

SEGURIDAD INTERIOR Y REFORMA POLICIAL

El contexto

- Las Fuerzas Armadas llevan décadas ejerciendo tareas relacionadas con la seguridad pública.
- En las condiciones actuales, resulta imposible retirar a las Fuerzas Armadas de estas funciones, debido a que, en algunos lugares, esto dejaría desprotegida a la población ante la ausencia de cuerpos de policía confiables.
- Existe un consenso en torno a la necesidad de que las Fuerzas Armadas cuenten con un marco jurídico que regule y delimite de mejor manera su participación en tareas que no corresponden a su ámbito natural de actuación; sobre todo, aunque no exclusivamente, en cuanto a su misión, uso de la fuerza, temporalidad y rendición de cuentas de sus acciones.
- A la fecha, la evidencia con la que contamos es que el despliegue militar no ha reducido la violencia y sí, en cambio, ha desgastado a las Fuerzas Armadas al involucrarlas en tareas que están lejanas de su ámbito natural de actuación y para las que no han recibido la preparación debida.
- No se ha cumplido con el mandato contenido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), en lo referente al fortalecimiento de las Policías a nivel federal, estatal y municipal, impidiendo con ello el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas.

I. Seguridad Interior

A) Las iniciativas

En este contexto, Causa en Común ha realizado un análisis de las cuatro iniciativas sobre Seguridad Interior que se discuten en el Congreso de la Unión. De dicho análisis se derivan las siguientes preocupaciones:

- Falta de claridad sobre el concepto de Seguridad Interior. En todas las iniciativas que hay sobre el tema (César Camacho, PRI en Cámara de Diputados; Jorge Ramos, PAN en Cámara de Diputados; Roberto Gil Zuarth, PAN en Cámara de Senadores; y Luis Miguel Barbosa, PRD en Cámara de Senadores), existe una confusión en cuanto a los términos Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública, lo cual genera ambigüedades en la asignación de responsabilidades entre cuerpos civiles y militares.



Por ejemplo, en la iniciativa del PRI se define la Seguridad Interior como *“la condición que proporciona el Estado Mexicano que permite salvaguardar la continuidad de las instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.”*

Este concepto es similar al concepto de Seguridad Nacional contenido en la ley respectiva vigente (Art. 3), que señala lo siguiente:

“por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

(...)

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno

Por su parte, la iniciativa del PAN en la Cámara de Senadores define la Seguridad Interior como *“una función de Seguridad Nacional a cargo de la Federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar las condiciones de desarrollo de la población”* (Art. 2).

La iniciativa del PAN en la Cámara de Diputados no define Seguridad Interior y remite en su propuesta a su definición de “Seguridad Nacional” (Art. 3). Existe, sin embargo, ambigüedad en cuanto al alcance del concepto ya que señala que *“ni las autoridades federales deben sustituir a las locales cuando se debiliten sus instituciones, ni las Fuerzas Armadas han de salir de sus cuarteles, sino a través de un procedimiento racional para la toma de decisiones en esta materia.”*

Por su parte, la iniciativa del PRD en la Cámara de Senadores (Art. 2) también remite al concepto de Seguridad Nacional, mencionando que la Seguridad Interior comprende *“la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.”*

- Falta de claridad en cuanto a la denominada “declaratoria de afectación”. Mediante esta figura, la iniciativa del PRI (Art. 3, fracción VIII) propone que el Ejecutivo podría decretar que existen amenazas para la Seguridad Interior, sin que medie aprobación o supervisión del Congreso. Asimismo, el concepto es tan amplio que podría autorizar el uso de la fuerza militar ante cualquier tipo de “resistencia no agresiva, agresiva o grave” (PRI, Art. 3, fracción. VIII; PAN en el Senado, Art. 4, fracción X).
- La duración de la “declaratoria de afectación” es flexible. La iniciativa del PRI (Art. 14) no establece ni condiciones ni tiempo máximo de duración para la intervención, abriendo la posibilidad de iniciar “declaratorias de afectación” indefinidas o extensiones casi

automáticas. Por ejemplo, la del PAN en el Senado permite hasta 360 días naturales de intervención y no descarta extensiones (Art. 24, 2º párrafo).

- Algunas iniciativas proponen privilegiar la inteligencia militar sobre la civil, alterando innecesariamente la relación cívico-militar en tiempos de paz. Por ejemplo, la iniciativa del PRI señala que las actividades que realicen las Fuerzas Armadas no serán consideradas de Seguridad Pública, sino que serán “*Acciones de Orden Interno y de Seguridad Interior*” (Art. 17). Calificando así sus acciones, la iniciativa menciona que las autoridades facultadas “*podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información*”. Inclusive, la iniciativa menciona que las autoridades y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que le requieran las Fuerzas Armadas (Arts 27 a 29).
- Las iniciativas no toman en cuenta que las Fuerzas Armadas tienen un régimen jurídico especial (fuero militar). Las iniciativas de ley sólo establecen que su aplicación no debe ser violatoria de derechos humanos, pero no proponen los mecanismos de responsabilidad respectivos.
- Se omiten mecanismos de supervisión y evaluación de las acciones y operativos implementados por las Fuerzas Armadas, de conformidad con criterios de transparencia y rendición de cuentas.

B) Propuestas

Por las razones arriba mencionadas, Causa en Común considera que deben revisarse las iniciativas sobre Seguridad Interior y que toda modificación debería incorporar los siguientes criterios:

- La Seguridad Interior, como ámbito propio de las Fuerzas Armadas, debería quedar acotada a escenarios específicos y claramente delimitados. Se debería evitar incluir supuestos tan genéricos como “*cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas*” u objetivos tan amplios como “*preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población*”. Los lineamientos de actuación deben circunscribirse a situaciones concretas y claramente explícitas. Una posible delimitación es la de casos extraordinarios como catástrofes naturales, rebeliones con el objetivo de derrocar al gobierno o situaciones de secesión de alguna entidad federativa.
- Debería incluir un apartado que especificara, con los mismos estándares de precisión legal, cómo se van a procesar los posibles casos de violaciones a los derechos humanos, fuera del régimen jurídico-militar.
- Debería ser un requisito indispensable que la Ley contenga el procedimiento por el que se definirá la temporalidad de la intervención, así como los respectivos mecanismos de rendición de cuentas y supervisión civil.

C) El artículo 29 constitucional

Por otra parte, se ha propuesto reglamentar el artículo 29 constitucional para que queden claramente establecidos los casos de suspensión de garantías y se especifiquen las situaciones de excepción. En esta opción, quizá complementaria a una reforma sobre Seguridad Pública, debiera tenerse la mayor precisión en cuanto a causales y plazos. Por otra parte, se deberían incluir contrapesos de los poderes Legislativo y Judicial, así como los mecanismos de responsabilidad para los gobiernos locales que se declaren incapaces de cumplir con su mandato constitucional de proveer seguridad pública. Además, se deberían definir los mecanismos de control y rendición de cuentas, y la normatividad relativa al uso de la fuerza y armamento.

En cualquier caso, deben tomarse en cuenta dos riesgos: posibles simulaciones con amplios despliegues militares, pero con elaboraciones políticas para no invocar un estado de excepción; o sobrerreacciones, invocando estados de excepción para enfrentar problemáticas de seguridad pública que no los justifican.

II. Reforma Policial

Causa en Común considera que el país debe emprender la profesionalización de las fuerzas civiles de seguridad y reservar a las fuerzas militares para situaciones excepcionales

A) Incremento de capacidades de la Policía Federal

Debe reanudarse el proyecto de desarrollo y crecimiento de la Policía Federal. Cabe recordar que esta institución no sólo no ha crecido durante los últimos cuatro años, sino que ha visto interrumpidos sus programas de desarrollo interno. Debe subrayarse la meta de duplicar el estado de fuerza de la Policía Federal, lo que permitirá disminuir las presiones operativas y mediáticas que hoy padecen las Fuerzas Armadas y que se esgrimen como principal argumento para legislar funciones que, como ya se mencionó, no les corresponden. La actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública debe asumirse como una coyuntura ante una situación crítica de seguridad y no como situación de permanente excepción.

B) Adecuaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

En cuanto al desarrollo institucional para todas las Policías del país, se propone legislar en lo necesario para modificar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de incorporar las sanciones e incentivos necesarios para dar cumplimiento a las reformas orgánicas y estructurales que las Policías Federal, estatales y municipales urgentemente requieren.

La coordinación institucional en materia de seguridad pública, así como de Seguridad Nacional entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, debe transitar de un diseño normativo no vinculante, a uno normativo vinculante, que al menos sancione, presupuestal y operativamente, el incumplimiento de objetivos (Arts. 4, 8, 11, 14 f, V de la LGSNSP).

Por ello, se propone precisar los siguientes temas:

- Policía profesional, digna y certificada. Más que discutir sobre la modalidad en el mando de las instituciones, lo importante es el modelo de desarrollo policial, lo cual requiere homologar procedimientos, capacidades institucionales y modos de operación. Las Policías deben partir de un estándar profesional basado en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) ya establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cuyos componentes son: carrera policial; homologación de los perfiles, grados y funciones policiales; homologación de salarios y prestaciones; profesionalización; certificación integral; régimen disciplinario, y sistema complementario de seguridad social. En estos componentes se encuentra la base para la construcción de una doctrina policial homologada y la creación de estándares nacionales para el desarrollo policial.
- Funciones de las Policías. La legislación debe contener la definición precisa de las facultades y funciones de las Policías de los tres órdenes de gobierno, lo cual contribuirá a solucionar problemas hoy evidentes en términos de mando, jurisdicción y coordinación. En este sentido, la Minuta de reforma constitucional en materia de seguridad pública contempla escenarios de “intervención” de una corporación policial pero no resuelve el problema de las competencias en materia de seguridad pública entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En cuanto al municipio, es fundamental garantizar que, independientemente del modelo de mando, éste cuente con una fuerza policial que mantenga el orden público y realice funciones de proximidad social, prevención, vigilancia, tránsito y primer respondiente.

- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) como órgano de evaluación técnica. La certificación institucional debe ser el mecanismo técnico (no político) que garantice que las Policías cuenten con las capacidades institucionales definidas en el SIDEPOL. Dicho proceso debe contener un componente ciudadano que contribuya a su objetividad y legitimidad. La actual Minuta de reforma constitucional en materia de seguridad pública contempla la integración de un Consejo Consultivo Ciudadano como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, su mismo nombre indica que será un órgano que sólo tendrá voz en las decisiones del Consejo (Art. 21, fracción VIII de la Minuta). Se propone una representación con voz y voto de la sociedad civil en el seno del Consejo Nacional.

La función central del Secretariado Ejecutivo debe ser la generación de resultados en cuanto a fortalecimiento institucional. Para lograrlo, debe preverse un sistema transparente de incentivos y sanciones.

- Suficiencia presupuestal, transparencia y rendición de cuentas. Sin presupuesto no hay reforma posible. Es necesario que el Consejo Nacional y el SESNSP operen a lo largo de una estrategia calendarizada, con suficiencia presupuestal, abierta al escrutinio público mediante portales en línea.