



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Presidencia.

**SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE
LA CÁMARA DE SENADORES
DE LA LXIII LEGISLATURA.**

Av. Paseo de la Reforma No. 135 Colonia Tabacalera,
Deleg. Cuauhtémoc, , C.P. 06030, Ciudad de México

Estimado Presidente del Senado:

En el marco del análisis y consulta que la H. Cámara de Diputados está realizando sobre el tema de la emisión de una ley de seguridad interior, y atendiendo la trascendencia que la materia tiene sobre los derechos humanos, esta Comisión Nacional en un afán de colaboración y de manera respetuosa, remite el documento anexo denominado:

**“ALGUNAS CONSIDERACIONES ANTE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS QUE SE
HAN FORMULADO PARA LA EVENTUAL EMISIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD
INTERIOR EN MÉXICO”**

Sabedores de la gran labor y responsabilidad que esa Cámara tiene en la regulación de la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna del país, el documento que se remite recoge inquietudes y aspiraciones con base en principios constitucionales y convencionales, que favorezcan la protección y garantía de los derechos humanos; mismo que podrá servir de reflexión y análisis al igual que todas aquellas propuestas que vierta la sociedad en general y que sirvan de insumos, en la materialización de una ley que contribuya al fortalecimiento de la actuación de las autoridades del país en materia de seguridad, bajo la premisa del respeto a los derechos humanos.

Lo que se hace de su conocimiento, en espera de que sea de utilidad en el proceso legislativo correspondiente.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente
El Presidente

Luis Raúl González Pérez

C.c.p.- Lic. Joaquín Rodrigo Narro Lobo.- Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la CNDH.- Presente.-

Mtro. Rubén Francisco Pérez Sánchez.- Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos de la CNDH.- Presente.

Presidencia de la Mesa Directiva
SECRETARÍA TÉCNICA

2017 FEB 27 PM 12:32

H. CÁMARA DE SENADORES

006259

RECIBIDO

2017 FEB 27 PM 1 26

CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA GENERAL DE
SERVICIOS PARLAMENTARIOS

001577

ALGUNAS CONSIDERACIONES ANTE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS QUE SE HAN FORMULADO PARA LA EVENTUAL EMISIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN MÉXICO

CONSIDERACIONES GENERALES

Desde hace varios años, las actividades de grupos que se han identificado como delincuencia organizada, han propiciado que miles de mexicanas y mexicanos vivan en un entorno en el que no existen garantías reales ni las condiciones básicas que permitan el libre ejercicio de sus derechos.

La necesidad y urgencia de proporcionar a la población niveles mínimos de seguridad, que permitan cierta normalidad en su existencia cotidiana, fue un elemento que incidió en la respuesta que el Estado dio ante tal situación, al determinar la participación de nuestras fuerzas armadas en tareas de seguridad en diversas regiones del país.

Esta medida, con independencia de los resultados concretos que hubiese producido en el ámbito de la seguridad de las personas lo cual deberá ser objeto de análisis y valoraciones detalladas, también ha tenido como efecto que se presenten violaciones a los derechos fundamentales de las personas, por parte de elementos de algunas autoridades que se apartaron del cabal y debido cumplimiento de su deber, así como que se generen condiciones que propician que se puedan cometer las mismas. Temas tan graves como ejecuciones arbitrarias, desapariciones, tortura, trata de personas, desplazamiento forzado interno, y abusos a migrantes, entre otros, tienen como contexto la inseguridad, la violencia y la impunidad.

La atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta el país, debe emprenderse bajo un enfoque integral, que partiendo de una lógica preventiva, más que reactiva, se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de capacidades y recursos para la efectiva persecución y combate de las actividades ilícitas, con pleno respeto a los derechos humanos.

La garantía de la seguridad de las personas y el abatimiento de la impunidad y de la corrupción, deben ser asuntos prioritarios en la agenda nacional. En este contexto, la discusión sobre el marco normativo que sería aplicable a las tareas que con carácter extraordinario llevan a cabo nuestras fuerzas armadas desde

hace más de diez años, no implica, por si misma, la solución a la compleja problemática de inseguridad y violencia que nuestro país enfrenta.

Hay que ser enfáticos, la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas no es lo más deseable, dada la especial naturaleza de sus funciones constitucionales, lo anterior, sin dejar de reconocer su institucionalidad, compromiso y entrega en las labores encomendadas.

La formación y capacitación de policías tan postergada; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la prevención, como la atención de las desigualdades, privilegiando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos sociales; así como el combate al tráfico de armas y realizar una revisión y replanteamiento de nuestro sistema penitenciario, son tan solo algunas de las cuestiones que se deberían atender para dar una respuesta más eficaz a los problemas de seguridad y justicia que nuestro país enfrenta. Abordar esta problemática de manera parcial, sólo producirá soluciones parciales que no resolverán las cuestiones de fondo.

La necesidad de que se emita una ley sobre seguridad interior, así como el alcance y contenido que, en su caso, debería tener la misma, no puede ser producto de decisiones coyunturales o políticas. Se requiere un proceso deliberativo cuidadoso que considere la pluralidad de opiniones que de manera objetiva e informada se formulen con relación a esta materia. Saludamos la disposición mostrada por el Poder Legislativo para permitir una mayor discusión sobre este tema, y estamos ciertos que escucharán todas las voces, con el objeto de contar con insumos útiles en el proceso legislativo correspondiente.

El respeto a los derechos humanos, debe ser el eje transversal rector que sustente las políticas públicas y las acciones que se emprendan en todos los ámbitos del poder público, incluido por supuesto, el relativo a la seguridad, en todas sus dimensiones, de las y los mexicanos. El principio general es que en la interacción con la población civil, debe ser la autoridad civil.

En este sentido, en caso de que el Poder Legislativo en ejercicio de sus potestades constitucionales determinara la necesidad de elaborar una ley en materia de seguridad interior, en opinión de este Organismo Nacional cualquier instrumento jurídico que se formule, necesariamente debe tomar como premisa el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas, así como la vigencia del esquema de competencias y atribuciones que, en materia de seguridad pública, contempla el artículo 21 Constitucional, y lo previsto en el artículo 89, fracción VI,

de nuestro máximo ordenamiento, en lo concerniente a la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Resulta indispensable que en el proceso legislativo se considere el alcance y sentido que tienen en nuestro orden jurídico, conceptos previstos por la Constitución tales como seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, así como alteración grave del orden público y fuerza mayor. Cualquier ley que, en su caso, se emita para atender cuestiones vinculadas a la seguridad de las personas, no debe propiciar que se restrinja o limite el legítimo ejercicio de derecho tales como la protesta social, la libertad de expresión o la libertad de tránsito, entre otros. Por ello, deben ser abordados los temas que en la propuesta se incluyan, por una amplia auscultación, análisis y debate inclusivo, de todos los actores sociales y sectoriales del País, y no se conviertan los foros y encuentros realizados, en meros trámites formales; lo anterior, para recoger las aspiraciones y visión de las personas en este tema tan sensible y que ha dejado huella en la propia sociedad.

La seguridad vinculada a las personas debe estar a cargo de instituciones de carácter civil; nuestra Fuerza Armada debe volver, cuando las condiciones del país así lo permitan, a las funciones que le son propias, pero bajo un programa gradual y verificable. El carácter extraordinario de su participación en tareas de seguridad de las personas, sobre todo en su interacción con la población civil, no debe asumirse como algo permanente o promoverse que así sea. Una de las principales preocupaciones de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, es la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad que incumben exclusivamente a las autoridades civiles.

Dar solución a los problemas de inseguridad, violencia y falta de aplicación de la ley es posible con apego y respeto a los derechos humanos. Las y los mexicanos, así como las personas en contexto de migración, tenemos derecho a vivir en un entorno de paz, en el que contemos con condiciones razonables de seguridad que posibiliten el ejercicio y vigencia de nuestros derechos. El fortalecimiento del Estado de Derecho, el abatimiento de la impunidad y de la corrupción no pueden seguir siendo vistos como objetivos deseables, son verdaderas necesidades que se deben satisfacer si de verdad queremos que nuestro país supere sus problemáticas actuales y se pueda generar un mejor futuro para todas y todos.

Los derechos humanos requieren para su vigencia el cumplimiento y aplicación de la ley. El respeto a la dignidad de las personas es perfectamente compatible con la prevención y persecución del delito, siendo el parámetro que posibilita tal cuestión

el debido y oportuno ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la ley por parte de las autoridades. Por graves que sean las circunstancias que atraviesa nuestro país, el Estado mexicano no puede renunciar al ejercicio de las funciones que le son propias, pero tampoco debe vulnerar los derechos y prerrogativas de las personas. En cualquier marco jurídico, la detención arbitraria, la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, las ejecuciones arbitrarias, las escuchas ilegales constituirán violaciones a derechos humanos y en su caso delitos.

Por ello, la CNDH considera que en caso de que el poder legislativo considerara la formulación de una regulación de Seguridad Interior, la misma debería privilegiar cuando menos 10 puntos relevantes en su conformación, siendo los siguientes:

PUNTOS RELEVANTES

I.- Tomar como premisa general el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

De tal suerte, que la legislación que regule la seguridad interior, debe tener como premisa, el respeto pleno de los derechos humanos.

II. Preservar la vigencia del esquema de competencias y atribuciones que, en materia de seguridad pública, contempla el artículo 21 Constitucional, y lo previsto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, en lo concerniente a la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El artículo 21 constitucional, dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva,

así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Asimismo, dispone que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Por su parte, la fracción VI del artículo 89 constitucional, dispone que es obligación del Presidente de la República, 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 estos dispositivos constitucionales, se puede concluir que la seguridad pública comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, a cargo de instituciones de carácter civil, y que la seguridad nacional o en su caso, la seguridad interior y defensa exterior corresponde a la Fuerza Armada permanente.

Por lo tanto, la seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública, y las autoridades encargadas ordinariamente de cada una de ellas, deben ejercer sus funciones conforme a la competencia constitucional que les es otorgada. No es función originaria de las Fuerzas Armadas cumplir con labores de Seguridad Pública para las que no han sido instruidas ni capacitadas

III. Distinguir y acotar los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior.

Partiendo de lo anterior, la ley que se emita debe distinguir con precisión, claridad, sin ambigüedades, cuál es el objeto a regular, y separar temas de seguridad interior de los temas de seguridad pública, a fin de que la norma que se emita se ajuste al mandato constitucional.

IV. Preservar el respeto al principio de legalidad que todo acto de autoridad debe revestir, en particular por lo que hace a los actos de molestia o incluso privativos que pudieran sufrir las personas.

La autoridad sólo puede realizar las atribuciones y funciones que se determinan en la Constitución, tratados internacionales o la ley, prohibiendo que el ejercicio de sus funciones sea arbitrario o abusivo contra la persona.

Por ello, las personas no pueden ser molestadas en sus bienes, posesiones, familia, integridad o derechos, sin que exista un mandamiento escrito emitido por autoridad competente y debidamente fundado y motivado por la autoridad.

En tal virtud, toda norma debe regular los supuestos en los cuales sea válida la actuación de las autoridades en materia de seguridad interior; de allí la importancia de que el objeto de la ley corresponda cabalmente con lo ordenado por la constitución, sin que exista invasión de competencias entre las autoridades civiles y de las Fuerzas Armadas Permanentes.

V. Prevenir que se afecte o se propicie la afectación del legítimo ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y manifestación, en términos de lo dispuesto en las normas convencionales y constitucionales.

Los supuestos en los cuales se autorice la actuación de las autoridades para garantizar la seguridad interior, deben ser claros y generar certidumbre en las autoridades responsables de dicha seguridad, así como en las personas, con el objeto de evitar la discrecionalidad que pueda vulnerar derechos humanos tales como la libertad de expresión y de manifestación, las cuales si bien tiene límites, éstos deben ser respetados y salvaguardados por las propias autoridades, sin que se pretexto la restricción de tales derechos, por motivos de seguridad interior.

Por lo tanto, se deben precisar de forma clara los supuestos en los cuales serán aplicables las acciones en materia de seguridad interior, caso contrario pueden presentarse vacíos legales que incidan en la actuación de las autoridades correspondientes y que deriven en la transgresión de derechos humanos, lo que por otra parte implica también un mayor grado de certeza en la actuación de las autoridades.

VI. Contemplar mecanismos de control institucional, claros y de colaboración entre autoridades, para la implementación, seguimiento y control de las acciones que se desarrollen al amparo de esa ley.

Es muy importante, en su caso, que en la ley se establezca un procedimiento para realizar la declaratoria o pronunciamiento en materia de seguridad interior, así como los medios de control entre los poderes, que sirvan de contrapeso y vigilancia de las acciones en materia de seguridad interior, que no debe implicar un menoscabo o disminución de los derechos humanos, pues para ello, existen otros mecanismos constitucionales, que por cierto, también se encuentran en proceso de regulación normativa.

Por lo anterior, deben establecerse los casos en los que se realizarán las acciones en materia de seguridad interior, a fin de que exista una clara distinción entre estas acciones y las derivadas de la aplicación de los supuestos de suspensión o restricción de derechos en términos de lo señalado por el artículo 29 Constitucional.

VII. Temas de fortalecimiento de especialización de seguridad.

La formación y capacitación de policías; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la prevención; así como una revisión y replanteamiento de nuestro sistema penitenciario, son tan solo algunos de los factores que se deberían atender de manera adicional a una ley sobre seguridad nacional o interior, misma que en todo caso deberá formularse bajo una perspectiva de derechos humanos y ser acorde al régimen competencial previsto por la Constitución. Con metas claras, verificables y determinando las consecuencias de su incumplimiento.

VIII. Definir los ámbitos temporal, espacial y material de las acciones de seguridad interior, así como su difusión y publicidad.

Se deben definir con precisión los requisitos mínimos para que a través del procedimiento o mecanismo que se establezca se definan con claridad las acciones que deben realizarse, las autoridades que deben intervenir en las mismas, así como el tiempo que deben durar, el lugar en el cual se deben desarrollar y el objeto de tales acciones, con lo anterior, se logra que autoridades y población tengan certidumbre respecto a tales medidas; lo que además se lograría con la publicación y difusión que de manera amplia se realice.

IX. Evitar que las Fuerzas Armadas participen en la prevención e investigación de los delitos.

La prevención, investigación y persecución del delito es una materia de seguridad pública, por lo que las Fuerzas Armadas no pueden sustituir al Ministerio Público en la investigación y persecución del delito.

X. No asumir bajo ningún supuesto que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la seguridad de las personas pueda asumir carácter

permanente. La ley, en su caso, debe establecer las bases para el retorno gradual y verificable de las Fuerzas Armadas a las tareas que le son propias.

La actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha venido realizando por más de una década, pero esto, debe ser excepcional.

Es de reconocerse la labor de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad, y también no puede soslayarse que su salida de las tareas hasta ahora encomendadas en la materia de seguridad no pueden suprimirse de tajo, pues lejos de contribuir al orden nacional, dejaría un nicho propicio para el fortalecimiento de las organizaciones delincuenciales del País, por lo que su regreso a sus funciones constitucionales primarias, debe ser gradual, y verificable; sin embargo, su participación, debe definirse y propiciarse bajo los estándares del principio de legalidad.

Contemplar de manera integral todos los aspectos que involucra la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones vinculadas a la seguridad de las personas, tales como protocolos para uso de la fuerza e interacción con población civil, conforme a estándares internacionales y con respeto a los derechos humanos, aun cuando esta participación sea de carácter temporal.

Si la criminalidad es hoy uno de los fenómenos más corrosivos de los derechos humanos, las fallas en la seguridad pública potencializan este deterioro hacia niveles más profundos de descomposición social. Por ello, es preciso actuar para atender los puntos críticos que más vulneran nuestro sistema de procuración e impartición de justicia y que inciden en la percepción que la sociedad tiene de las autoridades e instituciones. Fortalezcamos la voluntad que se ha expresado y las acciones que se han emprendido para abatir la corrupción y la impunidad, propiciando un sistema que dé una respuesta efectiva y real a los planteamientos y necesidades de la sociedad y que se encuentre legitimado y avalado por la misma.

Por ello, para propiciar una mayor seguridad, justicia y democracia, se deben establecer políticas y acciones de más prevención y menos reacción, de esta manera el retorno gradual de la Fuerzas armadas a sus funciones ordinarias, estará más cerca.

En este contexto, la discusión sobre el marco normativo aplicable a las tareas que con carácter extraordinario – desde hace una década - llevan a cabo las fuerzas

armadas, resulta relevante pero reiteramos no implica, por si misma, la solución a la inseguridad y violencia que nuestro país enfrenta.

La atención a los problemas de seguridad debe ser prioridad de la agenda pública para el 2017, lo cual requiere abarcar con objetividad y responsabilidad, la atención de los elementos y factores que inciden en los mismos.

Es preciso recuperar la justicia, el respeto, el cumplimiento de la ley, la solidaridad, la educación, el trabajo, la inclusión y el desarrollo, para reducir la brecha de desigualdad y pobreza, así como propiciar mejores niveles y condiciones de vida para las personas. Todas y todos tenemos derecho a vivir en un entorno de paz, en el que contemos con condiciones razonables de seguridad que posibiliten el ejercicio y vigencia de nuestros derechos.