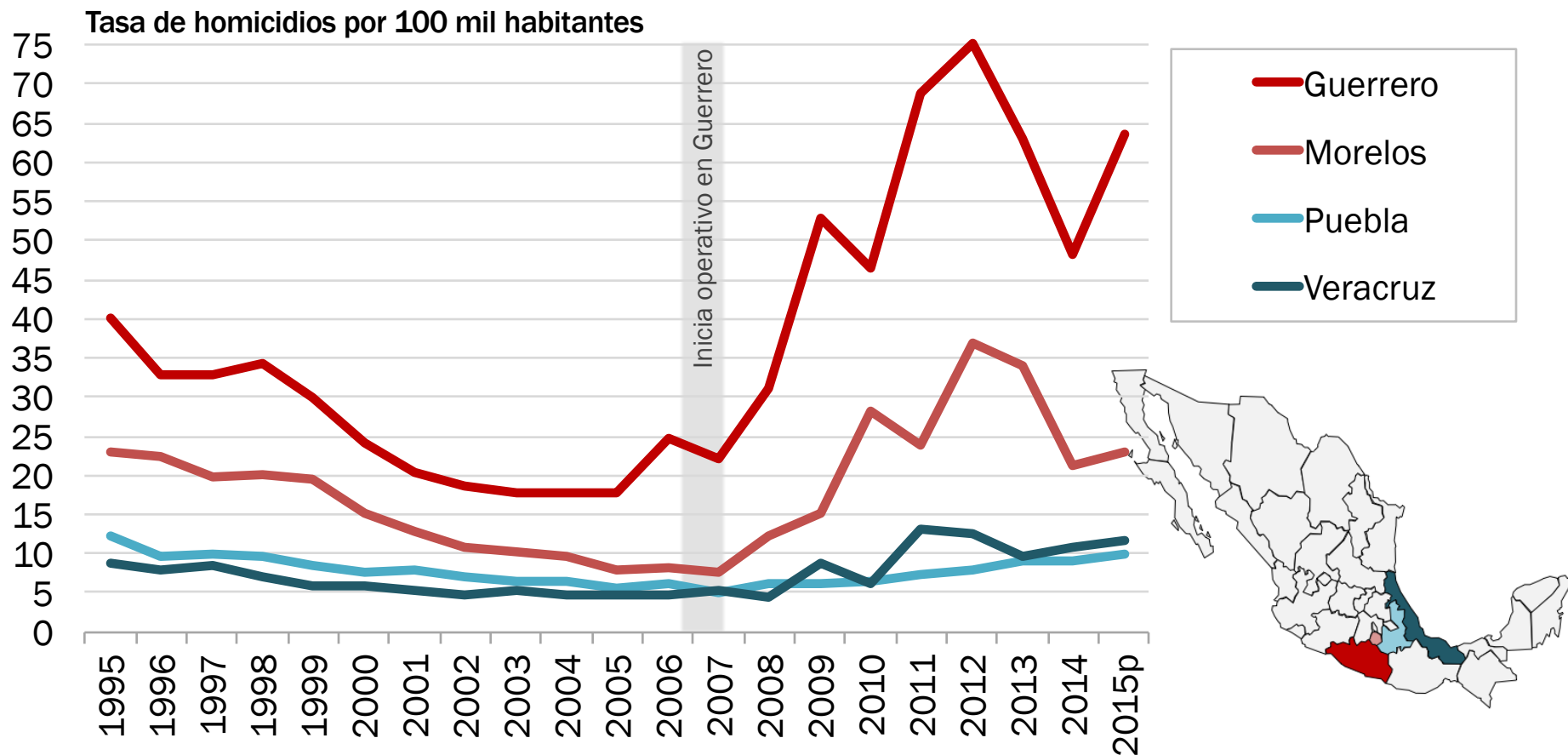
Nivel de confianza en el Ejército, 2011.



Fuente: datos de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (INEGI).

Fuente: datos nacionales de Defunciones por homicidio (INEGI, 2016a) y Estimaciones y Proyecciones de Población, (CONAPO, 2016); datos internacionales de Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, 2016).

Tasas de homicidios en Guerrero, Morelos, Veracruz y Puebla, como ejemplo de propagación de la violencia



Fuente: datos de Defunciones por homicidio (cifras preliminares para 2015), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016a); Estimaciones y Proyecciones de Población, Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016).

¿Continuación de la estrategia?

Ejemplo: Iniciativa en Cámara de Diputados

(Camacho y Tamayo, 13/9/16, art. 3º)

- **Acciones de Orden Interno** (sin necesidad de *Declaratoria*)
 - Destacamentos de seguridad
 - Escoltas de seguridad
 - Establecimiento de bases de operaciones móviles y fijas
 - Establecimiento de puestos de seguridad
 - Intercepción terrestre, aérea y marítima
 - Patrullajes
 - Puestos de vigilancia
 - Reconocimientos
 - Seguridad en instalaciones estratégicas
 - **Las demás que se consideren necesarias**

Análisis de constitucionalidad

Análisis político / institucional

Conceptos de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior concurrentes con los de la Ley de Seguridad Nacional vigente

| Concepto | Ley de Seguridad Nacional | Iniciativas | | |
|-------------------------------|---|--|---|--|
| | | CYT (27/10/16) | RGZ (13/9/16) | MBH (11/1/17) |
| Estado de excepción | No hay (artículo 29 constitucional) | <ul style="list-style-type: none"> · Seguridad o paz públicas · Amenaza a la continuidad de las instituciones · Amenaza a la gobernabilidad democrática | <ul style="list-style-type: none"> · Orden constitucional · Gobernabilidad democrática | <ul style="list-style-type: none"> · Seguridad o paz públicas |
| Seguridad nacional exterior | <ul style="list-style-type: none"> · Integridad del territorio · Soberanía nacional · Integridad física de los habitantes · Integridad de la federación | No hay | No hay | <ul style="list-style-type: none"> · Integridad, estabilidad y permanencia del Estado |
| Seguridad nacional interior | <ul style="list-style-type: none"> · Sabotaje · Rebelión · Traición a la patria · Espionaje · Atentados contra instalaciones y vehículos nacionales · Tráfico de armas de destrucción masiva · Genocidio | <ul style="list-style-type: none"> · Amenaza al orden interno (Ley de Seguridad Nacional es supletoria) | <ul style="list-style-type: none"> · Obstaculizar servicios públicos pertenecientes a áreas estratégicas. | <ul style="list-style-type: none"> · Los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional |
| Seguridad pública | <ul style="list-style-type: none"> · Obstrucción a la persecución del crimen organizado y el terrorismo | No hay | <ul style="list-style-type: none"> · Amenaza al Estado de Derecho · Obstaculizar la prestación del servicio de seguridad pública. | <ul style="list-style-type: none"> · Amenazas de grupos de delincuencia organizada · Delitos contra la salud · Secuestro · Homicidio |
| Protección civil y salubridad | No hay (artículo 73 constitucional, fracc. XVI y XXIX-I). | <ul style="list-style-type: none"> · Pandemias · Desastres naturales · Ataques químicos, nucleares o biológicos | <ul style="list-style-type: none"> · Obstaculizar servicios de salubridad general · Obstaculizar acciones de protección civil | <ul style="list-style-type: none"> · Riesgos en materia de salubridad y protección civil |

Reformas legislativas de expansión/consolidación del régimen de excepción contra la delincuencia organizada

| Reformas legislativas (incluye reformas constitucionales) | Año | Seguridad Nacional / Seg. Pública | Procuración / Administración de Justicia | Salud | Otras |
|--|------|-----------------------------------|--|-------|-------|
| Aseguramiento de Bienes | 2002 | | | | X |
| Ley de Seguridad Nacional | 2005 | X | | | |
| Reforma constitucional de materias concurrentes | 2005 | | X | | |
| Reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal | 2008 | X | X | X | |
| Reforma procesal penal | 2009 | | X | | |
| Ley Federal de Telecomunicaciones | 2009 | X | | | |
| Reforma a la PGR | 2009 | | X | | |
| Reforma al Art. 16 constitucional | 2009 | | X | | |
| Ley de la Policía Federal | 2009 | X | | | |
| Ley de Narcomenudeo | 2009 | | X | X | |
| Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro | 2010 | X | | | |
| Ley de Migración | 2011 | | | | X |
| Robo de petróleo | 2011 | | X | | |
| Justicia Militar | 2011 | | X | | |
| Intervención telefónica | 2012 | | X | | |
| Ley Federal de Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal | 2012 | | X | | |
| Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas | 2012 | X | | | |
| Ley contra el Lavado de Dinero | 2012 | | X | | |
| Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita | 2012 | X | X | | |
| Código Nacional de Procedimientos Penales | 2014 | | X | | |
| Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de hidrocarburos | 2016 | X | X | | |
| Código Militar de Procedimientos Penales | 2016 | X | X | | |
| Ley Nacional de Ejecución Penal | 2016 | | X | | |

Propuestas de nuevas instituciones de Seguridad Interior

| Nuevas instituciones | Iniciativas | | |
|----------------------|---|--|---|
| | Gil (RGZ, 13/9/16) | Barbosa (MBH, 11/1/17) | Camacho y Tam. (CYT 27/10/16) |
| Facultades | Instancia de decisión y coordinación | Instancia de decisión y coordinación | Sólo operativo (coordinación) |
| Nombre | Comité de Seguridad Interior (dentro del Consejo de Seguridad Nacional) | Consejo de Seguridad Interior | 'Grupos interinstitucionales' |
| Integrantes | <ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (presidente del Comité) • Fiscal General de la República • Secretario de la Defensa Nacional • Secretario de Marina • Secretario de Relaciones Exteriores • Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Comisionado Nacional de Seguridad • Comisario General de Policía Federal • Director General del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional • Presidente de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional (Congreso) | <ul style="list-style-type: none"> • Titular del Ejecutivo Federal (presidente del Comité) • Secretario de Gobernación • Fiscal General de la República • Secretario de la Defensa Nacional • Secretario de Marina • Secretario de Relaciones Exteriores • Director General del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional • Secretario de Salud • Secretario de Hacienda y Crédito Público • Secretario de la Función Pública • Secretario de Comunicaciones y Transportes • Secretario de Energía • Presidente de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional (Congreso) • Gobernadores y presidentes municipales de las zonas afectadas | <p>"Art. 19.- [...si participan las Fuerzas Armadas]:</p> <p>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;</p> <p>II. El comandante elaborará el protocolo de actuación [...]</p> <p>III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales [...]"</p> <p>"Art. 20.- La institución o autoridad coordinadora constituirá un grupo interinstitucional con representantes de cada una de las autoridades u organismos participantes [...]"</p> |

Mecanismos de supervisión y control en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior

| Camacho y Tamayo (CYT 27/10/16) | Gil (RGZ, 13/9/16) | Barbosa (MBH, 11/1/17) |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Informe de la "autoridad coordinadora" (sin precisar en la ley) al Secretario de Gobernación.• Informe del Secretario de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN). | <ul style="list-style-type: none">• Puestos de revisión en el vía pública deberán operar con representantes de la CNDH y de los organismos locales de derechos humanos.• Informes generales del Secretario de Gobernación a la CBSN, al inicio de los periodos ordinarios.• CBSN puede ordenar la comparecencia del Secretario de Gobernación durante una declaratoria de afectación a la seguridad interior.• CBSN puede requerir un informe del Secretario de Gobernación de resultados de la declaratoria.• Senado puede decretar el término de la declaratoria. | <ul style="list-style-type: none">• Mecanismos <i>internos</i> de revisión trimestrales y de evaluación semestral, para los cuales pueden firmarse convenios con organizaciones de la sociedad civil.• CBSN puede ordenar la comparecencia de todos los integrantes del Consejo de Seguridad Interior.• CBSN puede requerir informes de todos los integrantes del Consejo de Seguridad Interior.• En casos de probable colusión de servidores públicos, la Fiscalía General de la República y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción remitirán informes trimestrales a la CBSN.• Auditoria Superior de la Federación fiscaliza recursos.• Senado puede objetar la participación de las Fuerzas Armadas en todo momento. |

Gracias por su atención



INSTITUTO DIRECCIÓN GENERAL
BELISARIO DOMÍNGUEZ DE INVESTIGACIÓN
SENADO DE LA REPÚBLICA ESTRATÉGICA

Temas estratégicos 39 Segunda reunión enero 2017

➤ Seguridad interior: elementos para el debate

Contenido

Con el objetivo de aportar insumos para el actual debate parlamentario, se analizan cinco aspectos relacionados con la *seguridad interior*: 1) Se revisa el aumento de la violencia en México ocurrido desde hace una década, y su relación con el despliegue de operativos permanentes de las Fuerzas Armadas en tareas de *seguridad pública*; 2) Se discute si las iniciativas de Ley de Seguridad Interior pueden regular efectivamente a las Fuerzas Armadas y si son efectivas para auxiliar a los gobiernos locales; 3) Se presenta un análisis constitucional de las tres iniciativas; 4) Se problematiza el concepto de *seguridad interior* y los traslapes en funciones de *seguridad pública*; finalmente, 5) Se ofrece una discusión general sobre los procedimientos, instituciones y mecanismos de supervisión y control que se proponen en las iniciativas.

Gráfica 1. Tasas de homicidios en los estados donde iniciaron (en diciembre de 2006) los operativos conjuntos permanentes con las Fuerzas Armadas, y en el resto del país.



Fuente: datos de Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Estimaciones y Proyecciones de Población, Consejo Nacional de Población (CONAPO).



INSTITUTO DIRECCIÓN GENERAL
BELISARIO DOMÍNGUEZ DE INVESTIGACIÓN
SENADO DE LA REPÚBLICA ESTRATÉGICA

Temas estratégicos 37 2016 REPORTE

➤ Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico

Resumen

El presente reporte tiene por objetivo plantear la necesidad de evaluar la política de prohibición y control de drogas, con particular atención a la estrategia de "combate frontal" al narcotráfico. Esta evaluación conformaría un elemento relevante para las discusiones legislativas pendientes sobre sustancias controladas y estrategias de seguridad pública. Con este motivo se revisan normas vigentes relevantes y se examinan los datos oficiales sobre procuración e impartición de justicia en la materia (delitos de narcóticos). También se discute la falta de información adecuada para evaluar el respeto al debido proceso (aspecto clave de la persecución y sanción de estos delitos). Además se analiza el aumento de homicidios ocurrido a partir de 2007 como el ejemplo mejor documentado de las consecuencias no intencionadas del combate frontal al narcotráfico; y se señalan necesidades de información relacionadas con otras consecuencias no intencionadas de la política de control de drogas. A lo largo del reporte se enfatiza la necesidad de generar información *confiable* (a partir de que la propia calidad de los datos sea evaluable) como primer insumo indispensable para la evaluación integral de esta política.

Gráfica 1. Defunciones por homicidio (miles) en México, según año de ocurrencia.



Fuente: datos de Defunciones por homicidio (cifras preliminares para 2015), Estadística de Defunciones, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016).

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3204>

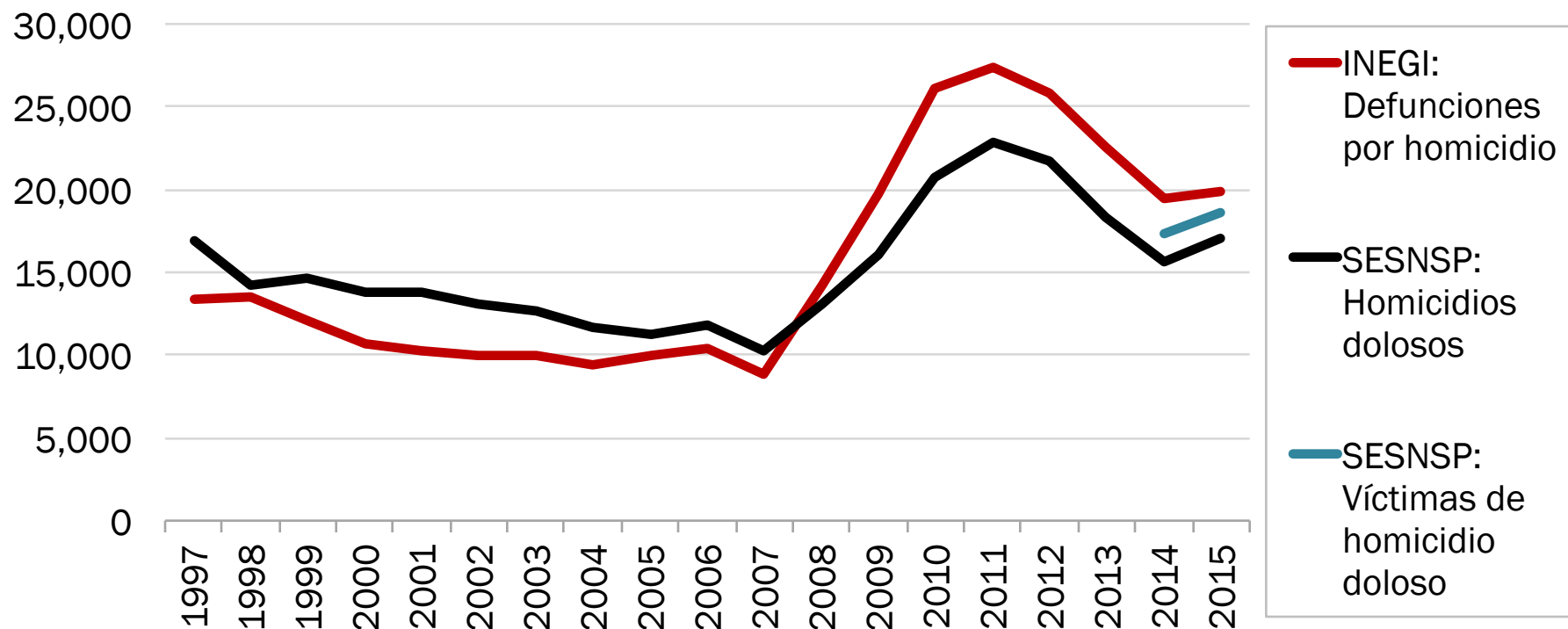
ANEXO

Casos documentados de violaciones graves a DH

| Caso | Violación |
|-------------------------------------|---|
| Rosendo Radilla Pacheco (CoIDH) | Detención arbitraria y desaparición forzada |
| Teniente Muñoz Guzmán (CIDH) | Desaparición |
| General Gallardo Rodríguez (CIDH) | Detención arbitraria y violación a las garantías judiciales |
| Hermanas González Pérez (CIDH) | Detención arbitraria y tortura sexual |
| Ejido Morelia (CIDH) | Tortura y ejecución |
| 4 civiles de Rosarito (CNDH) | Tortura |
| Jorge Antonio Parral Rabadán (CNDH) | Ejecución extrajudicial |
| Miriam Isaura López Vargas (CNDH) | Tortura física, sexual y psicológica |
| 25 personas en Tijuana (CNDH) | Detención arbitraria y tortura |

INEGI *versus* SESNSP

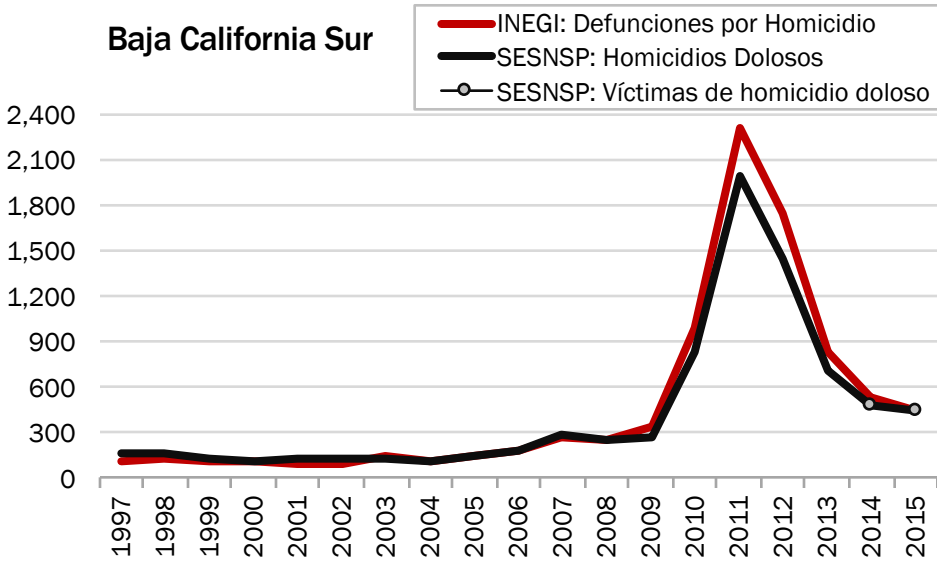
Homicidios en México, según las dos fuentes oficiales.



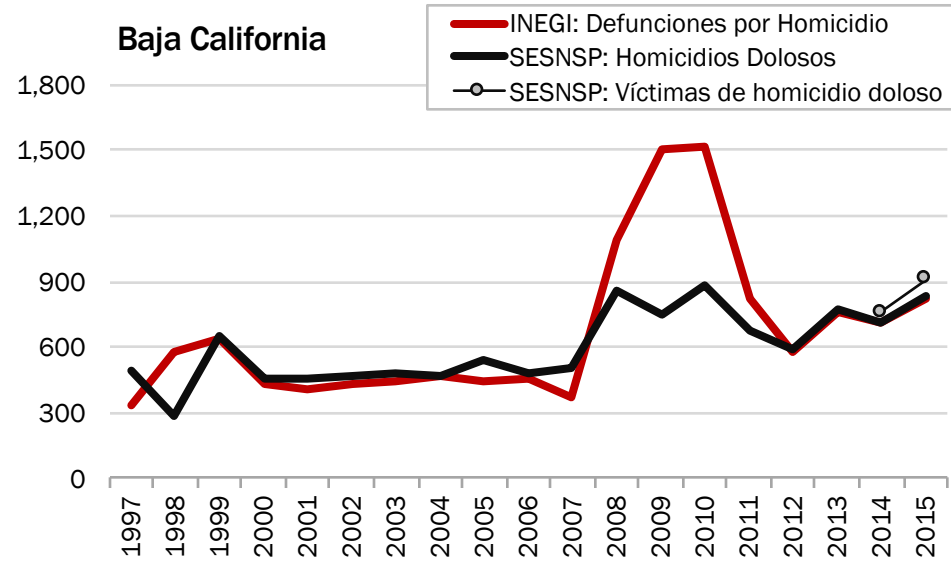
Fuente: datos de Defunciones por homicidio, de Estadísticas Vitales, INEGI (consultado 7/9/16); datos de Homicidios dolosos y Víctimas de homicidio doloso, de Incidencia Delictiva, SESNSP (consultado 7/9/16).

INEGI *versus* SESNSP

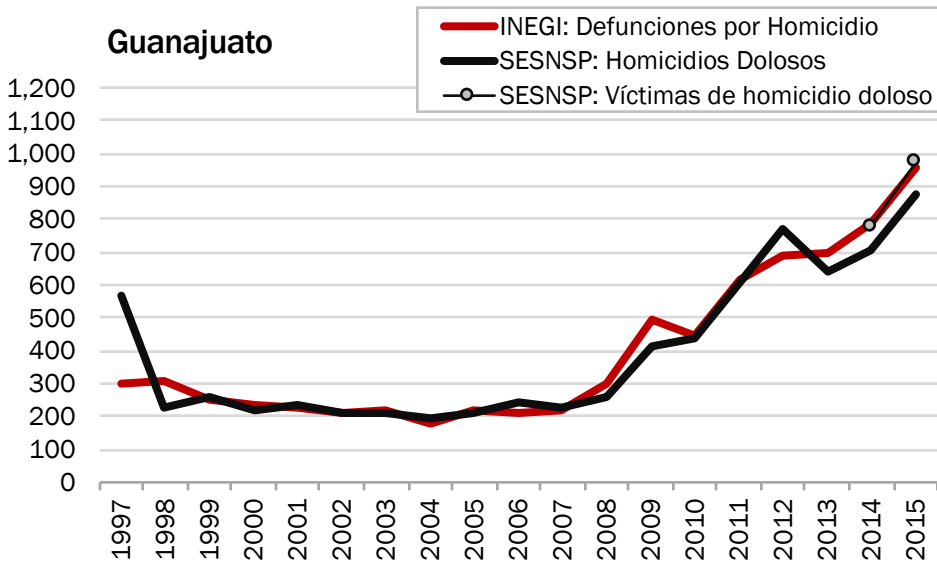
Baja California Sur



Baja California



Guanajuato



Veracruz

