



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

P R E S I D E N C I A

CDHDF/OE/P/0172/2011

México, D.F., a 29 de julio de 2011.

ASUNTO: Comentarios del *proyecto de predictamen*,
con *proyecto de decreto que reforma y adiciona*
diversas disposiciones de la ley de Seguridad Nacional.

DIP. JAVIER CORRAL JURADO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LXI LEGISLATURA
PRESENTE

Distinguido Diputado de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión que preside la Comisión de Gobernación, reciba un cordial saludo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Por otra parte, la CDHDF destaca la importante y sensible labor que ha venido realizando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la defensa y protección de los Derechos Humanos en nuestro país.

Prueba de lo anterior, y en una fundamental conjunción de esfuerzos con los demás poderes legislativos, el pasado 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos que implica, como además lo discutió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia a mediados de julio del presente año, una *reconstrucción o resignificación* del modelo jurídico mexicano encaminado a la protección absoluta e irrestricta de los derechos humanos.

El día miércoles 20 de julio del presente año se desechó la propuesta de conformar una Subcomisión redactora, por lo que será el Pleno de la Comisión de Gobernación quien analice, discuta y, en su caso, apruebe la minuta con ***proyecto de decreto que Reforman diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional enviada por el Senado de la República***. Es a partir de lo anterior que, a través de la presente comunicación, la CDHDF desea manifestar su posición frente a dicho proyecto, en los términos de las siguientes consideraciones:

- 1) Dado que está claro que la criminalidad organizada plantea un *desafío*, tanto como una *amenaza* para el Estado Mexicano, se requiere una respuesta que genere la seguridad contra la que la criminalidad organizada atenta; sin embargo, también está claro que a raíz del nuevo paradigma

constitucional de los derechos humanos¹ no se puede -ni debe- plantear un esquema de seguridad sin tales derechos, por tanto, una de las preguntas a las que la iniciativa debe responder es: ¿cómo proveer seguridad con respeto a los derechos humanos?

- 2) Dado que se ha argumentado la definición de dos dimensiones que adopta el concepto de seguridad en la norma constitucional, la seguridad pública tiene por finalidad proteger a las personas y está a cargo de instituciones civiles², mientras que la seguridad nacional, tanto en su defensa exterior como en su seguridad interior³, en todo caso se trata de una seguridad orientada a la protección de las instituciones y por otra parte es la que protege al Estado de una *amenaza* externa, es claro que la motivación de esta iniciativa no tiene que ver ni con la seguridad pública, ni con la seguridad nacional en su dimensión de defensa exterior, más bien se circunscribe con la llamada seguridad interior.
- 3) Tanto en su contenido inicial como en el que se pretende reformar el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) denota en su contenido un componente duro de protección del Estado como abstracción porque no alude a las personas como titulares de los derechos fundamentales ni a las instituciones al servicio de las personas. De nada sirve que el artículo 4º de la LSN establezca en el párrafo segundo que la seguridad nacional se rige, entre otros principios, por el de respeto a los derechos humanos y sus garantías. Lo que cuenta en una Ley que se elabora a partir de los derechos humanos es que tales derechos sean el objeto mismo de ella como instancias de racionalidad democrática al servicio de la persona a lo cual hay que agregar que las actividades sustantivas que regula la ley deben ser expresión explícita de la manera en que serán observados los derechos humanos, aún con la inclusión de criterios técnicos cuyo objeto es delimitar el espacio de protección de la persona, y por lo tanto, los límites de intervención de la autoridad. Nada de esto se manifiesta en el referido artículo 3º de la LSN.
- 4) Dado que hoy está claro que el Gobierno Federal ha decidido que la protección de las instituciones debe ser materia de intervención de las fuerzas armadas, ello como reflejo de que las instituciones de seguridad pública no pueden por sí mismas contener los *desafíos* o *amenazas* a la seguridad interior, la tercera pregunta a la que parece responder la iniciativa es ¿cómo protegemos a los que protegen las instituciones?

La concepción con la que fue elaborada la presente propuesta, pretende equiparar la seguridad interior con la seguridad pública, lo cual es contrario a lo establecido

¹ Vid, Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Junio de 2011.

² Vid, Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo menciona que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

³ Vid, Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo en su fracción VI señala como facultad y obligación del Presidente preservar la seguridad nacional y disponer la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

por la CPEUM, así como en el marco regulatorio, nacional e internacional en materia de protección de los derechos humanos y, pese a los esfuerzos realizados por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados para adecuar a los valores del Estado constitucional de Derecho las reformas propuestas a la LSN, la iniciativa todavía no refleja las preocupaciones expresadas en distintas ocasiones por la CDHDF.

Un criterio fundamental para clarificar el objeto de la reforma que se analiza consiste en tener en cuenta que la seguridad pública es viable en condiciones de regularidad para proteger a las personas mediante las instituciones y las facultades constitucionales que se le atribuyen. En cambio, la seguridad interior se activa cuando las instituciones de seguridad pública no pueden garantizar la protección de las personas y por lo tanto se requiere la participación de las instituciones del Estado de conformidad con el artículo 29 constitucional.

Ello es así porque, como ya dijimos existe un marco regulatorio constitucional específico para la materia de seguridad nacional y otro para la seguridad pública. Distinción que se justifica en razón de quien tiene la titularidad de las acciones, pues en el caso de la seguridad pública es el Ministerio Público y las Corporaciones Policiales, mientras que para el caso de la seguridad nacional pueden serlo las fuerzas armadas.

En este sentido, se hace necesario aclarar las dimensiones que contiene la Seguridad Nacional, por una parte, la Seguridad Interior que es equiparable a la situación de un Conflicto Armado Interno, por otra que se determina por la intensidad del conflicto y organización de las partes⁴, y que se diferencia de las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores⁵; y, por otra parte, la situación de Defensa del Exterior que corresponde a la situación de un Conflicto Armado Internacional, verificable cuando hay ocupación, total o parcial, del territorio por otro Estado al intervenir con sus tropas -intervención directa-, o cuando una parte en conflicto actúa en representación de otro Estado -intervención indirecta.⁶ La intervención indirecta se demuestra con el control global, que implica que el representado posee un rol en la organización, coordinación o planeación de las acciones militares del grupo, aunado al hecho de financiarlo, entrenarlo y equiparlo.⁷

La participación de las fuerzas armadas está regulada plenamente por la CPEUM, la cual establece que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.⁸ Es necesario observar el texto constitucional a través de su nuevo paradigma protector de derechos humanos, cuya adecuada implementación corresponde a los distintos Poderes de la Unión y también a los de las Entidades Federativas.

⁴ Boskoski vs Fiscal, Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Sentencia 10-jul-08 p. 175

⁵ *Ibid*, p. 185.

⁶ Katanga y Chui v. Fiscal, Corte Penal Internacional, Decisión del 30-sep-08 p. 238.

⁷ Lubanga v. Fiscal, Corte Penal Internacional, Decisión del 29-ene-07, p. 210,211.

⁸ Artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No existe en el texto constitucional facultad explícita o implícita del Ejecutivo Federal para emitir declaratorias en los términos que señala la iniciativa de reforma a la LSN.

Sólo existen dos casos en los que de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 49 de la CPEUM el titular del Ejecutivo Federal puede emitir prevenciones de carácter general, con las características de una ley (las cuales son de orden público e interés social), uno es el ya mencionado caso de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 también de la CPEUM. El supuesto de las prevenciones generales en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país⁹, es diferente porque en estos supuestos se dispone el carácter administrativo de dichas prevenciones, tal como lo establece el artículo 73 fracción XVI de la CPEUM.

La existencia de la iniciativa, su contenido y su proceso legislativo dan cuenta de que estamos frente a una decisión de hacer participar prioritariamente a las fuerzas armadas en la estrategia contra la delincuencia organizada y, sin adentrarnos en las razones que preceden a estas decisiones, es relevante expresar que, aunque se coincide con el diagnóstico -hay una gran corrupción en el sistema penal a nivel nacional- no se comparte la solución, es decir, sustituir el sistema de seguridad pública por un régimen militar sin controles civiles con la inevitable grave afectación al sistema de procuración e impartición de justicia que debiera renovarse de manera radical para que cumpla con estándares de investigación y procesamiento correspondientes al paradigma de los juicios justos.

En la visión de la iniciativa proteger la seguridad interior es proteger a las instituciones -como la militar y su disciplina- a pesar de poner en riesgo la integridad personal y la garantía de los bienes jurídicos fundamentales que protege el sistema constitucional de derechos humanos en armonía con el derecho internacional de los mismos a partir de la reforma publicada el 10 de junio pasado.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado, (...) dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno (...) ¹⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a

⁹ Artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, 2003, párrafo 113.

derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”¹¹.

No quisiera omitir la desproporcionalidad que manifiesta el proyecto con relación al régimen excepcional de inteligencia que contiene, al respecto solo se mencionará la recomendación que la CIDH le hizo a la República de Guatemala consistente en (...) eliminar inmediatamente la injerencia de las Fuerzas Armadas en materia de inteligencia, y otorgar los medios necesarios para que la inteligencia civil cuente con los recursos necesarios para realizar las tareas que antiguamente estaban en manos de la inteligencia militar (...)¹².

Así, el dictamen aprobado por el Senado para reformar la Ley de Seguridad Nacional no sólo es contrario a las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos, y a una doctrina constante que se ha generado al respecto, sino que al autorizar la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública, contraviene el alcance sustantivo de la Constitución y nos enfrenta a un escenario de violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Por ello, el posicionamiento de la CDHDF distingue las funciones de seguridad pública de las situaciones de seguridad interior *formalmente excepcional* o nacional, ya que la primera debe ser vista desde la seguridad ciudadana o *seguridad de los habitantes*.

Al respecto, la Seguridad Ciudadana requiere de una fuerza policial civil que resguarde a los habitantes, de una administración de justicia fortalecida, sin corrupción ni impunidad; de un sistema penitenciario que tienda a la verdadera recuperación e inserción social del sentenciado. La legislación y procedimientos internos de los Estados, deben operar sobre la base de que los instrumentos que integran los Sistemas Universal y Regional sobre derechos humanos porque permiten aplicar medidas para enfrentar amenazas a la seguridad ciudadana dentro del marco del Estado de Derecho, sin desatender el respeto a las garantías básicas, no derogables, previstas por el derecho internacional.¹³ En este orden de ideas, la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.¹⁴

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 78.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social... op.cit.*, párrafo 162. 5.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad humana y derechos humanos. Organización de los Estados Americanos. 2009, Para. 2.

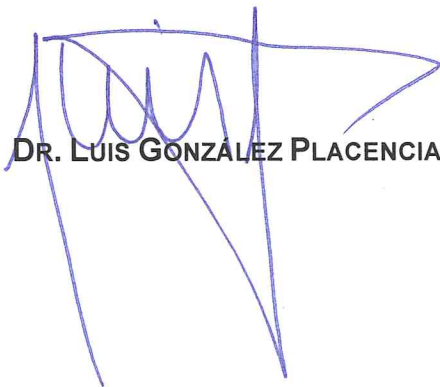
¹⁴ *Ibid*, Resumen Ejecutivo, para 2.

De esta forma, a un modelo de seguridad ciudadana le corresponde una policía democrática que hace un uso racional de la fuerza; opera con base en datos objetivos proporcionados por acciones de inteligencia civil; se enfoca en el bienestar del ciudadano y a impedir que se cometan delitos; mide el fracaso de sus labores de prevención en función del mayor número de sancionados por el sistema penal bajo los estándares de los juicios justos está vinculada a organizaciones relacionadas con la salud, el deporte y la cultura; mantiene vínculos con la comunidad mediante consejos públicos abiertos en los que se discuten las políticas policiales, además de que está sometida a mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas de carácter eminentemente ciudadano.

En este sentido, la CDHDF ya señaló en el *Informe Especial sobre los derechos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal* (2009) que, para modificar y mejorar las prácticas existentes, con miras a la superación de las formas institucionales que hoy día amenazan a las instituciones de Seguridad Pública, es necesario reestructurar las corporaciones de la Policía para que sean afines al modelo de una policía democrática y constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad, de acuerdo con estándares internacionalmente probados y consolidados que tenga por función hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarles un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



DR. LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA