

**Arteaga, Azzolini y García
Abogados**

**Comentarios y observaciones con relación al proyecto de reformas a la
Ley de seguridad nacional**

El documento contiene una propuesta de reformas a la Ley de seguridad nacional, es decir, se trata simplemente de modificar un documento ya existente, no obstante lo anterior en el documento original ya vigente se observan vicios, algunos de ellos graves de índole constitucional, mismos que se reiteran en el proyecto de reformas.

Vicios de constitucionalidad: falta de facultades

De conformidad con la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política el Congreso de la Unión tiene facultad:

“Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;”

Del precepto antes transcrito se desprende lo siguiente:

Que el Congreso de la Unión tiene una facultad acotada; ella está referida a:

Facultarlo para que expida leyes en materia de seguridad nacional, pero al hacerlo la normatividad debe estar encaminada más a limitar la actuación de las autoridades federales, que a autorizarlo a regular la materia; en efecto, el precepto limita su actuación a únicamente lo que sea establecer los requisitos y los límites a las investigaciones que las autoridades realizan;

Del proyecto de reformas y del texto de la Ley de seguridad nacional, se puede observar que más está encaminada a permitir, que a limitar la actuación de las autoridades y, concretamente, de las fuerzas armadas permanentes. Ello es violatorio de la Constitución.

Al vicio anterior se agrega otro. El Congreso de la Unión carece de competencia para regular la colaboración que pudiera darse entre las autoridades de las entidades federativas y los municipios con las de la federación. Para que lo pueda hacer se requiere de una norma que lo autorice de manera expresa. No la hay.

La fracción XXIII del artículo 73 de la Carta Magna no es fundamento para regular la coordinación en materia de seguridad nacional, debido a que dicha disposición se refiere a la seguridad pública que es distinta a la nacional por disposición expresa del constituyente. El ejecutivo federal, en su proyecto de reforma, reconoce esa distinción de forma expresa.

De los términos del artículo 21 constitucional no se deriva la facultad para regular la colaboración entre los tres niveles de autoridad debido a que dicha disposición se refiere a la seguridad pública que, como ya se mencionó, es distinta a la nacional por disposición expresa del constituyente.

Al ser las facultades de los poderes federales enumeradas, por lo mismo, limitadas, al no tener la de regular la colaboración, debe entenderse que la de regular la materia, el Congreso de la Unión tiene prohibida.

Para que el Congreso de la Unión pueda regular dicha colaboración, es necesario que se le otorgue de forma expresa mediante una reforma a la Carta Magna.

Violación a las garantías individuales

En el proyecto de reforma del Ejecutivo Federal se afirma que la suspensión de garantías, artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una medida extrema y por lo tanto contraria al respeto de los derechos humanos.

En opinión del Ejecutivo Federal, es menos gravoso a los derechos humanos permitir que las fuerzas armadas actúen en tiempos de paz.

Lo anterior no tiene sustento alguno, actualmente existen diversas recomendaciones internacionales para que se restringa la actuación de las fuerzas armadas en la preservación de la seguridad debido a las múltiples violaciones que se han denunciado.

Independientemente de lo anterior la interpretación de la Carta Magna no debe estar sujeta a consideraciones subjetivas, sino que debe respetarse a la letra cuando una disposición es expresa.

El artículo 129 a la letra dispone:

“En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. ...”

Sólo con una reforma a la Carta Magna se legitimaría la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad en tiempos de paz.

Función de las fuerzas armadas permanentes

En el artículo 3º, fracción I se incluye a las fuerzas armadas permanentes en la preservación de la seguridad nacional, el mantenimiento del orden constitucional, preservación de la democracia y de la soberanía, la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden.

Respecto de lo anterior, cabe hacer las siguientes observaciones:

En principio, debe tenerse presente que el Constituyente de 1917, con vista a los excesos del ejército porfirista, fue una asamblea antimilitarista. Intentó a través de algunas prevenciones de acotar su actuación. Es en ese contexto como debe ser interpretado el marco normativo que regula la existencia, organización y utilización de las fuerzas armadas permanentes.

El Congreso de la Unión carece de facultades para dar una ley con esos alcances. La facultad que para él deriva de la fracción XXIX-M del artículo 73 es acotada; ciertamente puede regular la materia, pero al hacerlo debe más bien establecer requisitos y limitar, que autorizar.

Hacer intervenir a las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia es un exceso que no tiene apoyo en la Constitución y sí la contraviene.

Ciertamente la fracción VI del artículo 89 de la Constitución faculta al presidente de la república para *“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 de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;”*

De esa norma en sí, en principio, parece desprenderse que las fuerzas armadas permanentes sí pueden ser utilizadas en el combate a la delincuencia y en defensa de la seguridad interior. Pero esa norma tiene un contexto. Su interpretación no puede realizarse en forma aislada, tiene que tomar en consideración todo el marco normativo fundamental.

En el caso, el contexto de la fracción VI del artículo 89, son los artículos 21 y 129 de la Constitución Política:

De conformidad con el artículo 21 *“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, ...”*

El otro contexto es el artículo 129; éste, a la letra dispone:

“En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. ...”

En principio, el país no se halla en guerra. Para que ello se dé se requiere de una declaración formal hecha en los términos que establece la Constitución Política.

En los términos del artículo 21, la persecución de los delitos. Como se ha dicho, incumbe al ministerio público y a las policías.

La atribución de investigar implica tanto la labor en sí de averiguar la comisión de delitos, como la de perseguir a sus autores.

En virtud de lo anterior, las fuerzas armadas permanentes no pueden intervenir en la preservación del orden, la investigación de los delitos ni en la

persecución de los delincuentes, esa es una responsabilidad que ha sido confiada en forma expresa a otras autoridades.

Mientras no exista una suspensión de garantías o de libertades y derechos en los términos del artículo 29 constitucional, las fuerzas armadas permanentes no pueden asumir por sí o por disponerlo así una ley secundaria, como lo es la Ley de seguridad nacional, las funciones de investigar delitos ni de perseguir a sus autores.

No legitima la intervención de las fuerzas armadas permanentes en la preservación del orden público, el hecho de que durante los gobiernos priístas y ahora de los gobiernos panistas, se haya violentada la Constitución para hacerlas intervenir en perjuicio de la los habitantes y de sus derechos y libertades. Contra la observancia de las leyes no puede alegarse práctica en contrario o desuso.

Consideraciones de naturaleza política

La experiencia ha demostrado que los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional violaron en forma sistemática y generalizada los derechos y libertades; no sólo eso, atentaron contra las instituciones democráticas, representativas y republicanas.

De conformidad con la mayor parte de las previsiones, existen muchas posibilidades de que el PRI recupere la presidencia de la república, de aprobarse las reformas a la Ley de seguridad nacional, se le dará un instrumento para gobernar en forma absoluta y los panistas no podrán alegar que lo está haciendo en violación de la Constitución Política, pues, con su voto en el Congreso de la Unión, aprobaron esa Ley y sus reformas.

Consideraciones de técnica penal

El empleo de las fuerzas armadas en materia de seguridad interna es inconstitucional. La conceptualización de “enemigo” que se aplica a los propios gobernados y la de guerra para referirse a la lucha contra el crimen organizado, ha dado lugar, en experiencias de otros países latinoamericanos, a políticas fratricidas.

En el caso de México, destacados intelectuales han señalado que la intervención de las fuerzas armadas en ciertas regiones del país ha incrementado la violencia y ha dejado un saldo desfavorable de “daños colaterales”.

Es inconcebible que se faculte a la Fuerza Armada Permanente a realizar tareas de policía científica y de investigación. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que regula las tareas de seguridad pública, no incluye entre los actores a las Fuerzas Armadas.

El personal castrense no está capacitado para la preservación y recolección de indicios (artículos 86 fracciones I y II del Proyecto), tareas

propias de la policía científica, ni para efectuar detenciones en flagrancia (caso Hank). La formación militar está orientada a la guerra, al enfrentamiento directo con el enemigo y no a tareas policiales, en que se requiere actuar en el seno de la comunidad.

Las fracciones IV y VI del artículo 86 propuesto, por citar las más gravosas, son muy cuestionables. Autorizar a miembros del ejército a realizar operaciones encubiertas de carácter policial y “explotar los datos de la investigación, significa un espacio amplio de actuación poco regulado, que implica riesgo para los derechos humanos de los habitantes. Mayor riesgo significa que el Ministerio Público se apoye en la Fuerza Armada Permanente para que realice operaciones de investigación de delitos, propias de la policía, como son cateos, detenciones y labores de vigilancia y seguimiento.

Las tareas mencionadas desvirtúan la función de las fuerzas armadas y las convierten en cuerpos policiales militarizados.

La declaratoria de afectación a la Seguridad Interior, prevista en el artículo 74 y subsiguientes del Proyecto, es una figura de dudosa constitucionalidad. Si bien no se habla expresamente de suspensión de garantías, contemplada en artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ejecutivo a emitir dicha declaratoria sin intervención del Poder Legislativo.

Si bien la fracción VII del artículo 75 del Proyecto, establece expresamente que la declaratoria de afectación de la Seguridad Interior no suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías, es obvio que ella implica una situación de excepción en la que el Poder Ejecutivo incrementa sus facultades de actuación en todo el territorio de la República, en detrimento, inclusive, de la autonomía estatal.

La lucha contra el crimen organizado que se ha llevado a cabo en los últimos cuatro años no ha arrojado resultados positivos. La violencia se ha incrementado, la incidencia delictiva no ha disminuido y los llamados daños colaterales han alcanzado cifras alarmantes. Las reformas propuestas pretenden apuntalar una política criminal que hasta el momento ha demostrado descansar en bases equivocadas. La lucha contra el crimen no significa incremento de la violencia estatal, sino una actuación más eficaz, que requiere de servidores públicos capacitados, dignificados y honestos.

Construcción gramatical

En la Constitución Política (art. 73. Frac. XXIX F) el verbo *tender*, en su acepción de encaminarse, se conjuga como *tendiente*, en cambio en el art. 5 del proyecto se utiliza en su forma *tendente*. Convendría uniformar la terminología.

Arteaga, Azzolini y García

Abogados
Tel 55 34 39 05
Fax 55 34 84 54
Dirección electrónica: earteagaabogados@prodigy.net.mx

Parroquia 413
Colonia del Valle,
Delegación Benito Juárez,
C. p. 03100,
México, D. F.