

**PONENCIA DEL LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS, CON MOTIVO DE LA SESIÓN CONJUNTA DE LA
CONFERENCIA NACIONAL DE SECRETARIOS DE SEGURIDAD
PÚBLICA Y LA CONFERENCIA NACIONAL DEL SISTEMA
PENITENCIARIO**

Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015

Agradezco la invitación que se me extendió para participar en este Espacio, lo cual me da la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre los derechos humanos y el ámbito de la seguridad pública, así como la importancia que tiene la capacitación de los servidores públicos en esta materia. En mi participación, he pretendido sintetizar o concentrar opiniones y planteamientos que he expresado en otros foros, a efecto de compartir con ustedes algunos postulados básicos que con relación a estos temas consideramos relevantes en el Organismo Nacional a mi cargo.

Hablar de seguridad pública y de derechos humanos es hacer referencia a un binomio indisoluble, pues como se ha dicho “la seguridad pública es la premisa general y piedra angular sobre la que descansa el respeto a los derechos humanos”. La vigencia y el libre ejercicio de derechos requiere un contexto en el que, cuando menos, la vida y la integridad física de las personas, así como su patrimonio, se encuentran protegidos, lo cual presupone la existencia de un orden que garantice la convivencia pacífica entre las personas, tarea que en

el mundo civilizado recae en los Estados y que se materializa en la atribución que gozan en materia de seguridad pública.

De este modo, podríamos decir que la seguridad pública tiene como función tutelar el orden y la paz pública con el objeto de conservar el Estado de Derecho, motivo por el cual, el ejercicio de esta atribución tiene un alto grado de dificultad para quienes la llevan a cabo, pues además de velar por la paz y el orden deben realizar dicha función sin afectar los derechos y libertades de las personas. Así, se exige a quienes tienen a su cargo estas tareas un equilibrio entre la coercibilidad de las normas jurídicas y el respeto de los derechos humanos.¹

Constitucionalmente, el derecho a la seguridad pública se encuentra consagrado en el artículo 21 Constitucional que incluye a la seguridad pública como un derecho que comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, además de la sanción de infracciones administrativas, contemplándose expresamente que las actuaciones de las instituciones encargadas de ella se deben regir por el principio de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

Este precepto, como se ha sostenido, debe interpretarse como una disposición que consagra derechos humanos, pues la materia que

¹Cf. Marta Silvia Moreno Luce, “La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional”, p. 4, <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/9/moreno9.pdf>.

regula tiene gran impacto en el goce y ejercicio de diversos derechos que se relacionan con la seguridad y la aplicación de sanciones.²

La seguridad está reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, la Corte Interamericana, a través de diversas sentencias que hoy son vinculantes para todos los jueces mexicanos, ha establecido puntualmente que “los Estados tienen la obligación de proteger a todas las personas, y evitar los delitos, sancionar a los responsables de éstos y mantener el orden público, particularmente cuando se trata de hechos [...] que no sólo comportan una lesión a los individuos, sino al conjunto de la sociedad, y merecen el más enérgico rechazo [...] Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción”.³

² Cf. Ricardo J. Sepúlveda I., “Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, pp. 2095 y 2096.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala” Sentencia de 20 de junio de 2005, párr. 63.

En México se requiere conceptualizar a la seguridad pública como un derecho humano y no sólo como una función del Estado, “no puede haber contraposición entre las acciones de seguridad y el respeto de los derechos humanos”⁴ y, aún más allá, jurídicamente están condicionados recíprocamente, lo que quiere decir que la razón de existencia de la seguridad pública es crear las condiciones necesarias para que los gobernados gocen de sus derechos sin amenazas violentas sobre su persona, su vida, sus libertades, sus posesiones o sus propiedades.⁵

En este sentido no se puede dar, de ninguna manera, una contraposición entre los derechos humanos y la seguridad pública, pues se estaría afectando el fin mismo y último de su existencia. Del mismo modo, las autoridades encargadas de ejercer estas tareas deben procurar que la sociedad los vea como aliados y defensores de las personas, que tienen a su cargo su protección al proporcionarles ese entorno en el que ni su vida, ni su integridad o patrimonio idealmente se pueda ver violentado o sufrir afectación alguna, lo cual constituye su papel esencial, y no, como en algunos casos sucede, con desconfianza o como potenciales violadores de derechos humanos.

⁴ *Ibidem*, p. 2099.

⁵ Cf. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Seguridad Pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales”, J. 35/2000, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, p. 557.

De ahí la importancia que tiene la capacitación a los servidores públicos en materia de seguridad pública, que es el tema sobre el cual se me pidió realizar con ustedes algunas reflexiones en este día, a lo cual yo me permitiría agregar la relevancia que tiene la educación en este ámbito y en el de derechos humanos para toda la sociedad.

Es simple y se ha dicho muchas veces, pero es necesario repetirlo: la autoridad tiene la obligación de sujetar sus actos a lo previsto por las normas, de aplicar la ley a quien la incumpla y no permitir forma alguna de impunidad. En este sentido, la coherencia y ejemplo de la autoridad en el propio actuar es tan importante como las acciones que emprenda ante quien viole las normas. En contrapartida, la sociedad, si bien debe exigir a las autoridades que cumplan y respeten la ley, también debe asumir un compromiso de cumplimiento de las normas, de sus obligaciones, así como respeto y colaboración con las instituciones del Estado.

No podemos hablar que seamos una sociedad efectivamente sustentada en una cultura plena de protección y defensa de los derechos humanos cuando advertimos que existen altos niveles de impunidad, de inseguridad, de violencia, cuando el acceso efectivo a la justicia es solo una aspiración para muchos mexicanos, tenemos bajos niveles educativos y diversas carencias sociales que ocasionan, según algunos estudios, que más de cincuenta millones de mexicanos vivan en condición de pobreza.

La pobreza y los niveles de desigualdad imperantes son realidades que transgreden toda lógica de un Estado democrático de Derechos, y esta condición de pobreza, junto con la exclusión social, son fenómenos que vulneran a todas luces la dignidad de las personas que las sufren. La desigualdad social produce que las personas queden marginadas, expulsadas, por así decirlo, de las oportunidades de desarrollo similares a las de los sectores más integrados de la sociedad, y que impide el progreso tanto del individuo como de su entorno, de su colectividad.

Estos elementos han afectado seriamente las condiciones para la convivencia pacífica en algunas zonas del país. La violencia que se ha registrado en las mismas ha puesto en riesgo la vigencia de los derechos humanos y generado una alerta para quienes vemos por su protección y defensa. Su incremento y el de la descomposición social, ponen a prueba a las Instituciones, incluida a la CNDH, y evidencian las carencias, las profundas desigualdades, la falta de oportunidades y de respuesta por parte de las autoridades desde hace muchos años, así como la debilidad del Estado de Derecho en esas regiones.

La respuesta que como Estado se dé a esta violencia debe ir más allá de las acciones meramente reactivas, hay que entender y remediar los factores que la generan. Una perspectiva basada sólo en la reacción lleva implícito el grave riesgo de que se avalen acciones

autoritarias o alejadas de lo previsto por las normas, lo cual no podemos permitir ni como sociedad ni como país. Los grados de violencia que se viven generan una nueva realidad a la que no nos debemos acostumbrar y que nos demanda acciones responsables y compromisos inmediatos para ser atendida.

El Ombudsman Jorge Carpizo, hace 25 años, ya hacía notar que la persecución de los delitos no era incompatible con un régimen sustentado en los derechos humanos, que no era posible que se pretendiera remediar la injusticia cometiendo nuevas y mayores injusticias, toda vez que una violación a los Derechos Humanos que no es resarcida, debilita al pacto social y jurídico sobre el cual se apoya la sociedad mexicana. Antes como hoy, la clave se encuentra en la vigencia de un Estado de derecho que garantice el respeto de todos los derechos humanos.

Hay que defender a la persona con la ley y sus instituciones. La vigencia de los derechos humanos sólo es posible cuando hay paz y para ello es indispensable la seguridad. Sin justicia no hay paz, sin paz no existen condiciones para el desarrollo pleno e integral de la persona. La paz es un objetivo cuya realización incumbe no sólo a las autoridades, es un proceso que no puede concretarse sin el compromiso de todos los mexicanos.

Para todos nosotros es imperativo lograr la reconstrucción del tejido social, que se ha visto comprometido por los fenómenos de violencia e inseguridad que aquejan diferentes zonas del territorio nacional.

Así, la consolidación de la paz en México está directamente relacionada con la seguridad pública en términos de garantizar la seguridad de toda la población mediante la disminución de los factores de riesgo asociados a la criminalidad, el fortalecimiento del tejido social y las condiciones de vida de las personas con el fin de disminuir las causas del delito y la violencia.⁶ Esto último se relaciona con la garantía efectiva de Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que permiten que cada persona tenga una vida digna y se configura como el mecanismo más eficiente para la prevención de los delitos.

La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político.⁷ Por ello se utilizan los términos de seguridad ciudadana o seguridad humana para recordar que el eje rector de la actividad

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Las cinco Metas Nacionales”.

⁷ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

estatal es la persona. La seguridad ciudadana implica salvaguardar el libre ejercicio de los derechos pero dicha labor no sólo compete a las corporaciones de policía, sino también a la Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones de carácter privado; es decir, a todos los actores públicos y sociales.

Los funcionarios que tienen a su cargo la efectiva realización de la seguridad pública deben apegarse a los límites que permitan el libre disfrute de los derechos. Así, cuando se habla de respetar la integridad de la persona en el combate contra el crimen, se habrá de limitar el uso de la fuerza a casos excepcionales, como *ultima ratio*, siempre de manera proporcional y con estricto apego a los estándares nacionales e internacionales sobre el uso de la fuerza.

El uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes constituye una violación a los derechos humanos y, en caso de llegar al extremo de afectar la vida, implica la privación arbitraria de ésta o ejecuciones extrajudiciales.⁸

Como se dijo, la “función primordial del Estado es salvaguardar los derechos humanos en todas las circunstancias” y que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, utilizando la fuerza si es necesario, pero debe de hacerlo dentro de los límites y

⁸ Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Zambrano vs. Ecuador”, Sentencia de 4 de julio de 2007, párrs. 83-85.

conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

Por ello es fundamental la profesionalización de los funcionarios de las instituciones de seguridad y aquellos pertenecientes a las instituciones policiales.⁹ Pero también es urgente diseñar mecanismos para el pleno respeto de los derechos de los policías. El régimen de excepción previsto por el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, por el cual a ellos los une un vínculo administrativo con el Estado (denominado Acto condición) y no una relación laboral, puede resultar cuestionable desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, debemos recordar que cualquier “trabajo en sentido amplio” debe desarrollarse en condiciones justas y dignas.¹⁰

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que debemos centrarnos en cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.

⁹ Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, art. 25, fracciones II y IV.

¹⁰ Tesis: XVI.1o.A.T.10 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3.

Las políticas públicas en este ámbito, deben fortalecer la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base en consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

La ciudadanía debe participar activamente en el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas, mediante intercambios y controles horizontales. Son fundamentales las estrategias locales y comunitarias en la seguridad, es decir, la participación ciudadana activa, crítica y plural.

Por ello se debe invertir la pirámide del diseño de la estrategia en materia de seguridad y propugnar por la implementación del nuevo diseño constitucional en materia de prevención del delito, el cual implica un ejercicio real y vinculante de evaluación ciudadana respecto de las políticas públicas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad.

El fortalecimiento de la sociedad civil y la reorientación de algunas instituciones para asumir una clara vocación ciudadana, han replanteado las relaciones entre Estado y ciudadanía, apuntando en una dirección que abandona la concepción de Estado autoritario y

paternalista, que ve en la o el ciudadano a un súbdito, y que avanza al reconocimiento de las personas como sujetos con derechos, con diferencias que, justo en función de esos derechos, requieren armonización y compensación.

Otro ámbito en el que también es necesario que tanto las políticas públicas como las autoridades encargadas de implementarlas estén sujetas a un parámetro de derechos humanos es el penitenciario. Descuidar este ámbito inhibe que opere la reinserción social y genera condiciones contrarias al respeto de la dignidad humana en los centros de internamiento que ponen en riesgo, tanto a los propios internos, como al personal que labora en dichos centros. El hecho de que una persona se encuentra privada de su libertad no implica que se encuentre privada de su dignidad como ser humano. Los servidores públicos que prestan sus servicios en esta materia requieren de una capacitación especializada y pertinente que les permita llevar a cabo las tareas que les corresponden con seguridad, efectividad y sin afectar los derechos humanos de las personas sujetas a internamiento.

En todas las tareas que se emprendan en este ámbito, es preciso que vean en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en los demás organismo de protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas a unos aliados, ya que compartimos objetivos comunes y debemos trabajar conjuntamente para fortalecer

las capacidades y competencias de las fuerzas policiales en todo el país con la finalidad de construir una cultura de la paz en México, basada en la igualdad, la justicia y una vida digna para todas las personas.

En este punto, también es necesario que exista capacitación. Es preciso que se entienda cuál es el verdadero papel del Ombudsman Nacional y de los organismos locales en la consecución de estas metas:

México cuenta desde hace varios años con un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, el cual está reconocido por nuestra Constitución, y busca ser un opción flexible, ágil, cercana a la sociedad y sujeta a menos formalidades que las vías jurisdiccionales tradicionales, para que las personas que han visto violentados sus derechos fundamentales puedan acudir al mismo a buscar que tales violaciones sean subsanadas y los daños que se les causaron reparados.

Para que estos mecanismos cumplan sus objetivos se requiere no sólo que las instancias federales y locales encargadas de la protección y defensa de los derechos humanos desempeñemos adecuadamente nuestras funciones, es preciso un compromiso y actuación responsable por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno para atender los requerimientos y solicitudes de

información que les hagan los organismos defensores de derechos humanos, así como la aplicación irrestricta y oportuna de la ley para sancionar a aquellos servidores públicos que hayan violado los derechos fundamentales y prevenir que tales hechos se repitan.

El Ombudsman, no busca ser antagónico a las autoridades ni a los poderes públicos; por el contrario, a través de su actividad y del ejercicio de sus atribuciones, coadyuva a la lucha contra la impunidad, así como a depurar, fortalecer y consolidar las instituciones. Cuando se señala que un servidor público violó derechos humanos se propicia que aquellas hagan evidente y fortalezcan su compromiso con los derechos humanos al no permitir que tales actos queden impunes, posibilitar que se repare el daño a las víctimas y prevenir la repetición de tales hechos.

La voz del Ombudsman siempre llamará al diálogo, a la concordia y a la paz. De ninguna manera busca dividir o polarizar a la sociedad ni evitar que se aplique la ley. La CNDH siempre se pronunciará porque se aplique la ley, sin distinción o reserva, a quien cometa un delito. No hacerlo, violenta de nueva cuenta a las víctimas. Un Ombudsman fuerte e independiente conviene a todos y fortalece a México. Menoscabar su autonomía o pretender politizar su función implica un daño grave a la vida democrática de nuestro país.

En un contexto de inseguridad como el que vivimos en diversas zonas del país, los derechos humanos deben considerarse como centro del quehacer institucional de todas las autoridades, particularmente las involucradas de una u otra forma en las tareas de seguridad ciudadana, teniendo como base y esencia a la dignidad humana. Una postura activa del Estado en la protección y promoción de estos derechos contribuye a una adecuada ejecución del combate a la inseguridad y además garantiza la seguridad de las personas. Seguridad ciudadana implica, como lo he mencionado, un binomio que no se contrapone: Derechos humanos y seguridad pública.

Vale la pena reiterarlo: los pronunciamientos y recomendaciones de la CNDH no descalifican instituciones ni cuestionan la honorabilidad y tradición de las mismas. Se señalan conductas de servidores públicos que se han apartado de la conducta que les sería debida en el desempeño de sus funciones. Las instituciones, al investigar y sancionar estos hechos, se fortalecen al ratificar su compromiso con la legalidad y nuestro marco constitucional.

Tomando como base el respeto de los derechos humanos, el desempeño de las autoridades debe estar sustentado en la integridad, en la honestidad, es decir, en un compromiso con la verdad. Según una frase que se atribuye a Platón la peor forma de injusticia es la justicia simulada, coincido con ello. Si se reconoce que un servidor público se ha apartado del cabal cumplimiento de sus obligaciones y

se le sanciona conforme a derecho, las instituciones se fortalecen y la credibilidad de la sociedad en las mismas se refuerza, pero si por el contrario, se incurre en simulación o se busca alterar la verdad para evitar que aquel que incurrió en una falta responda de tal hecho, además de propiciarse la impunidad se daña gravemente la credibilidad y prestigio de las Instituciones, pues la verdad, puede tardar en llegar pero finalmente se descubre.

Siempre he considerado que tiene un mayor provecho adelantarse y prevenir las violaciones a los derechos humanos, que recomendar para corregir e indemnizar daños que se pudieron haber evitado con el arraigo de la cultura de derechos humanos que se asuma por convicción. En esta tarea, la formación y capacitación que se dé a todas las autoridades involucradas en el ámbito de la seguridad pública tienen gran relevancia, de ahí que sea una cuestión que debemos emprender de manera conjunta y responsable.

Muchas gracias.