

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Colectivo **#SeguridadSinGuerra** está integrado por académicos, expertos, personas defensoras de derechos humanos, activistas que acompañan víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, periodistas, ciudadanas y ciudadanos interesados en contribuir al debate público sobre el modelo de seguridad que necesita el país.

Para el Colectivo **#SeguridadSinGuerra** buscar alternativas a la perspectiva bélica de la seguridad supone abrir y ampliar el debate. La política de seguridad no debe ser decidida con opacidad y premura. Por eso, como hicimos con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, convocamos a un proceso de parlamento abierto con voz en las reuniones de comisiones de dictamen, mismo que no queda satisfecho por la apertura de audiencias sin debate,, donde la sociedad civil, víctimas y expertos puedan debatir de forma abierta y con base en evidencia el modelo de seguridad que permita construir una seguridad duradera, que no ponga en riesgo a las personas, sus derechos, garantías, ni las necesidades legislativas para lograrla. La Constitución representa los compromisos y aspiraciones políticas y sociales de largo plazo de los y las mexicanas, no debe ser modificada al vapor.

La propuesta de Guardia Nacional presentada por el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados conlleva riesgos a la seguridad de las personas y al pleno desempeño de los derechos humanos, implicaría constitucionalizar la militarización, , profundizar una estrategia fallida en tareas de seguridad pública, ir en contra del marco jurídico internacional de derechos humanos que rige a México y, una vez más, mantener el paradigma de combatir la violencia con más violencia, lo que cierra las puertas a un modelo de seguridad sostenible, civil y profesionalizado de largo plazo y, con ello, a la construcción verdadera de paz.

En una decisión histórica de 10 ministros contra 1, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se expresó en contra de ese modelo de seguridad militarizado reflejado en la Ley de Seguridad Interior. Durante la discusión sobre la inconstitucionalidad de la Ley, el mensaje de la Suprema Corte fue contundente en afirmar que los militares no tienen facultades constitucionales para realizar tareas de seguridad pública y que el concepto de Seguridad Interior era riesgoso por su imprecisión y vaguedad. Recordemos que ante la inconstitucionalidad de la Ley, se presentaron ocho controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También se presentaron varias acciones de inconstitucionalidad, destacadamente dos presentadas por integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. El grupo parlamentario MORENA, en ambas Cámaras, argumentó y votó en contra de la Ley y fue uno de los principales promoventes de las acciones de inconstitucionalidad por estar en contra de regularizar la acción de los militares en tareas de seguridad pública. No es congruente que ahora este grupo apoye un proyecto que constitucionaliza y hace permanente la presencia militar en tareas de seguridad pública.





La propuesta de Guardia Nacional implica la continuación de una política de seguridad que ha generado más violencia y que profundizará y regularizará el paradigma militarizante de seguridad pública que es ajeno a la tradición del constitucionalismo civil mexicano y de cualquier proyecto de Nación democrática. Implica dar una nueva etiqueta al ejército sin cambiar de fondo la estrategia de seguridad actual.

Los estudios muestran que sin instituciones de seguridad civiles que las comunidades hagan suyas, sin controles claros sobre el uso de la fuerza por parte del Estado, sin mecanismos de control constitucional y ciudadanos, con transparencia o de rendición de cuentas; no tendremos una seguridad duradera que ponga a los ciudadanos y sus derechos al centro. Los argumentos que sustentan nuestra posición están disponibles en: <http://www.seguridadsinguerra.org/>.

Desde hace doce años que inició la estrategia de militarización para combatir al crimen organizado, hemos vivido niveles sin precedentes de violencia criminal, institucional y política. Las víctimas, que han sufrido el menoscabo de sus derechos, viven el abandono por parte del Estado mexicano. Por ello, para avanzar hacia una justicia transicional y de combate a la impunidad, el colectivo #SeguridadSinGuerra presenta esta propuesta alternativa al paradigma a la seguridad militarizada a partir de 7 elementos imprescindibles, basados en la convicción de que los problemas de violencia e inseguridad que vive el país deben abordarse de forma integral:

1. **Respeto a la Constitución vigente y a los tratados internacionales.**
2. **Adopción de medidas excepcionales, como el uso del ejército en tareas de seguridad pública, sólo a partir de los mecanismos ya previstos: regulación de los artículos 29 y 119.**
3. **Reconstrucción del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).**
4. **Profesionalización de las policías civiles. Cualquier esquema o cuerpo de seguridad debe ser de mando y disciplina civil como establece el marco constitucional vigente y el derecho internacional aplicable.**
5. **Elaboración de un programa de desmilitarización paulatina de la seguridad pública.**
6. **Regulación en Ley del uso de la fuerza.**
7. **Establecimiento de mecanismos complementarios de justicia y verdad.**

1. RESPETO IRRESTRICTO AL MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

México es y debe seguir siendo, una república Civil. Cualquier propuesta legislativa en materia de seguridad debe respetar la Constitución vigente atendiendo los mecanismos ahí previstos para adoptar medidas extraordinarias, los derechos humanos contenidos en los tratados que nuestro país ha ratificado y nuestro sistema federal. En este sentido, es especialmente relevante una lectura de conjunto de los artículos 1, 21, 29, 119 y 129:

- El artículo 1 incorpora plenamente los derechos humanos contenidos los tratados internacionales, así como las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar aquéllos. Este es, desde 2011, el eje rector de cualquier política pública adoptada por las instituciones del Estado mexicano, incluso en el ámbito de la seguridad. Las reformas a la Constitución no deben trastocar el compromiso



#SEGURIDAD SINGUERRA

del Estado mexicano en materia de derechos humanos, incluida la seguridad jurídica. La inclusión de conceptos como “orden social” o “paz pública”, son vagos y vulneran la seguridad jurídica.

- El artículo 21 constitucional define las funciones que constituyen la seguridad pública y señala cuales son las instituciones encargadas de dichas tareas, enfatizando que serán de naturaleza civil. Por ello, las autoridades deben reforzar su compromiso de construir instituciones civiles confiables y garantizar su reestructuración, profesionalización y funcionamiento adecuado.
- El artículo 29 señala los supuestos en los que puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos y sus garantías, así como las *cláusulas pétreas*; es decir: enumera los derechos que nunca pueden ni restringirse ni suspenderse.
- El artículo 119 establece el deber constitucional, a cargo de “los Poderes de la Unión” de proteger a las entidades federativas contra toda “invasión” o “violencia exterior”. El mismo artículo extiende este deber para los supuestos de “sublevación o transtorno (sic) interior” siempre y cuando, la ayuda sea solicitada por el Congreso del Estado correspondiente o, excepcionalmente, por el Gobernador de la entidad en cuestión, si no estuviera reunida la legislatura.
- El artículo 129, finalmente, regula con precisión que en tiempos de paz -es decir, siempre que no haya guerra legalmente declarada o de facto- las Fuerzas Armadas pueden realizar funciones, acotadas a aquellas “que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Ninguna propuesta que trastoque este marco constitucional, ponga en riesgo los derechos humanos o trastoque el pacto federal es aceptable.

2. ADOPCIÓN DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS SÓLO A PARTIR DE MECANISMOS YA PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN: REGULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 29 Y 119.

Para hacer uso de las Fuerzas Armadas dentro del marco constitucional, no es necesario recurrir a conceptos como el de Seguridad Interior o la creación de cuerpos nuevos conformados por miembros de las Fuerzas Armadas. Desde nuestra perspectiva, la Constitución prevé ya dos posibilidades legales sobre cómo y para qué se pueden activar las facultades que el Ejecutivo Federal detenta en cuanto a disponer de las Fuerzas Armadas: una está prevista en el artículo 29 y otra en el artículo 119; ambas no están cabalmente reguladas en la actualidad.

A. ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

En la primera posibilidad, en casos de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, el Ejecutivo Federal, invocando el artículo 29 constitucional, puede decretar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y sus garantías. En el mismo artículo se señalan aquellos derechos que no pueden suspender o afectar aun en situaciones extraordinarias.

Aunque no siempre que se decrete la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos será necesario disponer de las Fuerzas Armadas, en nuestro marco constitucional cabría este extremo.



Por ende, en el caso que las instituciones civiles de seguridad sean incapaces de cumplir el mandato de garantizar la seguridad de las personas o se encuentren cooptadas por redes de corrupción, en una porción determinada del territorio, el artículo 29 podría ser invocado para la adopción de medidas extraordinarias. Siempre que las Fuerzas Armadas sean empleadas para hacer frente a un adversario a través de operaciones militares se debe invocar el artículo 29.

Pese a la relevancia de este tema, no contamos hasta ahora con una Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional. La iniciativa que fue aprobada en la legislatura pasada por el Senado no cuenta con definiciones precisas, ni con los debidos controles sobre el ejecutivo ni con los frenos y contrapesos por parte de los otros poderes. Tampoco cuenta con tiempo límite para la suspensión de garantías como requeriría una norma adecuada de este tipo.

B. ARTÍCULO 119 CONSTITUCIONAL

En la segunda posibilidad, en casos de “invasión o violencia exterior”, “sublevación o trastorno (sic) interior” dentro de una entidad federativa, a petición del Congreso local correspondiente o su Ejecutivo, conforme al artículo 119 constitucional, los Poderes de la Unión deberán prestarles protección que se requiera con las capacidades federales disponibles. Invocando este artículo, el Ejecutivo Federal podría intervenir para solucionar una situación de invasión o violencia exterior, o de sublevación o trastorno interior con la que no pudiesen lidiar las autoridades locales. Sin embargo, es relevante resaltar que en este caso el texto alude a eventos inéditos de naturaleza política y no a un rebasamiento de las instituciones de seguridad pública. Es decir, el artículo 119 no puede ser usado para facultar a las Fuerzas Armadas para hacer frente a problemas de seguridad pública.

En este caso es la autoridad local quien solicita el apoyo y protección de la Federación para hacer frente a una sublevación o trastorno interior.

Aunque también esta es una materia de primera relevancia, tampoco en este rubro tenemos una regulación. Los términos de dicha regulación tendrían que estar fundamentados en armonía con los artículos 21 y 129, bajo la consideración de convocar a la Guardia Nacional arriba descrita como mecanismo de apoyo de los Poderes de la Unión a las entidades federativas que así lo requieran en los términos de este artículo 119.

Desde nuestra perspectiva, los mecanismos que ya prevé la Constitución en los artículos 29 y 119 son los que tendrían que activarse para situaciones extraordinarias como las que se han argumentado como justificación para legislar sobre seguridad interior o, ahora, sobre un cuerpo especializado con claro carácter militar. Que se trate de mecanismos extremos y excepcionales no los inhabilita para cumplir esta función; por el contrario, esta característica los vuelve plausibles para tal fin, en la medida en que justamente por ser extraordinarios tanto legal como políticamente desencadenarían procesos de mayor control y de más estrecha observación.

Por tanto, en vez de reformar la constitución o legislar para profundizar y regularizar una estrategia militarizante de la seguridad, estimamos que la vía constitucional para posibilitar que, en el extremo, sea posible recurrir a las Fuerzas Armadas para hacer frente a perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, sea regular el artículo 29 constitucional. Así mismo, para que el Ejecutivo esté en condiciones de realizar tareas de apoyo contra trastornos internos –



#SEGURIDAD SINGUERRA

que deben distinguirse siempre de las de seguridad pública- ante un conflicto en un estado, es preciso siempre que se active el artículo 119 constitucional por parte de las autoridades de un estado.

Tanto la regulación de la restricción o suspensión de derechos en términos del artículo 29 como la regulación de los supuestos previstos en el artículo 119, deberán contemplar modalidades de intervención federal que se engargen con las funciones civiles de seguridad pública. En otras palabras, la posibilidad de la intervención militar solamente debería habilitarse cuando las fuerzas municipales, estatales o federales civiles hayan demostrado ser incapaces de enfrentar una crisis que torne necesaria y proporcional dicha participación.

La legislación que regule y desarrolle lo previsto en los artículos 29 y 119 debe siempre contemplar como mínimo los siguientes contenidos:

1. Una temporalidad acotada a no más de seis meses.
2. Una extensión de la medida sujeta a:
 - i. Mayorías legislativas crecientes que autoricen la medida.
 - ii. Por periodos progresivamente más reducidos.

Por ejemplo: La primera medida extraordinaria de esta índole, se podrá otorgar hasta por seis meses por mayoría simple del Congreso. Si este tiempo debe prorrogarse, su extensión podrá otorgarse por sólo cuatro meses y exigiendo una mayoría calificada de sesenta por ciento del Congreso para su autorización. Una tercera extensión se otorgaría únicamente por tres meses y exigiría una mayoría calificada de setenta por ciento del Congreso. En caso de requerirse una cuarta extensión, ésta se otorgaría por un máximo de un mes y exigiría una mayoría calificada de ochenta y cinco por ciento del Congreso. Finalmente, y sólo en un caso extremo, de ser necesario que se estabilizara la medida en extensiones mensuales con el total de los votos de cada Cámara del Congreso General. Esto permitiría asegurar que la situación que se enfrenta es verdaderamente excepcional y que no hay duda dentro de la comunidad política sobre la necesidad de suspender o restringir derechos por un largo periodo de tiempo.

3. La solicitud de la medida debe ser fundada y motivada, con objetivos explícitos, medibles y verificables, y contemplar indicadores que permitan establecer su alcance, así como considerar todos los controles constitucionales y judiciales.
4. Durante todo el tiempo que prevalezca la restricción o suspensión, el Congreso debe declararse en sesión permanente y no podrán emitirse o reformarse leyes en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior, penal o procesal penal, electorales o reformas a la constitución (federal o local) o sobre áreas estratégicas (definidas en el artículo 28 constitucional), de forma que el Poder Legislativo verdaderamente priorice las tareas propias de supervisión y fiscalización del actuar del Ejecutivo Federal bajo el régimen temporal de excepción autorizado.
5. Deberá formarse una Comisión Legislativa *ad hoc* en el seno del Congreso, con representación de todos los partidos políticos y, en su caso, de legisladores independientes, a fin de dar seguimiento a las tareas realizadas. Esa Comisión tendrá facultades para exigir cualquier información e incluso para llamar



a comparecer al Ejecutivo Federal o a cualquier otro funcionario. También podrá en todo momento realizar visitas *in situ* a cualquier punto del territorio nacional, teniendo libre acceso a todas las instalaciones civiles y militares, así como a los documentos que estime necesario para monitorear las acciones realizadas bajo la suspensión. Además, esta Comisión Legislativa *ad hoc* deberá recibir un informe mensual por parte del Ejecutivo Federal sobre los avances y la situación respectiva; y otro informe por parte de las autoridades estatales y municipales involucradas en las acciones correspondientes. La Comisión hará públicos los resultados de sus investigaciones y toda la información que recabe para estos fines.

6. En caso de que se invoque el artículo 29 para la restricción o suspensión de derechos y/o garantías deberá darse aviso al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y al Secretario General de Naciones Unidas sobre los objetivos, duración y alcance la restricción o suspensión, para que por medio de los mecanismos e instancias correspondientes ejerzan sus funciones de supervisión internacional.

7. Debe formarse una Comisión Ciudadana que acompañe a esta Comisión Legislativa *ad hoc*, con facultades de monitorear, revisar y cuestionar, en su caso, la información presentada, solicitar al Congreso se realicen ciertas preguntas o se verifique información y emitir opinión pública al respecto. El procedimiento de creación de esta Comisión deberá ser similar al establecido para integrar la Comisión Ciudadana de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción.

8. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) deberá también habilitar una *Visitaduría ad hoc* para dar seguimiento a la restricción o suspensión, vigilar el cumplimiento de los objetivos planteados y asegurar el respeto de los derechos humanos que no sean susceptibles de afectación. Esta instancia deberá emitir y hacer públicos informes mensuales sobre el desarrollo de la medida.

9. En caso de que las intervenciones excepcionales a las que se refieren los artículos 29 y 119 estén motivadas materialmente por una cooptación ilegal de las instituciones de seguridad, éstas no pueden limitarse a la ocupación territorial por las fuerzas federales ni al desplazamiento de las policías civiles. Por el contrario, las intervenciones federales deben articularse con investigaciones criminales complejas que identifiquen y persigan penalmente a estas estructuras macrocriminales. Esto supone diseñar mecanismos de articulación con las instancias de procuración de justicia especializadas en la investigación de delitos de corrupción, delitos financieros y delitos de delincuencia organizada, con incentivos y procedimientos aptos para que las investigaciones se determinen en plazo razonable.

10. En caso de cumplirse los supuestos para restringir o suspender el ejercicio de los derechos y garantías conforme el 29 constitucional o bien para activar el mecanismo previsto en el artículo 119, cuando intervengan las Fuerzas Armadas deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- i. El armamento y equipo utilizable deberá corresponder al determinado por las mejores prácticas y pautas internacionales como apropiado para el patrullaje civil y, por otro lado, deberán cumplirse cabalmente las reglas de uso de la fuerza aplicables serán las relativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en tiempos de paz. Esto último implica, como se verá más abajo, que contemos con una Ley General sobre Uso de la Fuerza.



- ii. La forma de organización y despliegue de las fuerzas se corresponderá con la amenaza a la que hará frente (vehículos, logística, frecuencia y tipo de aparición en espacios públicos).
- iii. Será obligatorio, en todo momento, el registro audiovisual de cualquier interacción con la población civil, estableciéndose sanciones para cuando se suspenda la grabación de las acciones realizadas por las fuerzas castrenses sin una justificación suficiente.
- iv. Toda violación a los derechos humanos ocurrida en el marco interacción con la población civil deberá procesarse en jurisdicción civil.
- v. Debe seguirse el principio de máxima transparencia, privilegiándose la rendición de cuentas y el control de la calidad de la gestión.
- vi. Por ningún motivo, podrán existir estímulos económicos para las fuerzas castrenses o sus miembros por la realización de las funciones derivadas de la aplicación de los artículos 29 o 119.

En suma, consideramos que las medidas extraordinarias sólo pueden adoptarse a partir de la aplicación de las figuras de excepción que ya prevé la Constitución. Esto supone, no impulsar propuestas como un Consejo de Seguridad Interior que no existen en el marco constitucional ni legal mexicano ni insistir en profundizar un paradigma militar de seguridad ajeno al constitucionalismo mexicano, sino el desarrollo de leyes secundarias aún por discutir.

3. RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP)

Durante los veinte años de existencia Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) lo que hemos visto es una institución que opera bajo incentivos políticos, alejada del funcionamiento estrictamente técnico y donde la responsabilidad de garantizar la seguridad para los ciudadanos sea lo central.

Por tanto, se requiere reorganizar el SNSP para convertirlo en una institución que funcione con una perspectiva de Estado; que construya políticas de seguridad basadas en evidencia; y que impida seguir repitiendo modelos de seguridad fallidos.

En este sentido, se propone crear un organismo nacional que centralice los procedimientos del desarrollo policial de las corporaciones municipales, estatales y de la Policía Federal, a partir de los estándares definidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cuyos componentes son: carrera policial, profesionalización, certificación integral, régimen disciplinario y sistema complementario de seguridad social. De esta manera, los procesos de desarrollo policial quedarían a cargo de este organismo, sin afectar la operación policial propiamente, la cual se mantendría a cargo de los estados y municipios.

Asimismo, para que el Consejo Nacional de Seguridad Pública sea, efectivamente, la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad, se propone que:

- Los acuerdos que el Consejo emita sean pertinentes, y puntuales en cuanto a tiempos y parámetros de cumplimiento, así como que establezcan los actores específicos responsables del mismo, de tal suerte que sean viables y medibles.



- Se establezcan las sanciones administrativas y presupuestales por incumplir con los acuerdos.
- Se definan los mecanismos necesarios para dar seguimiento al cumplimiento e impacto de los acuerdos.

4. PROFESIONALIZACIÓN DE LAS POLICÍAS CIVILES

Las deficiencias de las policías son evidentes desde hace varias décadas. Esas fallas fueron esgrimidas como razón para que las Fuerzas Armadas salieran a las calles (1996) y para la posterior creación de la entonces Policía Federal Preventiva (1998). Aunque en su momento estas medidas inéditas se acompañaron con la promesa de que las policías civiles serían fortalecidas, veinte años no han sido suficientes para desarrollar policías medianamente confiables.

Una de las causas de tan larga omisión es, lo que algunos expertos llaman el *desgobierno político de la seguridad*, pues los gobiernos electos – federal, estatal y municipal - han mostrado una incompetencia crónica e histórica con respecto a su obligación de proteger a las personas de las amenazas y daños contra sus derechos, libertades y patrimonio. Lo anterior con el agravante que el incumplimiento no ha tenido consecuencia alguna.

Esta realidad tiene como efecto que las instituciones de seguridad estén sujetas a la contaminación política de la lucha partidista por el poder, haciendo con ello imposible su maduración profesional. Si a esto se suma que recurrir rutinariamente a las Fuerzas Armadas *per se* desincentiva el fortalecimiento de las policías civiles, el panorama actual es explicable.

Por tanto, cuando hablamos la indispensable profesionalización de la policía nos referimos a que debe diseñarse un verdadero *modelo de reconstrucción integral de la policía*, que mínimamente debe considerar aspectos como:

- Realizar un censo policial ya que hoy en día se desconoce el número real de policías operativos con que cuenta el país. A partir de esto, se debe definir el estado de fuerza que requiere cada entidad, acorde a su geografía y problemática delictiva.
- Realizar una revisión salarial a nivel nacional que permita elevar las percepciones de todos los policías del país, ya que el promedio salarial de un policía es menor a los 10 mil pesos mensuales, cantidad que no corresponde con la responsabilidad y nivel de riesgo que la profesión conlleva.
- Definir las prestaciones que deberán incluir los regímenes complementarios de seguridad social estipulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y promover su aplicación en todo el país.
- Los recursos asignados a Seguridad Pública deben dirigirse a la profesionalización de las policías locales y federales, no a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) o a la Secretaría de Marina (Semar) o programas estatales o federales no relacionados con este rubro. Es indispensable que se aplique en todo el país un sistema integral de profesionalización, y que se incremente la duración y calidad de la formación inicial de los policías.



#SEGURIDAD SINGUERRA

- Establecer una implementación gradual del Certificado Único Policial (CUP), con base en las capacidades presupuestales, materiales y humanas de cada corporación, y que contemple los siguientes aspectos:
 - El rediseño de la evaluación del desempeño con el fin de reducir los espacios de discrecionalidad y ajustar los elementos que se evalúan acorde a las distintas funciones que realizan los policías.
 - Eliminar la evaluación de competencias básicas como elemento del CUP, ya que es un diagnóstico que sirve únicamente como herramienta para mejorar los programas de capacitación.
- Las instituciones de seguridad deben basar su operación en la planeación, la recolección y el análisis de información, y la generación de inteligencia. Es necesario recuperar y desarrollar los sistemas de interconexión y bases de datos para que el país logre transitar hacia un modelo crecientemente preventivo y no sólo reactivo.
- Una ruta de implementación de largo plazo, sustentada en un acuerdo político que asegure su viabilidad, así como definir y etiquetar la inversión que el país requiere en materia de desarrollo y operación policial, de manera que se pueda brindar un horizonte de relativa estabilidad en este ámbito.
- Un fuerte énfasis en la evidencia empírica y en la documentación de éxitos y fracasos, para lo cual se deberá crear el Centro Nacional de Investigaciones en Seguridad Pública.
- Un decidido impulso a los sistemas de controles democráticos de la policía, tanto internos como externos.
- Un acompañamiento social a la transformación de la policía que sea permanente y participativo.
- Un compromiso constante con la rendición de cuentas.
- Una robusta política pública de prevención del delito y las violencias.

Como se ve, poner en el centro la reconstrucción integral de la policía supone trascender la discusión de mando único o mixto pues ésta sólo responde a la pregunta sobre quién dirige la policía, pero no contesta cómo debe ser transformada la misma. Se trata, de esta manera, de priorizar el fortalecimiento progresivo de las policías civiles, con mira de largo plazo.

Si el objetivo buscado en la creación de la Guardia Civil es crear un cuerpo civil de confianza, no es necesaria una reforma Constitucional. Nuestra carta magna, ya prevé la figura de la Guardia Nacional de carácter civil y ciudadano. Si en cambio, el objetivo detrás de la creación de esta institución es facultar el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, debe usarse los mecanismos ya planteados en la Constitución, específicamente el artículo 29 Constitucional. Ello permite garantizar que el uso del ejército en tareas de seguridad sea extraordinario y por tiempo limitado. De otra forma, la Guardia Nacional simplemente será una nueva etiqueta, como en su momento lo fue la Seguridad Interior, para regular la permanencia militar en tareas de Seguridad Pública.





5. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESMILITARIZACIÓN PAULATINA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

En 1996 comenzó la militarización de la seguridad pública en el país y a partir de 2006 hemos vivido una acelerada profundización de dicho proceso.

En el origen existía un débil fundamento constitucional, generado a partir del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96. Dicho fallo exigía que las funciones de las fuerzas castrenses fuesen estrictamente auxiliares -y no sustitutivas- de las autoridades civiles. Sin embargo, la reforma Constitucional del año 2008, al introducir el texto hoy consagrado en el párrafo décimo del artículo 21 constitucional, clausuró la posibilidad de hacer uso de las fuerzas castrenses para tareas de seguridad pública.

En atención a la obsolescencia del endeble sustento para la actuación de las Fuerzas Armadas y a la luz de la nueva normatividad constitucional, es necesario emitir programa calendarizado de desmilitarización paulatina de las tareas de seguridad pública, con base en un diagnóstico construido con evidencia e indicadores conformados por instituciones imparciales e independientes.

El plan calendarizado deberá de contemplar por cada entidad federativa o, en su caso, municipio por municipio, la ruta crítica conforme a la cual las fuerzas castrenses regresarán a las atribuciones que le corresponden conforme al artículo 129 constitucional, para lograr el regreso a la normalidad democrática. Este calendario debe asegurar un plazo razonable para que las autoridades municipales y estatales asuman el cumplimiento del mandato constitucional que les otorga la responsabilidad de la seguridad pública.

El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contemplar partidas federales específicas y suficientes para la construcción o reforma de policías en los niveles municipal y estatal, con suficientes candados para auditar su ejercicio. Aquellos municipios o entidades federativas que no generen condiciones para que se cumpla el calendario de desmilitarización o que no reconstruyan sus policías, estarán sujetos a medidas constitucionales extremas como la desaparición de poderes.

Finalmente, el plan calendarizado de desmilitarización paulatina incorporará un Comité Independiente, conformado por miembros de la sociedad civil, la academia, la CNDH y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH – México), encargado de elaborar un informe pormenorizado de su cumplimiento.

Para quienes integramos el Colectivo **#SeguridadSinGuerra** este calendario de retiro de las Fuerzas Armadas debe tener aparejado el proceso de profesionalización de la Policía.

6. LEGISLACIÓN SOBRE USO DE LA FUERZA

El marco legal mexicano no está listo para la adopción de medidas extraordinarias en el ámbito de la seguridad, puesto que no existe una ley sobre uso de la fuerza que regule los supuestos en los que ésta puede emplearse conforme a los más altos estándares internacionales.



Ya desde la investigación que realizó la SCJN sobre la represión en Atenco sucedida en mayo de 2006, hoy en vías de ser juzgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cor IDH), quedó de manifiesto la necesidad de que se discutiera y aprobara una ley para regular el uso adecuado de la fuerza para servidores encargados de hacer cumplir la ley en tiempos de paz. Otras instancias, como la propia OACNUDH, han recomendado la adopción de esta legislación misma que, sin embargo, no ha sido abordada por el Congreso.

El caso de las Fuerzas Armadas muestra la ausencia de este marco: hoy operan sin reglas adecuadas para sus tareas, con protocolos de índole administrativa que no pasaron por el Congreso y que no satisfacen los estándares internacionales; es decir, no se rigen por las reglas del uso de la fuerza que les son aplicables.

Por tanto, es indispensable que se discuta y apruebe una ley para regular el uso de la fuerza, incluyendo uso de la fuerza letal, antes de adoptar cualquier otra medida excepcional. Asimismo, con base en esta ley, se deberá elaborar un protocolo nacional para tener certeza y contar con estándares apegados a derecho en la materia.

7. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE JUSTICIA Y VERDAD

El saldo que han dejado en México 10 años de políticas de seguridad fallidas es desastroso. Las violaciones a derechos humanos y los violentos crímenes de la delincuencia -indiferenciables, en ocasiones, las unas de los otros- han dejado miles de víctimas en todo el territorio nacional. Frente a estos mexicanos y mexicanas, las instancias de procuración de justicia han dejado de ser una opción para el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables pues están colapsadas.

Como múltiples voces han sugerido, se requieren en México mecanismos complementarios para impulsar el acceso a la justicia y a la verdad.

A efecto de comenzar a transitar esta ruta, diversas organizaciones de la sociedad civil han propuesto la conformación de una fiscalía autónoma, independiente y profesional, así como la creación de un mecanismo internacional complementario para hacer frente al a impunidad, con presencia de especialistas internacionales en investigación penal, que trabaje de la mano con las instituciones del Estado para sumar capacidad técnica y dar visibilidad a redes de corrupción fuertemente arraigadas en el sector público. A esto se suma la exigencia de integrar no sólo una fiscalía autónoma, independiente y profesional federal, sino a integrar 32 fiscalías estatales que mejoren sus capacidades institucionales de investigación, persecución y sanción de delitos.

De la misma forma, se promueve la creación de una comisión que permita a las víctimas de delitos de alto impacto y violaciones a derechos humanos conocer la verdad de lo ocurrido como una forma de reparación.

