

Seguridad pública, derechos humanos y estado constitucional de derecho en México

Enrique Córdoba Del Valle

Introducción

En el presente trabajo se analiza la vinculación entre seguridad pública y derechos humanos en el escenario del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Este análisis tiene por objeto identificar los postulados del Estado Constitucional, destacando que la seguridad pública es necesaria para dar cumplimiento a los valores perseguidos por éste, pero a su vez, se enfrenta al cuestionamiento sobre el respeto a los derechos humanos. Debido a lo anterior, el punto en cuestión en el presente trabajo, consiste en establecer la posibilidad de la convivencia entre seguridad pública y derechos humanos en el Estado actual.

Para cumplir con el propósito planteado, en primer lugar, se señalan los postulados del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, poniendo énfasis en el respeto de los derechos. En segundo lugar, se identifica la seguridad pública como una función estatal necesaria en el Estado de Derecho y como tal, se analizan los términos en que la misma se ha de llevar a cabo conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Finalmente, se concluye el trabajo destacando la necesidad de que la seguridad pública, como se encuentra programada en México, debe encontrar un marco regulatorio acorde al derecho nacional e internacional de derechos humanos, ello debido a la participación de las fuerzas armadas en dicha tarea y en especial en la relativa al combate del crimen organizado.

1 Los postulados del Estado Constitucional y Democrático de Derecho

Cada época histórica se ha caracterizado por el predominio de determinados sistemas de valores. La configuración de los postulados Estado Constitucional y Democrático de Derecho viene precedida de una serie de movimientos posteriores a la segunda guerra mundial que generan un cambio respecto a la configuración del Estado decimonónico. Por esta razón, es verdad que la etapa histórica actual “se caracteriza por la existencia de una especial sensibilidad con respecto a los derechos en general”¹.

El Estado absolutista identificado por la ausencia de libertades de los gobernados, la concentración del poder en un monarca y profunda irresponsabilidad de los

1 ARA PINILLA, Ignacio. *Las transformaciones de los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 17.

órganos de poder² dio paso al Estado bajo el régimen del Derecho que, en términos generales, postuló el principio de legalidad traducido en la supremacía de la ley sobre la administración, la subordinación a la ley de los derechos ciudadanos y la presencia de jueces independientes con competencia para aplicar la ley³.

Ahora bien, en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, “la ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución”⁴. Esta innovación, explica Zagrebelsky, podría presentarse y de hecho se presenta, como una continuación de los principios del Estado de Derecho que “lleva hasta sus últimas consecuencias el programa de la completa sujeción al derecho de todas las funciones ordinarias del Estado, incluida la legislativa”⁵.

Lo que destaca en este paradigma de Estado, es el momento histórico en el que se desarrolla, porque a partir de la posguerra, la ley y el legislativo se subordinan al derecho y a la Constitución, no sólo en el procedimiento de formación de la ley, sino en sus contenidos. En este sentido, Ferrajoli explica que “ante todo, cambian las condiciones de validez de las leyes, dependientes ya no sólo de la forma de su producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales”⁶.

La tipología del Estado posterior a la segunda guerra mundial va a contener algunas características de las que la teoría constitucional contemporánea se viene ocupando a partir de ese periodo histórico. Así, se ha señalado que los postulados del modelo de Estado que se comenta, son los siguientes:

...Primero, carácter normativo o fuerza vinculante. La Constitución no es un catecismo político o una guía moral dirigida al legislador virtuoso, sino a una norma como cualquier otra que incorpore la pretensión de que la realidad se ajusta a lo que ella prescribe. Segundo, supremacía o superioridad jerárquica en el sistema de fuentes. La Constitución no es sólo una norma, sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico y que representa frente a ellos un criterio de interpretación prioritario. Tercero, eficacia o aplicación directa. Es consecuencia de lo anterior, pues si la Constitución es una verdadera norma suprema ello supone que no requiere la disposición de ningún otro acto jurídico para desplegar su fuerza vinculante. Cuarto, garantía judicial. Quinto. La presencia de un denso contenido normativo que tiene como destinatarios a los ciudadanos en sus relaciones con el poder y también, con las modulaciones que requieran y que nacen de la propia Constitución. Sexto, la rigidez constitucional. Porque el constitucionalismo resulta tanto

2 Cfr. CÓRDOBA DEL VALLE, Enrique. “Los elementos del Estado de Derecho ¿Es la seguridad pública uno de ellos?” *Seguridad Pública. Propuestas y alternativas*, Ana Gamboa de Trejo (coord.) Arana Editores, Xalapa, 2008, p. 60.

3 Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*, trad. Mariana Gascón, Trotta, 9ª ed., Madrid, 2009, p. 23.

4 *Ibidem*, p. 34.

5 *Idem*.

6 FERRAJOLI, Luigi. “Pasado y futuro del Estado de Derecho” *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006, p. 18.

más fuerte cuanto más costosa es la alteración del texto, cuanto más inaccesible se muestre frente a las mayorías legislativas⁷...

En el mismo orden de ideas, Guastini señala siete condiciones que un ordenamiento debe satisfacer para ser considerado como «impregnado» por normas constitucionales: primera, una constitución rígida; segunda, la garantía jurisdiccional de la Constitución; tercera, la fuerza vinculante de la Constitución; cuarta, la sobreinterpretación de la Constitución; quinta, la aplicación directa de las normas constitucionales; sexta, la interpretación conforme a las leyes y; séptima, la influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas⁸.

Se puede advertir que la Constitución se presenta como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que “se interpretan no bajo el vetusto esquema de los métodos tradicionales, sino mediante la ponderación”⁹; por lo que se concibe a los jueces como actores activos y críticos con su sistema jurídico¹⁰.

De esta manera, la garantía jurisdiccional de la Constitución cobra relevancia en el Estado Constitucional en la medida que tutela los derechos fundamentales. Éstos se presentan en el paradigma de Estado bajo una serie de principios dentro del sistema jurídico: máximo rango, máxima fuerza jurídica, máxima importancia del objeto y máximo grado de indeterminación¹¹.

El máximo rango en el ordenamiento jurídico implica que los derechos se encuentran regulados en la Constitución, de lo que deriva su supremacía y por ende la norma o actos que los infrinjan son inconstitucionales. La máxima fuerza jurídica significa que los derechos vinculan directamente a los órganos del Estado, de manera que no se trata de normas programáticas, sino que gozan de una tutela judicial. Alexy explica que “el control jurisdiccional se extiende sobre los tres poderes. El control del Ejecutivo, de la policía singularmente, ha sido una realidad evidente o al menos un postulado evidente desde el momento en que los derechos fundamentales son válidos como Derecho positivo”¹².

Con la máxima importancia del objeto, lo que se quiere destacar es la significación de las cuestiones reguladas en el Estado Constitucional, ya que mediante los derechos se decide acerca de la estructura básica de la sociedad. Finalmente, la máxima indeterminación implica que los derechos se determinaran a través de la interpretación, por ello, la Constitución en general, se presenta, como se ha señalado, como principios y directrices.

7 PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 116-117.

8 GUASTINI, Ricardo. “La constitucionalización del ordenamiento jurídico” *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006, pp. 50-58.

9 CÁRDENAS GRACÍA, Jaime. *La argumentación como derecho*, UNAM, México, 2007, p. 41.

10 Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo. *Op., cit.*, nota 3, pp. 131-153.

11 Cfr. ALEXY, Robert. “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático” *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006, pp. 32-37.

12 *Ibidem*; p. 33.

El modelo de Estado que se ha precisado, es característico de los sistemas jurídicos de Europa. En México, se ha intentado configurar un modelo similar, pues, además de establecerse la supremacía constitucional, la separación o división de poderes, la legalidad en la administración y derechos y libertades fundamentales¹³ se han advertido otros aspectos como el establecimiento de instrumentos de tutela de la Constitución, órganos especializados en la cultura del fomento al respeto de los derechos y, en general, al reconocimiento nacional e internacional de los derechos, a su interpretación conforme a la Constitución y a la procuración, en todo tiempo, de la protección más amplia de éstos.

Frente al panorama del fomento y respeto de los derechos en el Estado mexicano, ha surgido el cuestionamiento acerca de posibles retrocesos en la materia. Por ejemplo, la reforma al artículo 16 de la Constitución General de la República de 2008 que estableció el arraigo de las personas, tratándose de delitos de delincuencia organizada, es cuestionable en la medida que la Suprema Corte de Justicia, desde el 2005 había precisado que esta figura atentaba contra la libertad de tránsito¹⁴ y ante este escenario, se optó por establecer esta figura en la Constitución a fin de evitar su inconstitucionalidad, al imposibilitarse hasta la fecha la impugnación de estas reformas a través del Juicio de Amparo conforme a criterios de la propia Suprema Corte¹⁵.

Los comentarios en torno a la reforma constitucional que se comenta, se generaron en el panorama de la seguridad pública en México que, a partir de diciembre de 2006¹⁶, ha tenido un enfoque de guerra en contra del crimen organizado.

Esta situación, ha provocado cuestionamientos de la ciudadanía, pues se ha identificado el problema con la restricción de los derechos, ya que en medio de la lucha contra el crimen organizado, se ha expresado que las muertes de civiles derivadas de los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y el crimen organizado re-

13 CÓRDOBA DEL VALLE, Enrique. *Op. cit.*, nota 2, pp. 63-66.

14 Tesis P. XXIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII*, febrero de 2006, novena época. Tesis de rubro: "Arraigo Penal. El artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

15 Por ejemplo, antes de la llegada del ministro Pardo Rebolledo a la Suprema Corte, la opinión sobre la procedencia del amparo era dividida; al resolverse el amparo en revisión 2021/2009, el 28 de marzo de 2011, los ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza, se pronunciaban por analizar el procedimiento de reformas a la Constitución. Incluso el ministro Silva Meza se pronunciaba por analizar "el contenido material" de las reformas. Una mayoría de siete ministros votó por confirmar el sobreseimiento del Juez de Distrito, que cabe destacar, no era el sentido del proyecto, pues éste en principio proponía revocar el auto del Juez y negar el amparo. Véase versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, del día lunes 28 de marzo de 2011; en http://www.scjn.gob.mx/2010/pleno/Paginas/versio- nestaquigraficas_2011.aspx

16 Véase la nota titulada "El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán" por Claudia Beltrán Herrera. En La Jornada en línea del martes 12 de diciembre de 2006: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>

presentan “daños colaterales”¹⁷. Lo anterior, aunado a la forma de llevar a cabo el combate genera fuertes cuestionamientos respecto a los medios empleados en dichas funciones. Esto, de no encontrar un marco normativo racional puede generar, y de hecho los genera, conflictos con los derechos reconocidos en el ámbito nacional e internacional, poniendo en tela de juicio el Estado Constitucional de Derecho que debe imperar.

2. La Seguridad Pública y los Derechos Humanos en México

2. 1. La Seguridad Pública como función del Estado en México

La seguridad pública se concibe hoy en día como una función o actividad “encomendada al Estado para salvaguardar los intereses de la sociedad, a los cuales definiríamos técnicamente como bienes jurídicos, en actividades de prevención y como el presupuesto de una debida procuración y administración de justicia”¹⁸. Bajo esta concepción, se trata de un medio para lograr ciertos fines, como la seguridad jurídica o el resguardo de los derechos.

Por otra parte, se ha dicho que las actividades que realizan las autoridades para abatir los delitos, procurar y administrar justicia y readaptar a los delincuentes, son tan sólo un medio para lograr el fin que es la seguridad pública; en este sentido, se ha dicho que ésta “debe identificarse con el nivel de respeto a las normas con un bajo índice de criminalidad y en fin con un contexto de tranquilidad para la población y estabilidad para las instituciones”¹⁹.

Lo que se destaca en el tema de la seguridad pública, son los objetivos para lograr el panorama de tranquilidad y salvaguarda a los intereses sociales a través del análisis al sistema general de justicia y al fomento a la participación de los actores sociales en el trato de esos objetivos, quizá a ello se deba que lo subrayado con mayor énfasis sea precisamente la idea de función.

De esta manera, la seguridad pública representa una actividad primordial del Estado cualquiera que sea la configuración de éste, es decir, de un Estado bajo el régimen del derecho o bien, del Estado Constitucional. La diferencia de esta función de acuerdo al paradigma estatal tiene que ver con el grado de razonabilidad con que se lleva a cabo. En el primer supuesto, la función estatal deberá ajustarse a lo establecido en la ley; dentro del Estado Constitucional, la función debe privilegiar lo establecido en los principios y valores de la Constitución, poniendo especial atención en la importancia de los derechos.

17 Cfr. Nota: “Muertes de civiles en el combate al crimen, daños colaterales: Galván”. En la Jornada en línea, martes 13 de abril de 2010: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>

18 PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. (Voz: Seguridad Pública), *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-Porrúa, México, 1992, pp. 3432 y ss.

19 CONTRERAS LÓPEZ, Miriam E. “Integración al sistema productivo: Complemento de la Readaptación Social en el marco de la Seguridad Pública” *Seguridad Pública. Propuestas y alternativas*, Ana Gamboa de Trejo (coord.) Arana Editores, Xalapa, 2008, p. 14.

En México se reconoce a la seguridad pública como un aspecto relevante en la vida nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo corrobora al dedicar el eje 1 a esta cuestión, bajo el título “Estado de Derecho y Seguridad”, en el que se destacan tres elementos vinculados con el tema que nos ocupa: el Estado de Derecho, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública.

En el tema de Estado de Derecho, los objetivos se integran bajo siete apartados: certeza jurídica; procuración e impartición de justicia; información e inteligencia; crimen organizado; confianza en las instituciones públicas; cultura de la legalidad y derechos humanos. En lo referente a la Seguridad Nacional, los subtemas son tres: la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio; la seguridad fronteriza y cooperación internacional. Finalmente respecto a la Seguridad Pública, los objetivos se agrupan de la siguiente manera: prevención del delito; cuerpos policíacos y participación ciudadana.

Podría considerarse que únicamente la seguridad pública se concreta precisamente al tercero de los temas, pero lo cierto es que el primer eje en general, se vincula con el mismo. Por ejemplo, en el rubro de Estado de Derecho, se hace referencia al aspecto relacionado con la delincuencia organizada y en concreto al narcotráfico. Es necesario precisar algunos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo para comprender las condiciones en que se plantea el tema en cuestión y su vínculo con el respeto a los derechos.

En el marco del Estado de Derecho, se destacan como objetivos modernizar el sistema de justicia penal, así como establecer instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada, en concreto con la propuesta de reforma al sistema penal (donde se establecieron herramientas especiales en materia de investigaciones de la delincuencia organizada). Otro aspecto vinculado, tiene que ver con el crimen organizado, destacando la visión que se tiene de este fenómeno en el Plan, señalándose:

...No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones...Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional...Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad...²⁰

20 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, pp. 58-59.

Por esta cuestión, se concluye “es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha”²¹. No se explica en el Plan Nacional la manera de colaboración de las Fuerzas Armadas, si será una colaboración directa, o bien en auxilio de las autoridades civiles, sin embargo, esta situación genera diversas consecuencias en el tratamiento de los derechos. En el mismo sentido, se señala la necesidad de fortalecer el Estado y la seguridad en la convivencia social “mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”²², de manera que se planea como estrategia aplicar la fuerza del Estado, “en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas”²³.

Como se advierte, en el rubro de Estado de Derecho se contienen una serie de planteamientos y estrategias con el propósito de lograr la convivencia social; destaca la necesidad de la colaboración de las fuerzas armadas en la “lucha” contra el narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, la propuesta de reforma al sistema de justicia penal no contiene y de hecho, así se constató en el 2008, una visión por el respeto de los derechos, pues los instrumentos establecidos a través de la misma implicaron restricciones hacia el respeto de los mismos (*supra*, nota 14).

En el rubro de la seguridad nacional, se destaca la necesidad de asegurar el goce de derechos de todos los habitantes de la región fronteriza mediante la integración de unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales. Tratándose de la región fronteriza, sí se señala que la participación de las Fuerzas Armadas será de “apoyo” hacia aquellas autoridades, dicha estrategia, según el Plan, se debe enfocar a la protección de la población de estas zonas “que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas”²⁴.

Finalmente, en lo que respecta a la seguridad pública se establece que la falta de seguridad ha minado la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país; por ello se propone fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades, “así como fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social”²⁵.

El eje que se comenta, se refiere al marco normativo en el que deberán actuar las Fuerzas Armadas y la vinculación de éste con los derechos humanos. También existe ambigüedad en la forma de la participación de las Fuerzas Armadas, se señala que será como colaboración de las autoridades civiles y por otra parte se habla de un apoyo; la indeterminación de los términos empleados, debe confrontarse en los

21 *Ídem*.

22 *Ibidem*, objetivo 8, p. 59.

23 *Ídem*.

24 *Ibidem*, p. 70.

25 *Ídem*.

hechos, donde se ha visto la participación directa de la Marina en la lucha contra el narcotráfico.

Bajo este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 sólo destaca la estrategia en el sentido de promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, “de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada”²⁶. Sin embargo, esto último no ha ocurrido y ha generado, por ende una ausencia de regulación de los actos de las autoridades en materia de seguridad pública, y en concreto en la lucha contra la delincuencia organizada.

3. Seguridad Pública, Derechos Humanos y Estado Constitucional de Derecho en México

Hasta ahora, se han podido advertir los aspectos de la seguridad pública en México y constatar la indeterminación con que se establece el ejercicio de ésta tratándose del crimen organizado y del narcotráfico. También el escaso enfoque en lo que concierne al marco normativo en torno a la lucha contra el crimen y la relación de los derechos humanos en la misma.

Lo que se pretende destacar es que existen omisiones normativas en la lucha o guerra en contra del crimen organizado, lo que genera incertidumbre en el reconocimiento de derechos dentro del Estado Constitucional. A pesar de que la Suprema Corte ha establecido algunos criterios que podrían ser aplicables remotamente a los casos, lo cierto es que la función del alto tribunal ha sido poco constante y sus determinaciones, desde luego, no solucionan el problema del respeto a los derechos en el escenario de la seguridad pública.

La situación reseñada, genera que ante la ausencia de normas de derecho interno y de derecho internacional que encaucen la lucha que se plantea, se ponga en cuestionamiento el cumplimiento de los postulados del Estado Constitucional de Derecho. La lucha, en efecto, es necesaria. La propia Suprema Corte había respaldado, en cierto grado, la actividad en esa materia (*infra*, notas 28 y 29), por otra parte, el máximo tribunal ha reconocido, primero, una ausencia de normatividad en materia de ejercicio de la fuerza pública y, en este sentido, ha precisado algunos elementos concretos que las autoridades civiles deben acatar en la actividad de la seguridad pública.

En primer término, la Suprema Corte había señalado, desde el año 2000, que la participación “en auxilio” de las autoridades civiles, por parte del Ejército, Armada y Fuerza Aérea era constitucional²⁷; sin embargo, destaca que a la fecha ya no se trata de funciones de auxilio, sino de una participación en funciones que corresponden, en principio, a las autoridades civiles. La Suprema Corte, ya durante el sexenio

26 *Ibíd*em, p. 72.

27 Tesis P/J. 38/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI*, abril de 2000, p. 549, registro 192080. De rubro: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución).

actual, ha mantenido implícitamente la constitucionalidad de los retenes militares²⁸ e incluso había sostenido el fuero militar²⁹ a pesar del contexto en que ocurrían estas situaciones de hecho en materia de seguridad.

Por otra parte, el máximo tribunal ha destacado criterios en el sentido de racionalizar los actos de las autoridades en la materia que nos ocupa, reconociendo en primer lugar, la ausencia de una regulación en materia de ejercicio de la fuerza pública y ante esta circunstancia, la necesidad de llevar a cabo un ejercicio de razonabilidad en los actos de las autoridades.

En primer lugar, las omisiones legislativas en materia de seguridad pública, se ha reconocido, pueda dar lugar a que se propicie vulnerabilidad a los derechos reconocidos por el Estado Mexicano (nacionales e internacionales). En ese sentido, la Corte ha sostenido el siguiente criterio,

SEGURIDAD PÚBLICA, FUERZA PÚBLICA Y ACTOS DE POLICÍA. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS EN ESAS MATERIAS PROPICIAN POR SÍ MISMAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. La existencia de omisiones legislativas y reglamentarias en materia de actos de policía, fuerza pública y seguridad pública, propician por sí mismas condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos, particularmente del derecho a la protección de la vida y de la integridad personal (física y psicológica), pues conforme a estos derechos humanos, el Estado debe realizar acciones que coadyuven a su respeto y ejercicio, entre las que se encuentran aquellas de orden legislativo, reglamentario y protocolario. Consecuentemente, la ausencia de estas medidas normativas permite que la fuerza pública se ejerza irresponsablemente, lastrando el avance hacia una cultura policial democrática, sin apego a los derechos reconocidos en el derecho internacional a toda persona, y particularmente a las que son objeto de una acción policiaca, y que son recogidos y tutelados por la Constitución General de la República³⁰.

Lo destacado es la necesidad de un marco jurídico que regule los actos policiacos (autoridades civiles) cuya ausencia puede generar afectaciones a los derechos identificados con las libertades públicas e integridad personal, que exige la necesaria participación de las autoridades en la materia. Ahora bien, tratándose de la participación de las Fuerzas Armadas, debe ponerse mayor énfasis en los derechos, principalmente en su protección en el derecho internacional.

28 Véase al respecto, el amparo directo en revisión 498/2006 del que conoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidiendo desechar el mismo sin atender al cuestionamiento de constitucionalidad del retén militar. Documento de la resolución disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>

29 En este sentido, destaca el amparo en revisión 989/2009 promovido por Reynalda Morales Rodríguez, donde se cuestionaba el fuero militar. Documento de la resolución disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>. La cuestión del fuero militar, no ha variado, sino a partir de de la discusión del expediente, varios 912/2010, los días 11, 12 y 14 de julio de 2011. Discusión consultable en: www.scjn.gob.mx/.

30 Tesis P. LXIX/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII*, enero de 2011, p. 61. Registro IUS 162995.

Un segundo criterio, se refiere a las condiciones que deben cumplirse por parte de las autoridades, a fin de que la actuación de éstas cumpla con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido, la Suprema Corte ha precisado lo siguiente,

SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de razonabilidad, modulado a las circunstancias del caso —en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna—. Así, para que los actos policíacos en los que se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad es necesario que: 1) Se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar; 2) La actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y, 3) La intervención sea proporcional a las circunstancias de facto. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos³¹.

La tesis identifica la constitucionalidad de los actos a un criterio de razonabilidad, se establecen como tales que se justifique la medida, que ésta sea necesaria y finalmente, proporcional. Este razonamiento, no se encuentra apartado de los elementos que se han destacado en la protección de derechos en el Estado Constitucional, pues derivan justamente de la interpretación de los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad, se ha dicho, es conformado por otros tres subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en el sentido estricto³².

Los criterios anteriores representan pautas que deben seguir los órganos del Estado y respetar las autoridades civiles, pero estos son escasos y de poca utilidad ante el problema de la posible afectación de los derechos humanos en la actividad de la seguridad pública seguida contra el crimen organizado, lo primero que se debe tener en cuenta es determinar cuándo se trata de un apoyo o auxilio de las Fuerzas Armadas y cuándo su actuación va más allá, frente a cualquiera de ambas posibilidades no existe, se insiste, un marco jurídico idóneo.

En el supuesto de que las Fuerzas Armadas participen en auxilio de las autoridades civiles debe regularse, primordialmente a través de normas de derecho interno. Si se trata de la participación directa de las Fuerzas Armadas en aspectos de seguridad pública, deben imperar normas de derecho internacional. Al respecto, el Ministro Cossío ha señalado que “una cosa es la actuación de las fuerzas armadas

31 Tesis: P. LII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII*, enero de 2011, p. 66. Registro IUS 162989.

32 Alexy, Robert. “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, *Jueces y ponderación argumentativa*, UNAM, México, 2006, p. 2.

como coadyuvantes de las autoridades civiles y otra su intervención armada en una lucha. La primera se regula por la Constitución y las leyes nacionales; las segundas por esos parámetros y por el Derecho internacional”³³.

Siguiendo al Ministro Cossío, bajo esta última premisa es relevante lo establecido en el segundo protocolo a los Convenios de Ginebra para la Protección de las Víctimas de Guerra; en él, se establecen una serie de instrumentos aplicables en materia de conflictos armados internacionales. El Estado Mexicano no ha ratificado dicho protocolo a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo se había destacado la necesidad de armonizar “la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México” en el combate al crimen organizado.

El derecho internacional entonces, puede mostrar un marco bajo el cual actuar ante la situación que se comenta. El Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional del 8 de junio de 1977, establece una serie de derechos, como el de no intervención, garantías fundamentales, así como la protección de derechos de los civiles. El Protocolo de Ginebra establece que no podrán invocarse disposiciones del mismo con el objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado.

Como garantías fundamentales, establece que “todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas”. Además, que deberán ser tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. En cuanto a la protección, se destaca que la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares; debiendo atender que no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles, quedando prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

Como se aprecia, se trata de parámetros y disposiciones que deben ser atendidas en el escenario actual de la seguridad pública y los derechos humanos, debiendo procurar un marco normativo en la actuación de las autoridades civiles y de las Fuerzas Armadas como auxiliares de éstas o con participación directa, así como el panorama del derecho internacional de los derechos humanos. De lo contrario, las reformas constitucionales al sistema de justicia penal, al juicio de amparo e incluso la de Derechos Humanos, pueden provocar un doble discurso en torno a los derechos, cuestionándose con ello uno de los postulados esenciales del Estado Constitucional de Derecho.

33 Cossío D. José Ramón. El Universal 9 de marzo de 2011. “Las condiciones de la lucha” <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/51959.html>

Conclusiones

Debe ponerse énfasis en el sistema de derechos actual, procurando entender a la Constitución bajo principios y directrices, y a los derechos como el centro de la teoría constitucional, de manera que estos deberán cumplir con las características de máximo rango, máxima fuerza jurídica, máxima importancia del objeto y máximo grado de indeterminación en su interpretación. En este mismo orden de ideas, debe destacarse la progresividad de los derechos humanos. Por esto, se ha de procurar que los mismos no se restrinjan utilizando para ello el propio texto constitucional.

Debe armonizarse la función de la seguridad pública con el respeto a los derechos humanos, pues si bien aquélla procura el bienestar y la seguridad jurídica las personas, los medios que se han planteado para lograr esos objetivos conducen al cuestionamiento de la legitimidad de los medios empleados por el Estado para lograr tales fines.

Un elemento importante para lograr la armonización implica descartar la restricción de derechos, por el contrario, es preciso establecer un marco jurídico nacional e internacional que sea acorde a los objetivos de seguridad pública planteados. Para ello, es necesaria la determinación concreta en torno a la actuación de las autoridades militares en el ámbito de la seguridad pública.

La manera de plantear una guerra en contra el crimen organizado que no ha sido consensada entre los órganos del Estado, ya sea con la base normativa, operativa y de preparación de los actores involucrados con la misma, afecta los derechos de los ciudadanos y a las propias instituciones. No son desconocidos los actuales conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en la materia, al cuestionarse, por ejemplo, por parte del primero la actividad de los jueces, lo que el propio Consejo de la Judicatura ha reprochado arguyendo que “cuestionar el trabajo de los jueces, sin fundamento, por consigna y más aún, sin pruebas, atenta contra la estabilidad nacional”. Esta situación refleja las implicaciones de iniciar una lucha, batalla o guerra, con escasa coordinación entre las autoridades y consenso con los ciudadanos.

La lucha contra el crimen es necesaria, como también lo es la discusión y los términos en que ésta se ha de llevar a cabo; el derecho internacional de los derechos humanos muestra en concreto algunos parámetros que deberían ser considerados. Por otro lado, debe procurarse que la Ley de Seguridad Nacional respete los derechos de los ciudadanos y en verdad se confiera un marco regulatorio en términos constitucionales a las autoridades. De no atender lo anterior, las importantes reformas constitucionales de los últimos años, generarán un doble discurso de las autoridades en torno a los derechos, a su compromiso con los mismos, cuestionándose con ello los aspectos elementales del Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente, debe destacarse la idea de seguridad pública como función preventiva, pues ésta implica cuestiones culturales y sociales, que a la fecha han sido terrenos poco explorados por las autoridades, que se han enfocado a la idea de lucha, siendo la causa de ésta un fenómeno más profundo que el crimen organizado que ahora se combate.

Lista de referencias

- ALEXY, Robert. "Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático" *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006.
- ALEXY, Robert. "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", *Jueces y ponderación argumentativa*, UNAM, México, 2006.
- ARA PINILLA, Ignacio. *Las transformaciones de los derechos humanos*. Tecnos, Madrid, 1994.
- CÁRDENAS GRACÍA, Jaime. *La argumentación como derecho*, UNAM, México, 2007.
- CONTRERAS LÓPEZ, Miriam E. "Integración al sistema productivo: Complemento de la Readaptación Social en el marco de la Seguridad Pública", *Seguridad Pública. Propuestas y alternativas*, Ana Gamboa de Trejo (coord.) Arana Editores, Xalapa, 2008.
- CÓRDOBA DEL VALLE, Enrique. "Los elementos del Estado de Derecho ¿Es la seguridad pública uno de ellos?" *Seguridad Pública. Propuestas y alternativas*, Ana Gamboa de Trejo (coord.) Arana Editores, Xalapa, 2008.
- El Universal. Editoriales, en: <http://www.eluniversal.com.mx/>
- FERRAJOLI, Luigi. "Pasado y futuro del Estado de Derecho" *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006.
- GUASTINI, Ricardo. "La constitucionalización del ordenamiento jurídico" *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), 3ª ed., Trotta, Madrid, 2006.
- La Jornada en línea: <http://www.jornada.unam.mx>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. (Voz: Seguridad Pública), *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-Porrúa, México, 1992.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación: 1. Versiones taquigráficas del Pleno. 2. Consulta de expedientes. 3. IUS, Jurisprudencia y tesis aisladas 2011. En: <http://www.scjn.gob.mx>
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*, trad. Mariana Gascón, Trotta, 9ª ed., Madrid, 2009.

