

SEGURIDAD NACIONAL DERECHO OMNIGARANTE QUE LEGITIMA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES.

J. ALFONSO SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA¹

ANTECEDENTES

La discusión de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, que nos convoca a este Foro, es una acción legislativa que responde a la inusual solicitud que a fines de 2007 el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional hizo a la LX Legislatura. Las razones expresadas en aquel entonces correspondieron al planteamiento de una Institución de Estado, sinceramente preocupada en generar el marco legislativo adecuado a las tareas que, en materia de Seguridad Interior, les fueron asignadas por su Mando Supremo. Dentro de la reflexión institucional la percepción de riesgo al respeto a los Derechos Humanos, fundamentalmente a la garantía de libre tránsito, restringida por los Centros de Control (Retenes) fue especialmente señalada en la petición, era visiblemente evidente.

No nos detendremos aquí en el trabajo legislativo que se llevó a cabo con antelación al envío de la iniciativa del Ejecutivo, hecho ocurrido hasta el 23 de abril de 2009, y en el que la petición castrense se diluyó en función de intereses ajenos a la institución, al sostener que lo pretendido lo constituía la legalización de la acción castrense en labores de seguridad pública, lo que generó la razonable suspicacia de los Señores Senadores y lamentablemente distrajo su atención hacia la formulación no del marco jurídico requerido por las fuerzas armadas, llevándoles a generar un parapeto defensivo a favor de los derechos Humanos, perdiendo el valor omnigarante de la seguridad nacional como el derecho que garantiza el libre ejercicio de los derechos humanos y las garantías individuales.

Esta situación generó el proceso que esta Soberanía está llevando a cabo en el que la polémica social, académica, política y legislativa no está exenta de generar diversos escenarios que han obligado a un regateo legislativo a la solicitud original, en tanto el origen de dicha demanda —la violencia generada por el crimen organizado—escaló a niveles que cumplen con los requisitos de insertarlo en riesgos para la seguridad interior, componente integral de la Seguridad Nacional.

El rechazo social en torno a estas reformas es producto de una lectura sesgada por la cultura de simulación política, que fortalece un falso dilema de militarización por sobre el dramático riesgo de colapso de la seguridad colectiva como derecho omnigarante de los muy esgrimidos y citados derechos humanos como argumento en contra de la solución legislativa que se debate.

Mantener la indefinición legislativa en este tema, se antoja suicida ante una sociedad ávida de paz con justicia y dignidad, de estabilidad social y de seguridad pública e institucionalidad en el gobierno, legítimas exigencias expresadas en acciones ciudadanas, como la Caravana por la Paz, y que ante la incomprensión y el temor electoral del aparente

¹ Diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

costo político, fortalecen su oposición a reconocer la gravedad del problema en el ámbito de la seguridad nacional, y esgrime como única opción el retiro del Ejército a sus cuarteles, sin medir las consecuencias reales que, en este momento, la satisfacción de esta demanda conllevaría en detrimento del ejercicio de derechos humanos y garantías individuales.

I.- Problema jurídico a resolver

I.1.-Definición de la Seguridad Nacional y sus componentes.

El reconocimiento de la seguridad nacional como derecho omnigarante, esto es, un derecho que legitima el libre ejercicio de todos los demás derechos humanos y de las garantías individuales, debe ser el eje rector de las acciones legislativas que se han propuesto enriquecer la minuta senatorial de reformas a la Ley de Seguridad Nacional.

Concebir a la seguridad nacional como un derecho omnigarante para todas y todos los habitantes del territorio nacional, imprime al concepto de seguridad nacional una característica sustantiva dado que al ser el bien jurídico tutelado el Proyecto de Nación contenido en el texto constitucional, tal y como lo establece el artículo 26 de nuestro Pacto fundamental, todos los derechos, garantías individuales y sociales así como la preservación de las instituciones democráticas del Estado, tendrían que ser resguardadas por el propio Estado Mexicano en su conjunto.

I.2.-Fortalecer la facultad prevista en la VI fracción del Artículo 89 de la Constitución en concomitancia con los Artículos 16; 21; 29; 40; primer párrafo del 41; 49; fracción XIV del 73; 78 y el 129.

La solución legislativa que se está construyendo, busca fortalecer la facultad que, en materia de Seguridad Nacional, se ha previsto constitucionalmente para el Ejecutivo, cuyo espíritu se sustenta en el reconocimiento del Primer Mandatario como recipiendario de la voluntad popular mayoritaria, expresada en las urnas para presidir a la República, calidad que obliga, a generar la concomitancia de esta facultad con los principios rectores de nuestro Pacto Social, cuya columna vertebral son las garantías individuales; la excepcionalidad contemplada por el artículo 29 y la corresponsabilidad entre Poderes decretada por el artículo 41.

En base a ello, se considera fundamental aplicar los mecanismos descritos por el artículo 29 en materia de corresponsabilidad de Poderes, puntualmente en el proceso de autorización o fiscalización de la Soberanía representada por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, rechazando el argumento de la celeridad puesto que esa excusa debe ser abordada y resuelta en la legislación interior del propio Congreso.

Abdicar de la facultad de autorización y fiscalización que el Pacto Federal otorgó a los representantes populares desde la concepción del artículo 29 en 1857 fractura el espíritu de nuestra Carta Magna en sus cimientos.

II.- Valoración de los conceptos constitucionales involucrados en el asunto a resolver.

II.1.- Seguridad Nacional en nuestra Constitución

El término Seguridad Nacional, introducido en la Constitución Mexicana en 2004, se vincula a los siguientes Artículos de la Carta Magna: 29; 73; 89; 118 y 119.

La definición que se asumió en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, la especifica como

las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio nacional; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Para la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad nacional es un derecho omnígarante, esto es, un derecho que legitima el libre ejercicio de todos los demás derechos y que, como derecho, es responsabilidad del Estado su pleno ejercicio, y en este tenor se infiere que sin seguridad nacional, el ejercicio de los derechos humanos y de las garantías individuales se coarta.

II.2.-Seguridad Pública en nuestra Constitución

Sobre la Seguridad Pública se relacionan los siguientes elementos constitucionales: Párrafos 9° y 10° del Art. 21; Párrafo 3° del 32; Fracción XXIII del 73; Inciso h), Fracción III, y Fracción VII del 115; Apartado c), Base Segunda, Inciso e) Fracción II y Apartados e) y g) del 122, definiéndola como:

La función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como por la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Los párrafos 9 y 10 del recientemente reformado artículo 21 de la Constitución marcan claramente la concurrencia de la Federación, del D.F. de los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública y establece puntualmente que ésta, es un asunto de *carácter civil*, calidad reconocida en el Pacto que forzosamente obliga a discernir su ámbito administrativo civil.

II.3.- Fuerzas Armadas en la Constitución

Los artículos Constitucionales relacionados con las Fuerzas Armadas son 10; 31; 32; 35; 73; 76; 78; 89; 123 Y 129.

De cara a la transición de los gobiernos encabezados por militares hacia un gobierno encabezado por un civil, en 1944 se atribuye al Ejecutivo:

La competencia para disponer del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea para la preservación de la Independencia y Soberanía de la Nación.

En la reforma del 5 de junio del 2004, se modifica la fracción VI para introducir los conceptos de Seguridad Nacional como obligación del titular del Ejecutivo y precisar que la facultad presidencial del uso de la fuerza armada se constriñe a los componentes de la Seguridad Nacional, es decir la seguridad interior y la defensa exterior, quedando el precepto constitucional como sigue:

Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

A partir de ese momento, se refrenda que el mando de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente queda en manos del Presidente de la República, máxima autoridad civil que la subordina, en función al mandato soberano del pueblo, con lo que los integrantes de la Fuerza Armada Permanente ratifican su respeto a la democracia mexicana, su lealtad al mandato popular y refrendan su pertenencia al pueblo del cual provienen.

Para acentuar aún más su origen y destacar su calidad de Institución del Estado, nuestra Carta Magna precisa que el sostenimiento de la Fuerza Armada Mexicana es competencia del Poder Legislativo, como lo estipula la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución, con lo que se refrenda la subordinación, la disciplina y lealtad de los institutos armados a la República y a la Soberanía Nacional, representadas en el Congreso de la Unión.

Derivado del incontrovertible hecho de que el último golpe de Estado registrado en la historia nacional se produjo en febrero de 1913, durante la llamada “Decena Trágica” y que a partir del derrocamiento del Gral. Victoriano Huerta por el Ejército Constitucionalista se perfiló un desempeño de las instituciones castrenses en función a la construcción de un Estado tendente a fortalecer la paz como sustento de la justicia y el desarrollo social, las principales tareas de nuestras Fuerzas Armadas son:

Misiones del Ejército y la Fuerza Aérea son:

- a) Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación;
- b) Garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas.
- c) Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
- d) En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.
- e) Recientemente y en función de interpretación de la SCJN, las fuerzas armadas pueden actuar como coadyuvantes de la policía en materia de seguridad pública, y este es el único sustento jurídico que permite la participación de nuestras Fuerzas Armadas en las acciones encomendadas por el Titular del Ejecutivo Federal, las cuales han sobre pasado los parámetros propios de la Seguridad

Pública, por lo que la coadyuvancia resulta insuficiente para atender las necesidades derivadas de riesgos a la Seguridad Nacional.

En tanto, las Misiones de la Armada de México son:

- a) Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional;
- b) Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zonas marítimo-terrestres, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental, así como en aguas interiores y vigilar los derechos de la soberanía en la zona económica exclusiva.
- c) Proteger el tráfico marítimo, fluvial, lacustre, incluidos los respectivos espacios aéreos.
- d) Salvaguardar la vida humana en el mar y en las aguas interiores;
- e) Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción;
- f) Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre y emergencia;
- g) Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales.
- h) Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marítimas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo a embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable.
- i) Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marinos.

Como se puede observar la Armada de México, al igual que el Ejército y Fuerza Aérea, en materia de seguridad pública sólo pueden y deben actuar como coadyuvantes de la autoridad civil responsable de esa materia, y en caso de los riesgos a la Seguridad Interior como componente de la Seguridad Nacional, no cuentan con las disposiciones puntuales que orienten y, en su caso, limiten su intervención para cumplir con el mandato de garantizar la Seguridad Nacional como derecho omnigarante, que legitime el libre ejercicio de todos los demás derechos de los mexicanos.

II.2.-Necesidad de fortalecer el marco legal y reglamentario para responder legislativamente a las premisas planteadas por el 29 constitucional desde 1857.

Es menester reconocer que, en cualquier sociedad y en cualquier época de la historia el tema de restricción o suspensión del ejercicio de las garantías individuales o derechos humanos ha sido un asunto detonador de enormes controversias, sin embargo, desde Maquiavelo se reconoció la oportunidad y beneficio que, a favor del Estado de Derecho, representó para Roma la aplicación de la dictadura,

... cargo temporal, nombrábase (en Roma) dictador para resolver determinado conflicto hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consulta, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo (tribuno), o derogar la antigua constitución política para establecer una toda nueva.

Nuestra historia constitucional, sobre todo en 1856-57, es paradigma del profundo debate de los constituyentes en torno al artículo 34 de la iniciativa –posteriormente re-numerado 29 en el texto aprobado- de cuya riqueza argumental da fiel cuenta don Francisco Zarco, legislador y cronista parlamentario. Baste recuperar la síntesis de intervenciones para constatar la entrega y convicción que ilustres defensores de los Derechos del Hombre, esgrimieron para legislar en materia de excepcionalidad ante los casos de *invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.*

Los defensores a ultranza de las garantías individuales, asumieron con toda responsabilidad, su obligación de garantizar que la excepcionalidad derivada por esas condiciones no sirviera de excusa ni pretexto para, - como lo expresó Don Filomeno Mata-, *subvertir los principios constitucionales.* Estos hombres sufrieron en carne propia persecuciones, cárcel y destierros, producto de la discrecionalidad con la que los tiranos en turno, sobre todo el recurrente Santa Anna, desconocían derechos, abusando de la ausencia de tal hipótesis en el texto constitucional.

Hombres de la autoridad liberal de Zarco, Arriaga, Cerqueda, Olvera y Ocampo, entendieron que el mejor servicio a la Patria, era incluir en el Pacto Constitucional los mecanismos para aplicar un Estado de excepción, así como sus alcances, regulando con ello las funciones del Ejecutivo en el caso de presentarse cualquiera de las hipótesis del enunciado del artículo.

En una magistral argumentación, Ocampo defendió la disposición recurriendo al símil del enfermo y el remedio, afirmando que, muy a su pesar, como médico reconocía que por muy amargo que resultase suspender garantías, esta era la última medida para garantizar el retorno a la normalidad del Estado mexicano o, como reiteró el liberal, recuperar *la salud de la República.*

En 1917, el artífice del nuevo Ejército Mexicano, el Gral. Francisco Múgica, junto a sus colegas legisladores Recio, Colunga, Román y Monzón, ratifican la vigencia del postulado del 57 y lo enriquecen al establecer la regionalización de la aplicabilidad del enunciado, y al determinar que el decreto que estableciera la suspensión precisara que afectaría a todas aquellas garantías individuales que fuesen obstáculo, para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de emergencia.

Por ello, hoy que corresponde una vez más al Legislativo definir con la óptica del siglo XXI las *perturbaciones graves de la paz pública, los casos que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto,* bajo el principio rector de que reconoce a la Seguridad Nacional como derecho omnigarante, es preciso mantener y ratificar la colegiación de Poderes a

través del mecanismo de corresponsabilidad que se gestó desde 1857 para que Gabinete, Titular del Ejecutivo y Congreso de la Unión, como representantes de la Federación y la Soberanía Popular, autoricen la declaratoria de Emergencia entendiendo que el uso de la Fuerza Armada Permanente en el ámbito de la Seguridad Nacional conlleva intrínsecamente la restricción del ejercicio de algunos derechos al interactuar con la población, con el único fin de garantizar el derecho omnígarante que legitima el ejercicio colectivo de los derechos humanos y las garantías individuales de los mexicanos.

III.- Análisis legislativo de la Minuta enviada por el Senado de la República².

En sus consideraciones, la minuta indica que, si bien resulta cierto que el artículo 89, fracción VI de nuestra Constitución Política, señala que es obligación del Ejecutivo Federal la preservación de la Seguridad Nacional y que, de manera general, el propio texto constitucional, en diversas disposiciones, establece que la seguridad interior es un componente de la seguridad nacional, esto no se refleja en la Ley de Seguridad Nacional, ya que “no establece las causas específicas y el procedimiento a seguir para que el Presidente de la República disponga de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior”.

Adicionalmente, señala que, “en los hechos, el Presidente de la República ha ejercido [esta] facultad constitucional”, por lo cual es necesario “especificar que la seguridad interior, no se asimila a seguridad pública, aunque en algunas circunstancias la misma se pueda ver comprometida por situaciones que rebasan la capacidad de las autoridades civiles, para atender una crisis de seguridad pública...”

Sin detenernos demasiado en las Consideraciones de la Cámara de Senadores, únicamente debemos señalar que el dictamen realiza, en sus consideraciones, una pormenorización detallada de las nuevas disposiciones contenidas en el Proyecto de Decreto.

En cuanto al articulado, debemos mencionar lo siguiente:

El artículo 1 establece que la seguridad nacional tiene dos ámbitos, el interno y el externo, lo cual entra en contradicción con la Constitución Política la cual indica que la Seguridad Nacional se compone de dos elementos, la Defensa Exterior y la Seguridad Interior. Asimismo, la fracción VI del artículo 89 del propio texto fundamental indica que la Seguridad Nacional debe ser preservada por el Presidente de la República, por lo cual, las entidades federativas y los municipios no pueden “colaborar” con la Federación en dicha tarea, sino únicamente **coadyuvar, por lo cual se considera conveniente la sustitución de estos términos**, lo cual haría concordar lo anterior con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus artículos 29 fracción XVIII, 147 y 148. Adicionalmente, lo señalado, entra en abierta contradicción con lo establecido posteriormente en el artículo 3 fracción I, en donde se define la Seguridad Nacional, estableciendo que ésta “es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal”.

² Notas tomadas de Unzueta, Victoria, *Nota informativa sobre la Minuta por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional*, 29 de abril de 2010.

Por otro lado, en el propio artículo y fracción, los incisos b. y d. establecen que, entre los bienes jurídicos tutelados por esta norma, se encuentran “el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno” así como “La preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, estableciendo implícitamente que el orden constitucional no forma parte del régimen democrático previsto en el propio texto constitucional o que el régimen democrático no resguarda a las instituciones democráticas de gobierno. Es por lo anterior que, para mayor claridad del texto, **se propone eliminar el inciso d**, al ser más amplio y correcto el inciso b.

En el propio artículo 3, el inciso e. se indica que es también un bien jurídico tutelado, “La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales”, estableciendo un espectro muy amplio de agentes no estatales, de tal manera que pudiera vulnerarse el orden jurídico internacional, por lo cual, sería conveniente sustituir esta redacción por la siguiente: **“La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y agentes criminales transnacionales.”**

En cuanto hace a la fracción IV del mismo artículo 3, en dónde se define la seguridad interior, se establece que ésta, es una garantía que se encuentra a cargo de los tres órdenes de gobierno, contraviniendo específicamente lo establecido en la fracción VI del artículo 89, razón por la cual, la colegisladora equipara a la seguridad interior con la seguridad pública, no obstante lo consignado en las consideraciones de la Minuta. Es por ello que, para mayor claridad, respetuosamente se considera que debe eliminarse la disposición que caracteriza a la seguridad interior como una responsabilidad concurrente y se propone la siguiente redacción para tal fracción: **“La condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultura; y cuya garantía es una función que está a cargo del Poder Ejecutivo Federal.”**

En relación a la fracción V de este mismo artículo, hacemos la misma proposición que para el inciso e. de la fracción I del propio artículo, sustituyendo el término “agentes no estatales”, por el de **“agentes criminales transnacionales”**.

Si bien se coincide de manera general en la necesidad de establecer un sistema que articule las políticas y acciones que realizan todas las instancias del gobierno federal competentes en materia de Seguridad Nacional, se debe señalar que el Sistema de Seguridad Nacional **no se encuentra definido, no se establecen sus facultades ni sus responsabilidades, los mecanismos de colaboración y coordinación al interior de este sistema**, lo cual favorece la discrecionalidad y la falta de transparencia en esta tan delicada materia.

En relación a lo anteriormente señalado respecto al carácter de coadyuvantes de entidades federativas y municipios en el artículo 1 de esta Minuta, se reitera que, en el artículo 5 fracción XII, se entra en abierta contradicción con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo cual esta Minuta debe revisarse cuidadosamente para evitar esta situación en relación a ordenamientos vigentes. En el

propio artículo 5, la fracción XIII establece que son amenazas a la Seguridad Nacional “los actos o hechos que, de conformidad con la declaratoria que al efecto se expida, afecten la Seguridad Interior”, con lo cual se entra nuevamente en una abierta contradicción, al establecer que la Seguridad Interior es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno y que la Seguridad Nacional se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo los hechos que afectan a la seguridad interior también lo hacen con la Seguridad Nacional, dejando un vacío legal respecto a cuál es la autoridad responsable de afrontar estos problemas. Adicionalmente, en ningún lugar del proyecto de decreto, se establece cuáles son estos actos o hechos, por lo cual la interpretación de esta fracción puede ser amplísima, generando discrecionalidad, y con ello riesgos a la propia Seguridad Nacional.

En relación a lo dispuesto por el artículo 7, en donde se señala que, para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo, la legisladora olvida que **la agenda nacional de Riesgos forma parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo**, por lo cual, de no tomar en cuenta lo establecido en éste último, se entraría en una abierta violación a la ley. Adicionalmente, establece que se deben establecer políticas concordantes y congruentes, con el universo de políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal en todos los ámbitos de la vida nacional.

En el artículo 10, se indica que el personal de las Instancias de Seguridad Nacional se encuentra obligado al resguardo de la información que, por su encargo, conozca así como a someterse a evaluaciones de control de confiabilidad, sin embargo, la definición contenida en la propia ley vigente (artículo 6 fracción II) establece que las **Instancias de Seguridad Nacional son aquellas que, por sus atribuciones participen directa o indirectamente** en la Seguridad Nacional, estableciendo un abanico muy amplio de posibilidades para que una instancia pueda considerarse como parte de la Seguridad Nacional, **favoreciendo la discrecionalidad y falta de transparencia** de estas instancias. De manera adicional, nunca se establece que el personal de Seguridad Nacional puede ser **sujeto de responsabilidad penal, administrativa, civil o penal**, creando un ámbito de impunidad en esta materia.

En lo que respecta al artículo 19, en donde se indican las atribuciones del Centro, la fracción IV hace alusión nuevamente al **Sistema**, que como hemos indicado anteriormente, no se define, ni se establecen sus atribuciones e integrantes.

Adicionalmente, el párrafo segundo del artículo 19, en conjunción con lo que anteriormente señalamos para el artículo 10, establece un hábito de impunidad para el personal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y todo aquel personal considerado como de Seguridad Nacional ya que, al intentar resguardar los derechos de los integrantes de estas instancias, no se les atribuye responsabilidad alguna.

Por otro lado, lo establecido en el artículo 51 respecto a las características que debe reunir la información para poder ser reservada bajo el supuesto de Seguridad Nacional, la Minuta desestimó lo ya establecido en la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**.

De manera general, debemos establecer que el artículo 53 establece, de forma adecuada que el acceso a la información reservada deberá ser establecido con base en el nivel jerárquico del servidor público, sin embargo, **se considera necesario garantizar el acceso de los legisladores integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional a este mismo tipo de información**, a efecto de que esta instancia de control legislativo disponga de la información indispensable para realizar sus labores.

En cuanto a lo que se establece en el Título Séptimo, es de señalar que el propio dictamen del Senado, **no establece**, en ningún momento, cuál es **el fundamento constitucional para la emisión de la así llamada *Declaratoria de Afectaciones a la Seguridad Interior***, por lo cual adolece de un anclaje constitucional que fundamente y motive la emisión de la mencionada Declaratoria. Estamos plenamente convencidos de que esta disposición puede proveer un hábito de **inconstitucionalidad** al propio decreto de reformas en comento. Se debe señalar que el texto constitucional vigente únicamente establece dos supuestos: el Estado se encuentra en situación de normalidad democrática o, derivada de la situación interna, en un estado de suspensión de garantías.

No hemos localizado ningún artículo dentro de la Carta Magna que pueda justificar la existencia de una declaratoria que permita la salida de la fuerza coercitiva del Estado, es decir, de la Fuerza Armada permanente, sin que se restrinja el ejercicio de las garantías individuales. Si bien resulta acertada la afirmación de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el hecho de que la Fuerza Armada permanente coadyuve con las autoridades estatales y municipales en actividades propias de la seguridad pública no resulta violatorio del marco constitucional, no es menos cierto que, en el caso que nos ocupa, no estamos hablando de un problema de seguridad pública, sino de un problema de **Seguridad Nacional**, en su componente de Seguridad Interior. Es por lo anterior que, como hemos manifestado previamente, resulta indispensable señalar con precisión cuáles son los hechos que afectan o pudieran afectar a esta vertiente de la Seguridad Nacional y sostener el esquema de corresponsabilidad de Poderes que el Constituyente de 1857 marcó a través del artículo 29.

Debemos mencionar que, en relación con lo establecido en el artículo 68, se entiende que “se considera que afectan la seguridad interior los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la **seguridad, la paz o el orden** en una entidad federativa, un municipio, delegación, o región y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad”, nos parece sumamente riesgosa su semejanza con lo establecido en el **artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en donde se define a la seguridad pública como **una función a cargo de los tres órdenes de gobierno que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos**, lo cual genera un ámbito de indefinición jurídica respecto al nuevo concepto de seguridad interior, componente de la Seguridad Nacional.

Si hemos hablado de que la Declaratoria de Afectaciones a la Seguridad Interior tendría como objeto el autorizar al Presidente el uso de la Fuerza Armada Permanente, no resulta claro por qué, en el inciso a. de la fracción IV del artículo 69, se autoriza el uso de las **Fuerzas Federales**, - que incluyen a la Policía Federal y a la Policía Federal Ministerial-

además del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, como también sucede en el primer párrafo del artículo 72. Adicionalmente, según la fracción V del propio artículo, dicha declaratoria es aprobada únicamente por el Presidente de la República, sin tomar en cuenta a ninguno de los otros dos Poderes de la Unión, dejando al Senado de la República su valoración legal, facultad que no posee como atribución exclusiva ni tampoco como facultad compartida con la Cámara de Diputados, por lo cual esta disposición invade las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de control de la legalidad de los actos jurídicos, como es el caso.

Adicionalmente, se deja en libertad a las Cámaras del Congreso para ejercer “sus funciones legales de control político”, funciones que no se encuentran consignadas en ningún ordenamiento constitucional o legal, por lo cual esta libertad resulta inejercible, si no se engarza explícitamente a alguna de las facultades de fiscalización de las políticas públicas atribuidas al Congreso.

Debemos enfatizar que las facultades constitucionales para legislar en materia de Seguridad Nacional (artículo 73, fracción XXIX-M), en materia de organización de las Fuerzas Armadas (73, fracción XIV) y en términos de lo establecido en el artículo 119 constitucional, todas ellas atribuyen funciones al Congreso de la Unión en su conjunto, no a una de sus cámaras por separado, razón por la cual, el dictamen quebranta el espíritu del Pacto Constitucional al arrogarse el Senado de la República el **conocimiento** de dicha declaratoria, vulnerando las atribuciones que la Cámara de Diputados tiene en esta materia, como representante de la Soberanía Popular.

En el párrafo anterior mencionábamos que al emitir la declaratoria, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente para auxiliar a las autoridades civiles competentes, sin embargo, debemos señalar que el inciso a. de la fracción IV, está autorizándolo para el uso de las Fuerzas Federales, esto es, Policía Federal, Policía Federal Ministerial y Fuerza Armada permanente, razón por la cual no existe una secuencia lógica respecto a estas disposiciones, estableciendo nuevamente un ámbito de confusión que favorece la discrecionalidad.

En cuanto al contenido en el inciso b. de la propia fracción VI, en donde se establece el mandato conferido al Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional para informar de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, “para que ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos”, situación que resulta redundante ya que éstos organismos, en todo tiempo, deben ejercer las facultades que les están conferidas.

Tocante al segundo párrafo del artículo 70, al establecer que el Presidente de la República emitirá el Acuerdo de Conclusión de la declaratoria y enviará un informe a la Cámara de Senadores, respecto del resultado de las acciones efectuadas, rompe con el principio de corresponsabilidad aprobado desde 1857 para los casos de *perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro (caso) que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*, además de que la norma no atribuye al Senado la facultad de aprobarlo o no, razón por la cual se elude el fincamiento de responsabilidades si se llegase a cometer algún exceso

producto de la emisión de esta declaratoria o una violación a los derechos humanos de uno o varios individuos.

Llama poderosamente nuestra atención, - al tener relación directa con la confusión y arbitrario uso entre los términos de *Fuerza Armada permanente* y *Fuerzas Federales*-, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 72, en el cual se establece un principio inconstitucional de discriminación al determinar que únicamente los miembros de la Fuerza Armada permanente, cuando cometieren conductas que pudieran ser constitutivas de delito en contra de personas civiles, serán juzgados por tribunales competentes y con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, cuando son las Fuerzas Federales quienes tienen la capacidad de intervenir en este tipo de declaratorias, en auxilio de la autoridad civil.

En cuanto hace al artículo 73, es menester recordar que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, estableció en el artículo 21 constitucional que las instituciones de seguridad pública comprenden tanto a corporaciones policiales como a los agentes del Ministerio Público, por lo cual lo dispuesto en este artículo resulta, por lo menos, inexacto ya que, recordemos, que en la declaratoria se puede asignar como auxilio a las entidades federativas a la Fuerza Federal, es decir, Policía Federal Ministerial, Policía Federal y Fuerza Armada permanente, y adicionalmente, se encuentran actuando también los policías estatales y municipales, así como los Ministerios Públicos de los correspondientes órdenes de gobierno, razón por la cual resulta imperativo clarificar cuál de estas instancias dará conocimiento a que autoridad competente.

En lo que refiere al artículo 77, debemos indicar que la propia Minuta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional establece que la actuación de todas las instituciones de seguridad pública y de la Fuerza Armada permanente deberá contener, entre otros principios, el del uso legítimo de la fuerza, sin embargo, el artículo quinto transitorio otorga al Congreso un plazo no mayor de doce meses para emitir la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza, misma que deberá contener esos principios, por lo cual, si tal como lo establece el artículo cuarto transitorio todas las operaciones que estén en proceso deberán regularizarse, conteniendo estos principios para regular el uso legítimo de la fuerza, resulta incongruente.

Por otro lado, el artículo 78 establece que la información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria, pueden ser utilizadas en las tareas de inteligencia y contrainteligencia, lo cual viola flagrantemente lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales, en relación a la reserva de este tipo de información.

IV.-Comentario final.

En este momento crucial, la responsabilidad del Estado mexicano y sus instituciones, la de todas las fuerzas políticas y de la sociedad en su conjunto, no debe ser otra que profundizar este diálogo franco y abierto que reconozca a la Seguridad Nacional como el derecho omnigarante que legitima el ejercicio de los derechos humanos y garantías individuales del pueblo mexicano.

Por ello, ante el embate de la violencia delictiva y ante las opiniones encontradas de actores gubernamentales, políticos y sociales, resulta imprescindible recuperar el precepto del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, a fin de encontrar, para la paz que exige la sociedad, los caminos honorables, rutas que solo pueden ser transitadas por el respeto a los derechos humanos y por el reconocimiento a nuestra Soberanía –entendida ésta en todas sus acepciones- y por la integridad de nuestra Nación constituida por el Pacto Federal.

Junio 09 de 2011.