

CONTENIDO

Mociones suspensivas

- 2** Respecto al dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, que presenta la diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández del Grupo Parlamentario del PRD
- 7** Respecto al dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, que presenta la diputada Maricela Contreras Julián del Grupo Parlamentario de Morena
- 15** Respecto al dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, que presenta el diputado Clemente Castañeda Hoeflich e integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo VI Bis



Cristina Ismene Gaytán Hernández DIPUTADA FEDERAL

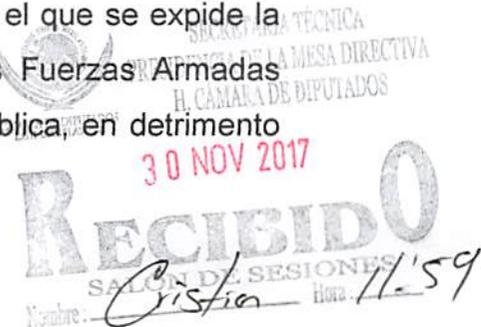
MOCIÓN SUSPENSIVA QUE PRESENTA LA DIPUTADA FEDERAL CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, SOBRE EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.

Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Diputada Federal Cristina Ismene Gaytán Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del PRD presenta Moción Suspensiva **sobre el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior** al tenor de la siguiente:

MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

De acuerdo a la recomendación de distintos organismos internacionales, tales como el Grupo de Trabajo de contra las desapariciones forzadas e involuntarias de Naciones Unidas, así como los relatores especiales contra la tortura y otros malos tratos y contra las ejecuciones extrajudiciales; organismos públicos de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y organizaciones de la sociedad civil, la militarización de las funciones de seguridad pública no solo ha aumentado la violencia en nuestro país, sino que ha sido el detonante de múltiples violaciones a los derechos humanos, tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, entre otros.

En este contexto, la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Gobernación aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, la cual dota de facultades a las Fuerzas Armadas (Ejército y Marina) para que realicen labores de seguridad pública, en detrimento de las instituciones civiles facultadas para ello.





Cristina Ismene Gaytán Hernández
DIPUTADA FEDERAL

Esta disposición atenta en contra de lo establecido por nuestra Constitución en diversos artículos. En primer lugar, el artículo 21 constitucional señala que:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.

En este sentido, la presente Minuta pretende que el Ejército y la Marina realicen labores que le competen constitucionalmente al Ministerio Público y las policías, es decir, mandos del fuero civil, quienes deberían tener las herramientas para tener un enfoque de seguridad pública y ciudadana en sus actuaciones, de lo cual carece la formación militar.

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala:

La emisión de una ley de seguridad interior en los términos que se plantea contribuiría a mantener el estado actual de cosas, al favorecer el uso discrecional de las Fuerzas Armadas como base de una estrategia para abatir la violencia e inseguridad que se enfrenta, dejando de lado la necesidad de emprender acciones coordinadas y efectivas, desde los distintos niveles y órdenes de gobierno, para fortalecer los recursos y capacidades de las policías civiles, instancias a las que corresponde de manera exclusiva llevar a cabo las tareas de Seguridad Pública en términos del artículo 21 Constitucional.



Cristina Ismene Gaytán Hernández
DIPUTADA FEDERAL

Asimismo, el artículo 129 constitucional señala que:

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

En este sentido, en un análisis armónico de los artículos 21 y 129 constitucional resulta notorio que la propuesta que el dictamen con Proyecto de Decreto de Ley de Seguridad Interior no es congruente con nuestro texto constitucional, al pretender que las Fuerzas Armadas realicen labores ajenas a su función y que pudieran tener un impacto no solo el marco constitucional, sino de conformidad con lo dicho por distintos organismos nacionales e internacionales de derechos humanos puede tener un impacto en el respeto de los mismos.

Asimismo, el artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión, únicamente contempla legislar las materias de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, en sus fracciones XXIX-M y XXIII respectivamente. Sin embargo, no prevé una facultad explícita o implícita para legislar en materia de Seguridad Interior. En este sentido, esta Soberanía no debe aprobar una Ley que es a todas luces contraria a la Constitución por no tener facultad para ello. El texto constitucional es muy claro respecto a qué podemos legislar y no está sujeta a interpretación.

Finalmente, de nuevo nuestra Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala:

La propuesta de ley no establece en forma expresa la forma como se conciliará la prevención, investigación y persecución de delitos con el



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Cristina Ismene Gaytán Hernández DIPUTADA FEDERAL

amplio espectro de conductas que se pretenden encuadrar como materia o riesgos a la Seguridad Interior, siendo en consecuencia previsible que su aplicación trasgreda, desde el origen, garantías procedimentales básicas y derechos humanos reconocidos en la Constitución, lo cual propiciará que los responsables de una conducta ilícita tengan una puerta abierta para eludir la acción de la justicia por la indebida actuación de las autoridades, una vez que sus acciones fueran puestas a consideración de un tribunal de derecho. Mucho de lo que el dictamen refiere como materia de Seguridad Interior serían cuestiones que, bajo otra óptica se podrían considerar, como propias del ámbito de la Seguridad Pública.

Es por estos señalamientos que afirmamos que el dictamen en comento no solo resulta cuestionable, sino que contiene graves vicios de constitucionalidad e inconventionalidad, que ponen en riesgo el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en nuestro país.



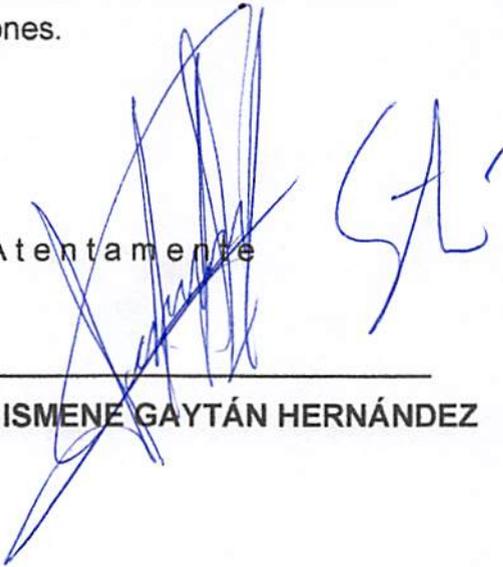
Cristina Ismene Gaytán Hernández
DIPUTADA FEDERAL

Por lo antes expuesto y fundamentado, se somete a consideración del Pleno la siguiente:

MOCIÓN SUSPENSIVA

Único. Se suspenda la discusión sobre el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, con objeto de que las violaciones al procedimiento legislativo se subsanen y se elimine el contenido inconstitucional de sus disposiciones.

Atentamente



DIP. CRISITINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

3
M

Palacio Legislativo de San Lázaro 30 de noviembre de 2017.

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
Presente



Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita Diputada Federal **Maricela Contreras Julián**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, someto a la consideración de esta Soberanía Moción Suspensiva del Artículo Único del Dictamen por el que se expide la Ley de Seguridad Interior de la Comisión de Gobernación, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Ernesto Garzón Valdés hace una diferencia entre calamidad y catástrofe:

“Calamidad es aquella desgracia, desastre o miseria que resulta de acciones humanas intencionales... catástrofe (es) la desgracia, el desastre o la miseria provocadas por causas naturales que escapan al control humano.”¹

Ese es el marco perfecto para distinguir entre las consecuencias de la lucha contra el narcotráfico donde se incorporó al Ejército Mexicano en las labores de seguridad del país. Con ello, podemos afirmar que la calamidad puede evitarse y la catástrofe no; por ello, los resultados y secuelas de la guerra contra el narcotráfico entran en el umbral de lo evitable, al tratarse de una acción provocada deliberadamente y no puede catalogarse con resultados catastróficos, ya que no escaparon al control del Estado, sino que se convirtieron en una calamidad al seguir produciéndose, a pesar de los resultados negativos que estaba arrojando y del fracaso de la estrategia.

¹ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Gedisa, España, 2004, pp. 11 y 12.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

La calamidad descrita puede apreciarse en la cantidad de personas fallecidas, en lo normal que se convirtió ver escenas violentas en los medios de información, en la creación de un morbo social de apreciar la sangre en enfrentamientos para detener la ola de violencia, en los espectáculos televisivos que daban cuenta de detenciones o presentaciones de delincuentes al momento, en el lucro obtenido con los golpes contra el narcotráfico exhibiendo grandes cantidades de drogas, armas o dinero decomisado y en la construcción del discurso legitimador de un Estado que trabaja luchando contra sus enemigos.

En contraste y en abono de esa calamidad, una sociedad temerosa por la inseguridad, aun con lo acostumbrada a la violencia que pudiera estar, sectores sociales cada vez más desprotegidos, crecimiento de la crisis económica que se ve reflejada en aumento de la pobreza, insuficientes alternativas de empleo, alejamiento de una política social respecto a un enfoque de derechos y de cobertura universal, estancamiento en el acceso a vivienda, rezago en temas para garantizar los derechos de educación, salud y alimentación², en suma, una estrategia que ve a la inseguridad como el principal problema por atender y que realiza acciones para atacarla, pero que no la soluciona y descuida los temas fundamentales que coadyuvan a prevenirla.

La política de la guerra contra el narcotráfico se llevó a cabo en un mundo idealizado y no en uno real donde las personas, las destinatarias de esas acciones, son las afectadas por el hacer o no hacer de la actividad estatal. A pesar de ello, la calamidad siguió su curso con los resultados y secuelas de muerte y horror en nuestro país.

La edificación de discursos, retomando palabras, ideas o directrices, es parte de la conceptualización de la llamada lucha contra el narcotráfico para generar circunstancias que posibiliten una creencia y voto de confianza en el accionar de las autoridades y, con ello, considerarlo correcto.

² Para ver con detalle las cifras sobre estos aspectos consúltese Informe de evaluación de la política de Desarrollo Social 2012, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2012, pp. 188 -198, consultado en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

De esa manera, la creación de un ambiente ideal en el desarrollo de la estrategia de seguridad, llevada a cabo en la administración del gobierno de Felipe Calderón y que se continuó con el gobierno de Enrique Peña Nieto, se cimentó en transmitir miedo, insistir en climas de violencia, dispersar la sensación de inseguridad, fabricar estereotipos de lo malo *versus* lo bueno y poner énfasis en imágenes cuyo papel fue reproducir un objetivo que estaba haciendo daño a la sociedad: el enemigo del estado encarnado en el integrante de la delincuencia organizada dedicado al narcotráfico.

La afirmación que sostenemos, dista mucho de los componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad de ese periodo de gobierno, a saber: la contención y debilitamiento de las organizaciones criminales, fortalecimiento, depuración y reconstrucción de las instituciones de seguridad y justicia, así como reconstrucción del tejido social y prevención del delito.³

En el primer rubro, en el mundo idealizado del combate al narcotráfico, los resultados nos demuestran que se piensa en las instituciones y no en las personas, al destacar sólo dos de los tres componentes, es decir, se omite el elemento esencial en una política de seguridad: el enfoque de ciudadano y no el de seguridad pública o nacional. Lo anterior es perfectamente entendible si seguimos la lógica de una guerra declarada y no hablamos de prevención o recomposición del tejido social como factores indispensables para no tener una *lucha contra*, sino una *política de*, o sea, de inclusión social, de alternativas de desarrollo, de potenciar capacidades, de generar oportunidades, de no estigmas o estereotipos, de considerar a las personas como sujetos de derechos y no enemigos a los que se debe eliminar.

Debilitamiento, contención, desarticulación, inhabilitar organizaciones delictivas, además de fortalecer, quintuplicar y reforzar la fuerza policial para combatir a los delincuentes, es el discurso de lo obtenido en un mundo idealizado de la lucha contra el narcotráfico, idealizado sostenemos porque se llevó a cabo en un nivel donde se rompió la asimetría del Estado respecto a los que catalogó como sus enemigos, es decir, hubo una guerra entre el

³ Cfr., *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p.3.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

gobierno y los criminales –para seguir con el uso de su lenguaje-, donde la afectación principal, que son las personas, no fue tomada en cuenta y sufrió las mayores secuelas negativas.

Lo idealizado de ese combate radica en un alejamiento de resultados en la realidad y en la carencia del tercer componente que, a nuestro juicio, debiera ser el primero en la escala de medición para marcar como exitosa la estrategia: reconstrucción del tejido social y prevención del delito.

Por citar algunos ejemplos, en las encuestas nacionales de adicciones se muestran incrementos en el consumo de marihuana y cocaína en nuestro país, pues el consumo de drogas pasó del 3.33% en 1998 al 6.8% de la población de 12 a 65 años de edad en 2008; además se reportó un proceso de crecimiento y dispersión de la violencia asociada a la delincuencia organizada con incrementos de homicidios equivalentes hasta al 170% entre los años 2009 y 2010 en algunos municipios. En el 2007 sólo 53 municipios tenían al menos una ejecución mensual en promedio; para 2010, 200 municipios cumplen esa condición. Esta violencia pasó de concentrarse en 17 municipios en 2008, a 24 en 2010.⁴

Con esos datos, la reconstrucción del tejido social y la prevención del delito se quedan en ideales a alcanzar, pues se presentan circunstancias que permiten diversificar las actividades ilícitas y, consecuentemente, la violencia e inseguridad comienza a manifestarse por diversas causas que Eduardo Guerrero señala puntualmente de la siguiente manera:⁵

- ✓ La reconversión, la cual se presenta por la persecución y captura de los que consideran las autoridades como capos de los cárteles, propiciando un desdoblamiento en grupos o células por diversas regiones del país y, si son aprendidos por el gobierno, la estructura de la organización delincriminal no depende del líder exclusivamente, pues mantiene diversos activos que le permiten

⁴ Cfr. *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, UNAM, 2011, pp. 10 y 11.

⁵ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Violencia y mafias”, *Revista Nexos*, núm. 405, septiembre de 2011, México, p.p. 58 y 59.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

seguir operando como armas, personal, mercancía y un mercado donde ofrecer la droga.

- ✓ Reubicación forzada, donde la expansión no es propia de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, sino que a raíz del enfrentamiento con otros grupos o con el gobierno, se ven obligadas a realizar su trabajo en otros lugares multiplicando su actividad en lugares considerados por ellos como seguros.
- ✓ Impunidad, dado que existe violencia cada vez en más regiones del país, las probabilidades de castigo a las actividades criminales se vuelven escasas ante la cantidad de casos que deben investigarse, aunado a la infiltración del narcotráfico en corporaciones policiales o militares y la corrupción de la que son objeto.

Es decir, "...la política criminal se ha convertido en la tragedia de los estados modernos. Tragedia en sentido antiguo, es decir, en el sentido de que haga lo que haga el estado (sic), no puede escapar a su destino: el aumento de la delincuencia... de ser una política en materia criminal, como debiera ser, se transforma en una política generadora de criminalidad."⁶ Esta afirmación es la base para contrastar los resultados de lo idealizado con el mundo fáctico, pues en la realidad, existen diversos datos que constatan la ignorancia del enfoque de seguridad ciudadana en el desarrollo del combate al crimen organizado, pues precisamente han sido las personas las que se encuentran en el foco del saldo negativo.

Basta analizar el comportamiento diversificado de las organizaciones que se dedican a actividades relacionadas con el narcotráfico, las cuales han infiltrado e impactado en prácticamente todas las esferas de la vida pública, lo que incluye modalidades, como extorsión de pequeñas empresas, bloqueos de las principales autopistas, cierre de escuelas, toques de queda nocturnos, secuestros en masa y asesinatos de funcionarios. A lo anterior deben agregarse demostraciones públicas de violencia como dejar cabezas de personas

⁶ Berumen Campos, Arturo, "Política criminal: un enfoque de sistemas", en Sánchez Sandoval, Augusto (coord.), *Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo*, Porrúa, México, 2007, p. 55.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

decapitadas en plazas públicas hasta colgar cuerpos mutilados en puentes sobre carreteras con el fin de infundir el terror.⁷

Sin embargo, con el dictamen que se nos presenta de expedición de una de Ley Seguridad Interior no se ataca el problema de fondo, al contrario, pretende perpetuar una política fallida en el combate a la inseguridad, contraviniendo las obligaciones constitucionales y convencionales sobre las labores de seguridad que corresponden a las autoridades civiles, al uso de la fuerza y, sobre todo, al respeto y promoción de los derechos humanos.

Diversos organismos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos han manifestado su preocupación y rechazo a la Ley de Seguridad Interior en los términos que se ha presentado. Justo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió su postura al respecto, misma que reproducimos:

“En el ámbito del reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos, los potenciales riesgos del dictamen que será objeto de discusión son múltiples y de diversa gravedad. Tan sólo por mencionar algunos, se podrían referir desde las imprecisiones conceptuales al mezclar el ámbito de la Seguridad Nacional con la Seguridad Interior; una definición sumamente amplia y ambigua de Seguridad Interior que permitiría configurar, prácticamente, cualquier conducta como un riesgo a la misma, para lo cual no habría criterios objetivos sino una facultad discrecional genérica; la imposición de una reserva absoluta sobre la información que se genere lo cual haría nugatoria cualquier expectativa de transparencia; la falta de mecanismos reales y efectivos de rendición de cuentas; la posibilidad de que las Fuerzas Armadas realicen tareas de investigación y prevención de delitos; así como la trasgresión a los derechos de reserva y secrecía en favor de las víctimas al obligarse a todas las autoridades a entregar cualquier información que sea requerida en este ámbito.

⁷ Cfr. *Ni Seguridad Ni Derechos, Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Human Rights Watch, Estados Unidos de América, 2011, p. 4.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

La propuesta de ley no establece en forma expresa la forma como se conciliará la prevención, investigación y persecución de delitos con el amplio espectro de conductas que se pretenden encuadrar como materia o riesgos a la Seguridad Interior, siendo en consecuencia previsible que su aplicación trasgreda, desde el origen, garantías procedimentales básicas y derechos humanos reconocidos en la Constitución, lo cual propiciará que los responsables de una conducta ilícita tengan una puerta abierta para eludir la acción de la justicia por la indebida actuación de las autoridades, una vez que sus acciones fueran puestas a consideración de un tribunal de derecho. Mucho de lo que el dictamen refiere como materia de Seguridad Interior serían cuestiones que, bajo otra óptica se podrían considerar, como propias del ámbito de la Seguridad Pública.”

Por su parte, la Organización Colectivo #SeguridadSinGuerra afirma lo siguiente:

“Las tareas de seguridad pública no son propias de la autoridad militar. Así lo han expresados múltiples organismos nacionales e internacionales, expertos en la materia y el propio Secretario de la Defensa. Así también lo ordena la Constitución. Sin embargo, la realidad es que las Fuerzas Armadas (FFAA) Mexicanas llevan años auxiliando a las autoridades civiles en labores de seguridad pública y, especialmente, desde hace diez años esta participación se ha vuelto más común y menos auxiliar, siendo en ocasiones estas las únicas con capacidad de realizar las labores que corresponden a la autoridad civil.

En este contexto, se ha planteado la necesidad de dar a la FFAA un marco legal para definir los alcances de su participación en las tareas de seguridad pública. Coincidimos en que es indispensable regular a las FFAA. Sin embargo, no creemos que una Ley de Seguridad Interior sea una vía que dé certidumbre a las FFAA ni a la ciudadanía, se trata de una respuesta que no atiende los problemas que han llevado a que las FFAA hoy sean las únicas capaces de proveer seguridad a la ciudadanía. La propuesta de esta Ley tampoco toma en cuenta los efectos negativos que ha tenido la actual estrategia de seguridad militarizada.



Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional

La crisis de la violencia y de violaciones a los derechos humanos en México no cede. Los homicidios violentos están nuevamente en crecimiento en el promedio nacional. La propuesta de crear una Ley de Seguridad Interior a fin de regularizar la intervención militar en tareas de seguridad pública y de procuración de justicia no es la solución a estos problemas. La evidencia demuestra que el despliegue militar no ha reducido la violencia y si, en cambio ha desgastado a las FFAA en tareas que no les corresponden constitucionalmente y para las que no están preparadas, tal como lo ha reconocido el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

México necesita autoridades civiles capaces de solucionar la crisis de inseguridad y violencia, antes que una Ley de Seguridad Interior, se requiere construir policías confiables y capacidad preventiva por parte de las autoridades civiles. Para ello, es indispensable trazar un plan de regreso escalonado de las FFAA a sus cuárteles y un programa, de profesionalización policial que en verdad logre instituciones policiales eficaces y confiables. El anterior presidente Felipe Calderón y el actual presidente Enrique Peña así lo han ofrecido. Ambos han incumplido.”

Bajo esas consideraciones, el Grupo Parlamentario de MORENA rechaza la pretendida aprobación de la Ley de Seguridad Interior porque no contiene los mínimos estándares de respeto de los derechos humanos y ni las bases para atacar el problema estructural de la inseguridad en nuestro país. Además, no hay base constitucional para legislar en la materia de seguridad interior y se contravienen las obligaciones convencionales respecto a la promoción de los derechos humanos y las tareas del estado en materia de seguridad pública donde las autoridades civiles, no las militares, deben encargarse de velar por garantizar el ejercicio de este derecho.

Por ello, se propone la presente Moción Suspensiva del Artículo Único del Dictamen por el que se expide la Ley de Seguridad Interior de la Comisión de Gobernación.

Suscribe

DIP. MARICELA CONTRERAS JULIÁN

MOCIÓN SUSPENSIVA SOBRE EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, PRESENTADA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Los suscritos, **Clemente Castañeda Hoeflich** e integrantes del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la siguiente **Moción Suspensiva sobre el Dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior de la Comisión de Gobernación**, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. El artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la moción suspensiva es un procedimiento legislativo que persigue el objetivo de “interrumpir la discusión de algún asunto puesto a consideración del Pleno”.

Con fecha de 30 de noviembre de 2017, la Comisión de Gobernación aprobó el dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se crea la Ley de Seguridad Interior, misma que pretende dar un marco legal de actuación a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, lo que viene a institucionalizar lo que ya *de facto* viene implementándose desde diciembre de 2006 cuando el entonces titular del Ejecutivo Federal decidió declarar una «guerra contra el narco» con una amplia participación de las fuerzas castrenses.

Las iniciativas en materia de «seguridad interior» han generado un intenso debate público sobre sus alcances y sobre su impacto en la política nacional de seguridad, así como sobre el papel que deben jugar las Fuerzas Armadas en la misma. Como ya se ha señalado, el dictamen en cuestión institucionaliza lo que durante la última década ha consistido en una política pública de combate al crimen organizado, sin embargo, los diagnósticos especializados que hasta la fecha han sido presentados no fundamentan un éxito real en dicha estrategia de seguridad, sino, por el contrario, un acentuado desgaste de la confianza pública en las Fuerzas Armadas y una grave escalada en las violaciones a los derechos humanos.



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

30 NOV 2017

RECIBIDO
SEALÓN DE SESIONES
Nombre: *Cristina* Hora: *12:00*

II. Es importante señalar que tanto los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, así como un creciente número de especialistas y líderes de opinión, han señalado su preocupación sobre la constitucionalidad y convencionalidad del dictamen que hoy discutimos.

Concretamente, el dictamen establece que las Fuerzas Armadas podrán participar en tareas de seguridad, más allá de lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, que señala que los cuerpos castrenses no podrán desarrollar tareas que no sean relativas a la estricta disciplina militar:

«Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.»

Igualmente, uno de los aspectos más graves del dictamen es que el artículo 4 incluye la definición de «riesgos a la seguridad interior» como la «situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interior», y artículo 26 señala que las FF.AA. de todas formas podrán actuar sin emitir ninguna Declaratoria cuando existan dichos riesgos. Esto deja al arbitrio absoluto del Presidente la utilización de las FF.AA. siempre que considere que existen esos riesgos.

Por otro lado, desde la reforma constitucional en materia de seguridad pública del año 2004, que dio origen a la actual Ley de Seguridad Nacional, el artículo 21 establece que las tareas de seguridad pública corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Así, el párrafo noveno de dicho artículo señala lo siguiente:

«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 esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia,

profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.»

Sin embargo, el artículo 20 del dictamen que discutimos, señala que el Presidente «designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren», y el artículo 22 señala que «las autoridades respectivas atenderán la amenaza que motivó la declaratoria, cooperando en el ámbito de sus atribuciones y bajo la coordinación de la autoridad designada.» Esto significa que eventualmente un comandante del Ejército o la Marina mandatará a autoridades civiles en la coordinación de la seguridad pública, lo que viola el artículo 21 constitucional señalado anteriormente.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el concepto de «seguridad interior» no debe ser utilizado para legitimar la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad nacional:

«La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, 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.

La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste 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. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas

en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos.¹»

Sin embargo, la definición sobre «seguridad interior» que contiene el dictamen en cuestión, no está claramente diferenciada de la «seguridad nacional», e incluso señala a la primera como parte de la segunda, lo que claramente viola lo establecido anteriormente por la CIDH. Así define el dictamen, en su artículo 2º, la seguridad interior:

«Artículo 2º. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.»

Igualmente, las causales para activar la participación de las Fuerzas Armadas, contenidas en el artículo 4º del dictamen como «amenazas a la seguridad interior», incluyen las contenidas en el artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional, que son bastante abiertas a la interpretación, como: “Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria”, “Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”, “Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación”, “Actos ilícitos en contra de la navegación marítima”, “Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia”, “Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”.

Además, se añaden «que afecten la estabilidad de las instituciones cuando dicha afectación dañe gravemente a la población», y «las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional», lo que presenta una

¹ «Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

amplitud de escenarios, abriendo la puerta a la discrecionalidad en el ejercicio de la fuerza pública y la utilización de armamento de uso exclusivamente militar:

«Amenazas a la Seguridad Interior: Las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las que afecten la estabilidad de las instituciones cuando dicha afectación dañe gravemente a la población; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional;»

Debe señalarse asimismo que estas causales son muy similares a las plasmadas en el Artículo 29 constitucional sobre la suspensión de garantías, por lo que claramente estamos ante un eventual problema jurídico, pero también ante un grave riesgo de que, mediante la Ley de Seguridad Interior, se normalice el estado de excepción o suspensión de garantías “expres”, vulnerando lo establecido en la Constitución, que indica que para que ello ocurra el Ejecutivo Federal debe consultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Congreso de la Unión. Únicamente se señala que se deberá notificar a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la CNDH.

En concreto, el artículo 7º del dictamen señala que «en los casos de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y cuya atención requiera la suspensión de derechos, se estará a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes respectivas»; sin embargo, el propio artículo 4º del mismo señala también que serán amenazas a la seguridad interior «las que afecten la estabilidad de las instituciones cuando dicha afectación dañe gravemente a la población»; esto significa que no está claro en qué condiciones se aplicará lo dispuesto en el 29 constitucional y en cuáles esta nueva Ley.

Por otro lado, resulta especialmente preocupante lo dispuesto en el 8º de la Ley de Seguridad Interior que aprueba el dictamen en cuestión, ya que abre la puerta a la criminalización de la protesta social, en la medida en que condiciona la misma a que se realicen «pacíficamente de conformidad con la Constitución», lo que resulta ambiguo y está a interpretación de las autoridades.

Además, el artículo 15 del dictamen señala que la vigencia de la Declaratoria para atender las amenazas a la seguridad interior a través de fuerzas federales, no podrá exceder de un año, sin embargo, señala que podrá prorrogarse sin establecer un límite de prórrogas, lo que abre la puerta a que éstas sean indefinidas, perpetuando la presencia de las fuerzas armadas.

Otra preocupación que Movimiento Ciudadano comparte con las organizaciones de la sociedad civil es que se excluya a los servidores públicos de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando se aplicase la legislación en cuestión. En particular, el artículo 10 establece que «la materia de la seguridad interior queda excluida de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.»

Además, el dictamen resulta regresivo en términos de transparencia y de garantías del derecho a la verdad, ya que establece que toda la información relacionada con la aplicación de la Ley será clasificada, lo que violenta el derecho a la información y coloca a las autoridades militares en un régimen de excepción respecto de los cuerpos de seguridad civiles que realicen las mismas tareas de seguridad:

«Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de seguridad nacional, en los términos de la ley de la materia, y clasificada de conformidad con ésta y las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.»

Además de lo anterior, es importante señalar que el dictamen Se señala que las manifestaciones y protestas (artículo 8) que “se realicen pacíficamente de conformidad con la Constitución”, no serán consideradas como amenazas. Aunque esto parece positivo, en realidad abre la puerta a que se utilicen a las fuerzas federales, incluidas las militares, para reprimir protestas que no se consideren pacíficas por parte de la autoridad.

Igualmente, esta legislación podría representar un problema de competencias y una yuxtaposición de atribuciones en materia de seguridad pública, ya que el artículo 18 señala que «en ningún caso, las acciones de seguridad interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública». Sin embargo, el artículo 20 señala que el Presidente designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas, que “dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren”, y el artículo 22

señala que las autoridades deberán estar bajo la coordinación de dicho Comandante. Esto significa que eventualmente un comandante mandatará a las autoridades civiles en la coordinación de las acciones de seguridad, lo que podría violar el artículo 21 constitucional, que señala que sólo autoridades civiles podrán ocuparse de la seguridad pública.

Para finalizar, el mecanismo previsto en el artículo 11 del dictamen, para que las entidades federativas soliciten acciones de seguridad interior, es demasiado laxo. Se plantea que podrán solicitarlo las legislaturas (sin especificar una mayoría requerida) o el Ejecutivo estatal “en caso de receso de aquellas”, cuando se vean comprometidas sus “capacidades efectivas” para atender una amenaza. Esto representa un incentivo perverso para que las entidades federativas se postren ante la Federación bajo el argumento de la necesidad de mejorar sus instituciones y “capacidades efectivas”:

«El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las legislaturas de las Entidades Federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una Entidad Federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior y éstas:

I. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o

II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1º de la Ley de Seguridad Nacional.

Aquellas amenazas a la Seguridad Nacional que no requieran declaratoria en términos del presente artículo, serán atendidas por las autoridades conforme sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.»

Es debido a lo anterior que en Movimiento Ciudadano consideramos que resulta crucial entablar un gran proceso de discusión nacional sobre la pertinencia de legislar en materia de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, no sin antes evaluar si una legislación de esa naturaleza contiene vicios de inconstitucionalidad o convencionalidad.

III. Es importante destacar que dicho proyecto de legislación ha sido cuestionado desde distintos frentes en lo relacionado con la estrategia de combate al crimen organizado, tanto

por parte de la sociedad civil, como por parte de los organismos internacionales y nacionales de defensa de los derechos humanos.

Particularmente, las críticas a la legislación propuesta pasan por evidenciar los pocos resultados de las actuales políticas públicas en el combate al crimen organizado y al consumo de estupefacientes, así como las graves violaciones de derechos humanos que se han producido a raíz de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Así, por ejemplo, el CIDE ha señalado recientemente que desde diciembre de 2006 se ha incrementado la tortura hasta en un 1000%², y señaló asimismo que de 3 mil 327 combates durante el sexenio calderonista, 4 de cada 10 fueron de letalidad perfecta, por lo que señaló una “política de exterminio”³, igualmente, el CIDE estableció que de diciembre de 2006 a noviembre de 2011 se registraron 68 casos de ejecuciones en las que, al menos, hubo 10 muertos en cada una⁴, lo que se configura como una «masacre».

A lo anterior debemos añadir lo que es ya una realidad reconocida oficialmente en el rosario de cifras que retratan el grave estado de violencia de nuestro país: más de 150 mil homicidios intencionales de diciembre de 2006 a diciembre de 2015, más de 30 mil desaparecidos según cifras oficiales, y más de 280 mil desplazados.

Asimismo, es conveniente señalar el más reciente informe de la CIDH sobre los derechos humanos en nuestro país. El 2 de marzo de 2016 la CIDH presentó el informe *Situación de los derechos humanos en México*, en el que señala que la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa nuestro país se debe a la militarización continua que ha llevado a cabo el Estado para combatir al crimen organizado:

«La situación de violencia e inseguridad en México señalada en este informe, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta

² «Crece 1,000% tortura con Calderón», *Reforma*, 26 de enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373&v=4>

³ «Dominó con FCH letalidad militar», *Reforma*, 31 de enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1035913&v=3>

⁴ «Hubo 68 masacres con Calderón», *Reforma*, 27 de enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1034121&v=2>

militarizada, y la captura de elementos del Estado por parte de grupos de la delincuencia organizada, ha tenido como consecuencia el incremento en graves violaciones de derechos humanos.»⁵

En el mismo sentido, la CIDH estableció que la militarización del país ha resultado no sólo en un incremento de las violaciones a los DD.HH., sino que también contribuye a perpetuar el círculo vicioso de impunidad que es el principal caldo de cultivo para la erosión del Estado de Derecho:

«Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos.»

«Dentro de este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país, diversas autoridades como las policías en sus distintos niveles (federal, estatal y municipal), miembros de las fuerzas militares e incluso de ministerios públicos, han sido vinculados con presuntas graves violaciones a los derechos humanos que permanecerían en la impunidad.»

Igualmente, la CIDH señaló específicamente que el papel de las Fuerzas Armadas en un estado democrático debe ser otro que el de cumplimentar tareas policiales y de seguridad pública:

«Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza

⁵ «Situación de los derechos humanos en México», CIDH, 2 de marzo de 2016, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. Conforme la Comisión estableció en su informe sobre Seguridad Ciudadana, una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte 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 derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.

Finalmente, la octava recomendación contenida en el Informe de la CIDH consiste en cambiar el enfoque sobre las drogas, eliminando la militarización:

«8. Reorientar el abordaje del tema de drogas en México de un enfoque de militarización y combate frontal usando la fuerza pública, a uno con perspectiva integral, de derechos humanos y salud pública sobre las adicciones y el consumo con fines de distribución.»

Cabe recordar asimismo, que durante la visita a nuestro país el 7 de octubre de 2015, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, emitió una serie de recomendaciones puntuales al Estado Mexicano, entre las que claramente se encuentra retirar a las fuerzas armadas del combate al crimen organizado:

“Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública.⁶»

En el mismo sentido, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDT), emitió el 11 de diciembre de 2016 un comunicado manifestando su postura en contra de lo que consideran una “militarización del país”, y advierten que:

«Las iniciativas legislativas que se han planteado en la dirección de normalizar la presencia e intervención militar en el país preocupan. Se pretende normalizar lo que en cualquier democracia sería una excepción: el involucramiento del ejército en tareas de seguridad públicas –desde patrullaje, detenciones hasta la investigación del delito-.⁷»

Igualmente, las organizaciones señalan que ya la ONU ha advertido que el ejército debe regresar a los cuarteles:

«Cualquier propuesta de regulación del ejército debe retomar las recomendaciones que ha hecho la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México e ir orientada a regresar a los soldados a sus cuarteles, de forma paulatina y responsable. Debe además ir acompañada por una Ley que regule el uso de la fuerza y establezca mecanismos institucionales para fiscalizarla.⁸»

Finalmente, hacen el siguiente llamado a la Cámara de Diputados:

«Pedimos a la Cámara de Diputados que no apruebe de forma apresurada estas leyes que hacen permanente la presencia militar y que vulneran los derechos de las

⁶ «Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México», Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 7 de octubre de 2015,

http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265

⁷ «Sociedad civil exige a diputados no militarizar el país ni legislar sin discusión la suspensión de garantías», Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (REDTDT), 11 de diciembre de 2016, <http://redtdt.org.mx/?p=7667>

⁸ *Ídem.*

y los mexicanos. El Congreso tiene la responsabilidad de no convertir al país en uno menos democrático y con instituciones civiles más débiles.⁹»

Como se observa, los principales organismos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos recomiendan al Estado Mexicano el retiro a la brevedad de las Fuerzas Armadas del combate al crimen organizado, en vista no sólo de los pocos resultados sino de la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa nuestro país y de la colusión de elementos castrenses en dichas violaciones.

Es por ello que Alejandro Madrazo, investigador del CIDE, ha señalado que una legislación sobre seguridad interior tal y como hasta ahora ha sido planteada, sólo implicaría la institucionalización de una política pública que no ha tenido resultados positivos:

«Los resultados de lo que pretenden legislar ya los conocemos. No se trata de una política pública nueva sobre la que vayamos a experimentar. Llevamos diez años con la seguridad pública militarizada en una buena parte del país. Durante esos diez años ni las Fuerzas Armadas ni el Ejecutivo Federal han rendido cuentas claras. [...] El riesgo es que renunciemos a tener policías decentes y utilicemos a las fuerzas armadas como sustituto de las policías y de las procuradurías.»

Por otro lado, este 27 de noviembre, distintas organizaciones y personalidades de la sociedad civil manifestaron públicamente su enérgico rechazo a la aprobación del dictamen que se está discutiendo:

«...normalizar la intervención de las Fuerzas Armadas en labores policiales contribuiría a perpetuar la situación que se busca subsanar. Si hoy los gobiernos federal y estatales no han cumplido con su obligación legal de construir corporaciones de policía eficaces, menos aún lo harán si cuentan con el recurso legal para encubrir dicho vacío institucional con requerimientos de intervención militar.¹⁰»

⁹ *Ídem*.

¹⁰ «Posicionamiento sobre las iniciativas en materia de seguridad interior», 27 de noviembre de 2017, <http://www.seguridadsinguerra.org/#block-5130>

Por ello, estas organizaciones, establecieron una ruta de irreductibles sobre la seguridad nacionales, entre los que se cuenta la reglamentación del artículo 29 constitucional, el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad, y el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos:

«I. Respeto irrestricto al marco jurídico constitucional e internacional. La aprobación de una “Ley de Seguridad Interior” o de un capítulo de Seguridad Interior en la Ley de Seguridad Nacional, atentaría contra la Constitución y contravendría los tratados internacionales que México ha ratificado.

II. Adopción de medidas excepcionales sólo a partir de los mecanismos ya previstos. La vía adecuada para despliegues extraordinarios del Ejército es el artículo 29 constitucional. Actualmente no contamos con una ley reglamentaria de este artículo, y no se cuenta con una iniciativa que contemple verdaderos contrapesos y mecanismos de vigilancia. Los proyectos en discusión no son acordes con las normas internacionales en la materia.

III. Es fundamental un plan de fortalecimiento de las policías en todos los niveles de gobierno, cuyas normas y entrenamientos expresamente integren los principios de legalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad. Además, es indispensable legislar sobre el uso de la fuerza.

IV. Reformar a las policías, sin embargo, no será suficiente. Es necesario reformar también las procuradurías, fortalecer al Poder Judicial y atender la crisis penitenciaria.

V. Se deben cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y definir un plan de retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad.^{11»}

IV. Con base a los datos anteriormente señalados, los Diputados de Movimiento Ciudadano consideramos que antes avanzar en una legislación como la planteada por la Comisión de Gobernación, es preciso primero realizar un diagnóstico extenso, claro y especializado sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país, el sistema de procuración de justicia y el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad.

¹¹ *Ídem.*

Así pues, si buscamos desarrollar una estrategia adecuada de seguridad, debemos empezar por reformar y fortalecer las instituciones civiles de seguridad, en lugar de buscar relegarlas a un segundo plano, permitiendo y alentando la intervención de las Fuerzas Federales en tareas de seguridad pública.

Es preciso antes de comenzar la discusión, contar con diagnósticos sobre las causas que mantienen a las instituciones civiles de seguridad en un estado de postración ante la violencia y el crimen organizado. Igualmente es necesario volver a emprender una discusión sobre las reformas en materia de seguridad pública, incluyendo las distintas propuestas como el mando mixto.

Para fortalecer la confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad, es necesario también fortalecer fiabilidad y el esquema de implementación de los exámenes de control y confianza, y consolidar la cultura sobre el respeto a los derechos humanos en los cuerpos de seguridad.

Adicionalmente, nuestro país aún no cuenta con una legislación general que regule el uso de la fuerza, misma que establecería protocolos de actuación que también deberían seguir las fuerzas armadas cuando realizaran tareas de seguridad.

Asimismo, no debemos olvidar que nuestro país aún no cuenta con una Fiscalía General de la República, como entidad autónoma de procuración de justicia, y su consecuente reproducción en las entidades federativas; por lo que antes de pasar a una revisión de las políticas públicas de seguridad, deberíamos saber cuál es el grado de fiabilidad y eficacia de los nuevos modelos civiles de seguridad.

En este sentido, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) manifestó este mes de abril su preocupación por el avance en la discusión de esta legislación, y recomendó primeramente la existencia de una “reflexión integral” sobre el futuro del País, para lo cual exigió una moratoria legislativa:

«Lo que están buscando es darle un marco legal a actividades inconstitucionales que han tenido las fuerzas armadas, al suplantar a civiles en tareas de seguridad pública; los militares van a poder detener personas, van a poder obtener información de hechos delictivos por cualquier forma, van a poder hacer patrullajes y detener a

sospechosos de delitos y sus partes militares van a tener fuerza en las averiguaciones previas. Así no se puede legislar esa ley, tiene que haber una moratoria en seguridad y justicia y debe haber una reflexión integral sobre lo que queremos para el país. No queremos que la seguridad este en manos de las fuerza armadas.^{12»}

En el mismo sentido, distintas organizaciones de la sociedad civil agrupadas bajo el lema #SeguridadSinGuerra, exigieron el mismo mes al Congreso de la Unión una “moratoria legislativa” no sólo sobre las iniciativas en materia de seguridad interior, sino también sobre la nueva Fiscalía General de la República y los nuevos fiscales anticorrupción. En particular, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que:

«A pesar de las advertencias de académicos y expertos, así como de organismos nacionales e internacionales, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas, los legisladores quieren dar paso a iniciativas que tienen el potencial de agravar la crisis de inseguridad, las violaciones a los derechos humanos, el deterioro del estado de derecho y el incremento sin control de la violencia en México.^{13»}

También exigieron una moratoria legislativa sobre esta discusión, los directores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Dr. Sergio López Ayllón y el Dr. Pedro Sálazar Ugarte, respectivamente, señalando la necesidad de contar primeramente con un contexto claro que nos permita tomar decisiones adecuadas:

«Consideramos que un ejercicio como el que nos invitan a emprender requiere de un contexto que lo haga viable y productivo. Por un lado, hace falta distensión y respeto entre instituciones públicas y organizaciones ciudadanas. Por otra parte, y aunque sabemos no es materia de competencia del procurador, es indispensable una moratoria legislativa en materias relacionadas con la seguridad y la procuración de justicia. En particular, es indispensable poner pausa a la aprobación de la

¹² «Demanda CMDPDH una 'moratoria' para analizar la Ley de Seguridad Interior», *MVS Noticias*, 13 de abril de 2017, <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/demanda-cmdpdpd-una-moratoria-para-analizar-la-ley-de-seguridad-interior-366>

¹³ «Colectivos civiles plantean que sea diferida la ley de seguridad interior», *La Jornada*, 26 de abril de 2017, <http://www.jornada.com.mx/2017/04/26/deportes/005n2pol>

miscelánea penal y las iniciativas de seguridad interior. De lo contrario este ejercicio adolecería de dirección y legitimidad, pues, ¿qué sentido tendría intentar diseñar un modelo complejo para salir del atolladero en el que estamos si en el ínterin quienes tendrían que aprobarlo e implementarlo alteran las piezas y colocan engranes que trabarían su maquinaria?¹⁴»

Es por ello que Movimiento Ciudadano ha decidido acompañar estas voces de la sociedad civil y de la academia, y en tal sentido proponemos una moratoria legislativa sobre todo el proceso de discusión legislativa en materia de seguridad interior, de donde se deriva la presente moción suspensiva.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente:

MOCIÓN SUSPENSIVA

Moción suspensiva para interrumpir la discusión en lo general y en lo particular del dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior presentado por la Comisión de Gobernación.

*Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro
30 de noviembre de 2017*

**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
LXIII Legislatura**

Dip. Clemente Castañeda Hoeflich

¹⁴ «Hacia un modelo civil de procuración de justicia», *El Universal*, 3 de abril de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/sergio-lopez-ayllon-y-pedro-salazar-ugarte/nacion/2017/04/3/hacia-un>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente, PAN; César Camacho, PRI; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoefflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15960. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>