

**CC. DIPUTADAS Y DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS
MINUTA DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL
INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA
INTEGRANTES DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E S.**

Distinguidos diputadas y diputados,

Las organizaciones, instituciones y personas abajo firmantes les enviamos un cordial saludo y aprovechamos para **manifestarles nuestra preocupación por las deliberaciones en torno a la reforma de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), actualmente en dictamen por parte de su Comisión.**

Como es de su conocimiento, el pasado 21 de abril de 2009 el Ejecutivo Federal presentó al Senado una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que prevé un procedimiento administrativo con una mera opinión consultiva del Congreso para regularizar la intervención de las Fuerzas Armadas en supuestos hechos de disturbio de la paz pública, entre otras causales. El procedimiento es llamado “alerta de seguridad interior”. En su minuta del 22 de abril de 2010, el Senado incorporó a ese procedimiento un conjunto de controles democráticos conducentes a garantizar a los civiles el acceso a la justicia y a garantías judiciales efectivas, ante tribunales competentes, independientes, objetivos e imparciales, por casos de delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos cometidos por elementos de la Fuerza Armada Permanente, así como el monitoreo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación sobre las actuaciones de elementos castrenses en las alertas de seguridad interior.

Sin embargo, en el pre-dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados, en el cual las mencionadas “alertas” son sustituidas por “atención de afectaciones a la seguridad interior”, se advierten diversas modificaciones que profundizan el socavamiento de la protección de los derechos humanos, implicando, asimismo, un retroceso en el establecimiento de un Estado democrático de derecho en México. Al respecto, nos preocupa en particular **1)** la regularización de la participación de la Fuerza Armada Permanente (FAP) en labores que constitucionalmente no le corresponden; **2)** la criminalización de la protesta social pacífica, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión; y **3)** la ausencia de controles democráticos sobre la actuación de la FAP en la atención a supuestas “afectaciones a la seguridad interior”, lo que se refleja en la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos de civiles, y la ausencia de

mecanismos de monitoreo y fiscalización por parte del Congreso, el Poder Judicial y los organismos públicos autónomos. A continuación, nos permitimos ahondar en estos aspectos.

1) **Regularización de la participación de la Fuerza Armada Permanente en labores que constitucionalmente no le corresponden**

Sobre la creciente participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** ha sido clara al apuntar que “es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.”¹ Como ha señalado la CIDH en diversos informes,² “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el 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”.

Aunque desde 1998 la CIDH manifestó su preocupación por la creciente utilización de agentes de las Fuerzas Armadas en labores policiales en nuestro país (*Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, párr. 399 y 403), el Estado mexicano no sólo ha desestimado las recomendaciones de la Comisión, sino que desde 2007 ha intensificado de manera inédita la participación de las Fuerzas Armadas en la política gubernamental de seguridad pública – adoptada presumiblemente con un carácter temporal en tanto se logra la reorganización de las policías – denominada por el mismo Titular del Ejecutivo Federal como “guerra contra la delincuencia”.³ A pesar de que **“es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea - no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”**.⁴

A la fecha, **la efectividad en el mantenimiento de la seguridad que ha tenido el despliegue de la FAP ha sido por demás cuestionable**. Es un hecho que la violencia en México se ha incrementado de manera sensible en los últimos cuatro años y una de sus causas y

¹ cfr. CIDH, 2003. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párrafo 272; CIDH, 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 100.

² cfr. CIDH, 2003. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, párrafo 113; CIDH, 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 100.

³ El Titular del Ejecutivo Federal empleó este término en su discurso del 12 de septiembre de 2008, en el marco del lanzamiento del “Acuerdo Nacional contra la Delincuencia”. En esa ocasión señaló, como precisa el comunicado emitido por la Presidencia de la República, las siguientes palabras: ““En esta guerra contra la delincuencia, contra los enemigos de México, no habrá tregua ni cuartel, porque rescataremos uno a uno los espacios públicos, los pueblos y las ciudades en poder de malvivientes, para devolverlos a los niños, a los ciudadanos, a las madres de familia, a los abuelos”. Disponible en:

<http://presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38611>

⁴ CIDH, 1998. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, capítulo V, párrafo 403.

manifestaciones más notorias es justamente la intensificación de la participación de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Esta estrategia se manifiesta, por una parte, a) en el incremento de la presencia de elementos castrenses en operativos con fuerte despliegue de fuerza en vías públicas, así como, por otra parte, b) una creciente participación de militares, en activo o retirados, al mando de corporaciones policíacas.

Conforme a cifras oficiales, hay **más de 60,000 elementos de las Fuerzas Armadas en las calles u otros espacios públicos**, cumpliendo tareas – incluyendo cateos, detenciones y retenes, entre otros – que en un estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles. Asimismo, **en 17 de las 32 entidades federativas de la República, esto es, el 53.12% del total, los encargados de las instituciones policíacas locales son militares**, sin contar con la presencia de militares al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos **25 estados**.⁵

El **costo humano** ha sido bastante alto. **Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por violaciones de derechos humanos por parte de militares se han incrementado en un 1,000% entre 2006 y 2009; el 33% de las quejas recibidas en México durante 2010 correspondió a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)**.⁶ De diciembre de 2006 a finales de 2010, el propio Gobierno Federal contabilizó un número de 34 mil 612 ejecuciones en el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”.⁷ Como efecto de la actual política de seguridad federal, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas⁸ por parte del Ejército,⁹ policías y grupos armados irregulares.

El aumento exponencial en la **tasa nacional de homicidios** rompe una tendencia de casi veinte años en los que ese indicador había disminuido sistemáticamente cada año hasta un mínimo histórico de alrededor de 8 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007; en 2009, la tasa de homicidio se disparó a 18, una variación de 75.43%. Según cifras oficiales,¹⁰ al menos dieciocho de las treinta y dos entidades federativas (56.25%) ha experimentado una variación

⁵ <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36411.html>

⁶ CNDH. Informe de actividades 2010, Pág. 79. Ver en línea: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/2010activ.pdf>

⁷ Declaración de Alejandro Poiré, Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (CNS). Ver en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36178.html>

⁸ OSC. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal. 2008. Ver en línea: <http://www.fundar.org.mx/pdf/epu.pdf>

⁹ Amnistía Internacional. México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército. 2009. Ver en línea: <http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>

¹⁰ Con información del INEGI.

igual o mayor al 50% de incremento en la tasa de homicidios.¹¹ Un dato relevante en este comportamiento anómalo de la estadística nacional de homicidios lo aporta un doble hecho: 1) por una parte, que **el 57.3% de la incidencia homicida se concentra en nueve entidades federativas**, cuyo peso en el total de homicidios del país excede a su peso demográfico en el período (41%);¹² y que, por otra parte, 2) esos mismos estados, sumando a Nuevo León y Tamaulipas, son aquellos **en los cuales se han intensificado las operaciones de las Fuerzas Armadas en el contexto de la “guerra contra la delincuencia organizada”**,¹³ incluyendo los llamados **“Operativos Conjuntos” de SEDENA** y autoridades locales.

2. Criminalización de la protesta social pacífica, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión

El pre-dictamen establece un sistema de excepción penal en el que los destinatarios de las normas en las definiciones de amenazas y obstáculos se encuentran ampliamente indeterminados, facilitando el abuso del aparato de justicia penal, lo que redundaría en la **criminalización de conductas que no son delictivas, tales como la protesta social pacífica, la defensa de derechos humanos o el ejercicio del periodismo**. Lo anterior resulta tanto más grave cuanto se otorga a los elementos de la FAP la facultad de privar de su libertad a las personas y mantenerlas en custodia en coordinación con la PGR.

La **CIDH** ha precisado en el **Informe sobre la Seguridad Ciudadana y los Derechos Humanos de 2009** (párr. 102) que una política de seguridad ciudadana eficiente y respetuosa de los derechos humanos “debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines”. En cambio, México presenta una creciente *excepcionalización* del derecho, reflejada en la actuación sin controles democráticos de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de sistemas penales autoritarios, lo que genera un sistema paralelo de “justicia” en el que la arbitrariedad procesal premia la arbitrariedad en el uso de la fuerza y castiga la legítima demanda de respeto y reconocimiento de los derechos humanos de cientos de civiles víctimas de estos abusos, así como de las sociedades enteras, que se encuentran expuestas a una **situación de vulnerabilidad ante los excesos del poder**. La paz y la justicia son inconcebibles cuando lo que debe ser excepción se vuelve regla. Bajo el

¹¹ Seis de las cuales superaron el 100% de incremento: Baja California (189.03%), Chihuahua (439.29%), Durango (312.53%) y Sinaloa (178.59%). Cabe mencionar que, contando las 18 anteriores, 27 de las 32 entidades federativas (el 84.37%) experimentó un alza cercana o mayor al 30%.

¹² Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora.

¹³ Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Sonora corresponden a los estados con incrementos mayores a 50% en incremento de la tasa de homicidios que cuentan además con fuerte presencia militar. Hay que sumar a aquellos que no tienen un incremento de esa proporción, pero que tienen una tasa de homicidios mayor a su peso en la población total, como es el caso de Michoacán (23/100 mil hab.), así como aquellos cuya variación es menor porque tenían un comportamiento similar entre 2006 y 2009, por ejemplo Tamaulipas (3.83%). Nuevo León, aunque no presentó los niveles de los demás estados con presencia de las Fuerzas Armadas, presenta un significativo incremento de 29.27%.

pretexto de encarar la situación de inseguridad prevaleciente, **el Estado mexicano ha dado pie al establecimiento de un universo paralegal constituido por normas de excepción, de las cuales haría parte la LSN de ser aprobada en los términos del pre-dictamen.**

En este sentido, resulta preocupante que se incluya una excepción a lo establecido en el dictamen del Senado, cuyo artículo 69 fracción XI negaba tajantemente la procedencia de las declaratorias de afectación a la seguridad interior “cuando la solicitud tenga su origen o causa en el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.” La excepción en el pre-dictamen aparece en el artículo 74 fracción VIII, que remitiéndose a las definiciones contempladas por el artículo 3º permitiría que se adujera la existencia de presuntos desafíos o amenazas a la seguridad interior para habilitar la intervención de la FAP en asuntos cuya resolución ameritaría una respuesta política, no armada, a menos que se apueste a un ejercicio autoritario nugatorio de las garantías de asociación, libertad de expresión, petición y de protesta pacífica, así como el derecho a defender los derechos humanos.

3) Ausencia de controles democráticos sobre la actuación de la FAP en la atención a supuestas “afectaciones a la seguridad interior”, particularmente en lo tocante a la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos de civiles

El pre-dictamen de la LSN otorga al Poder Ejecutivo Federal un amplio margen de discrecionalidad en el despliegue de elementos de la FAP sin controles institucionales satisfactorios para el fin de prevenir y, en su caso, sancionar potenciales abusos y arbitrariedades en el uso de la fuerza. En ese sentido, **no se advierte la existencia de mecanismos de control jurisdiccional ni parlamentario sobre la atención de las presuntas afectaciones a la seguridad interior.**

Tampoco se abona a la transparencia, el reforzamiento del Pacto Federal ni a la protección institucional de los derechos humanos en las acciones relativas al mantenimiento de la “seguridad interior” al eliminar del artículo 4º el párrafo que indica: “Los organismos constitucionales autónomos y las autoridades estatales y municipales tendrán la participación que les corresponda [en el Sistema de Seguridad Nacional], en los términos de la Constitución, las leyes aplicables y los convenios de colaboración que al efecto se suscriban.”

Con respecto a la **aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos en los que se encuentran involucrados civiles**, el pre-dictamen de la LSN no satisface la necesidad de armonizar la legislación interna con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos, como se colige de las sentencias dictadas por la **Corte**

Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera. En dichas resoluciones, que sientan jurisprudencia internacional, **la Corte IDH reiteró que bajo ninguna circunstancia el fuero militar puede ser competente para investigar o juzgar delitos cometidos por elementos de las fuerzas armadas en contra de civiles, pues en un Estado Democrático de Derecho esa jurisdicción debe tener un alcance restrictivo y excepcional.**¹⁴

Sin embargo, en el pre-dictamen que ahora se discute en comisiones de la Cámara de Diputados se ha sustituido la referencia de los tribunales competentes, independientes e imparciales, que figuraba en el artículo 72 de la minuta del Senado, y se ha sustituido, sin que en ello medie ninguna consideración de fondo ni, en suma, justificación alguna, por la redacción del artículo 77 cuyo párrafo segundo indica a la letra que: “Las conductas delictivas que llegaran a cometerse por los servidores públicos de las instancias y demás autoridades participantes en la atención a una afectación a la seguridad interior, **serán perseguidas y sancionadas de conformidad con las normas legales que los rigen**”, redacción de la que se colige que la normatividad aplicable es el Código de Justicia Militar, con la jurisdicción especial que le corresponde, y no el Código Penal Federal u otras disposiciones de derecho ordinario, tutelares de bienes jurídicos de los particulares susceptibles de ser vulnerados en la “atención a una afectación a la seguridad interior”.

Lo anterior, además de contravenir los estándares internacionales en materia de derechos humanos resulta inconstitucional, a la luz del artículo 13 de la Carta Magna. Al respecto, la Corte IDH trae a colación en el párrafo 266 de la **Sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco** el hecho de que la CIDH “señaló que la actuación de la justicia penal militar constituye una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, ya que no cumple con los estándares del sistema interamericano respecto a casos que involucran violaciones a derechos humanos, principalmente por lo que se refiere al principio de tribunal competente”. Asimismo, fue muy clara al asentar en el párrafo 273, que

¹⁴ Cabe destacar que además de la Corte IDH, diversos mecanismos del sistema universal de protección de los derechos humanos se han pronunciado en términos de establecer la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar, entre otros el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados Dato' Param Kumaraswamy (E/CN.4/2002/72/Add. Pág. 44), el Relator sobre la Tortura, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria (E/CN.4/1998/Add.2, párr. 88.j), la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias (E/CN.4/2000/3/Add.3, párr. 107), y el Comité contra la Tortura (CAT/C/MEX/CO/4, párr. 14). Asimismo, el pasado 15 de octubre la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados, Gabriela Knaul, destacó la necesidad de excluir del juzgamiento de casos en los que estén involucrados civiles en su mensaje sobre la visita que efectuó a México el año pasado, a lo que se suman las Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, publicadas el pasado mes de marzo. Posiciones similares han sostenido en meses recientes la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, WOLA y Human Rights Watch.

“[...] la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. [...] El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial.”

En el mismo sentido, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en lo sucesivo Constitución mexicana) impone un límite preciso a la extensión del fuero castrense, al establecer en su **artículo 13** que:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. [...]. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Por lo anterior, nos extraña advertir que en el pre-dictamen las comisiones dictaminadoras se resuelvan por conceder jurisdicción al fuero militar sobre asuntos que corresponden exclusivamente a los tribunales ordinarios en los términos de la jurisprudencia internacional y la norma constitucional citados.

Por lo anteriormente expuesto, las organizaciones y académicos firmantes exhortamos a las y los integrantes de las comisiones dictaminadoras y a las y los coordinadores de las fracciones parlamentarias a:

- 1) Que toda redacción de la reforma a la Ley de Seguridad Nacional se sujete a la obligación objetiva del Estado mexicano de garantizar el respeto y protección irrestrictos de los derechos humanos, incluyendo el derecho humano a la seguridad, con la debida integralidad e indivisibilidad de todos los derechos de los que las personas somos titulares, lo que implica que la protección de un derecho jamás representaría la suspensión o restricción de otro en un estado de normalidad democrática;
- 2) Que en el dictamen de la Cámara de Diputados se acate lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo tocante a la prohibición de aplicar extensivamente la jurisdicción militar a casos en los que se encuentren involucrados civiles;
- 3) Que incorporen los estándares y recomendaciones internacionales en materia de seguridad ciudadana a los que hemos hecho referencia en este escrito, a fin de que la seguridad que provea el Estado responda a un enfoque integral, comprensivo de las

dimensiones sociales, políticas y económicas de la innegable problemática de seguridad que hoy atraviesa nuestro país, y no sola ni privilegiadamente al uso de la fuerza;

- 4) Que discutan en sesión de las Comisiones Unidas de ambas Cámaras involucradas en la dictaminación de la minuta, conjuntamente con la representación del Ejecutivo Federal y de la sociedad civil, para que antes de llevar los dictámenes al Pleno de la Cámara de Diputados se formule una propuesta que recoja puntos de vista plurales.

Confiamos que la Cámara de Diputados atenderá a la alta responsabilidad que hoy tiene de establecer un marco jurídico en materia de seguridad que resulte en todo momento respetuoso de los derechos humanos de todas y todos, a fin de consolidar la democracia, la paz y el bienestar de México.

Atentamente,

Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C.

Asociación de Familiares de Detenidos – Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos, A.C. (AFADEM)

Asociación Mundial de Radios Comunitarias – México, A.C. (AMARC-México)

Asociación Sinaloense de Universitarias, A.C.

Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, O.P., A.C.

Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, A.C.

Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño”, A.C.

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC)

Colectivo de Organizaciones Michoacanas de Derechos Humanos, A.C. (COMDH)

Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C. (CCDH)

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH)

Fundación Diego Lucero, A.C. (FDL)

FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, A.C.

i(dh)eas – Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

INCIDE – Social, A.C.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD)

Litiga OLE, A.C.

Niunoniunamás

Red de Comités Comunitarios de Derechos Humanos de la Huasteca Veracruzana

Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, A.C.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (RED TDTT) (conformada por 73 organizaciones en 23 estados)

Sin Fronteras, I.A.P.

Clara Jusidman

John M. Ackerman

Rodrigo Olvera Briseño

**c.c.p. Integrantes de la Comisión de Gobernación de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Comisión de Seguridad Pública de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Comisión de Defensa Nacional de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados
Integrantes de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados**