

Los suscritos, Senadora **MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, MARIA HILARIA DOMÍNGUEZ ARVIZU, FIDEL DEMÉDICIS HIDALGO, JUAN CARLOS ROMERO HICKS, ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS Y JORGE TOLEDO LUIS** Senadores de la República, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I, 164 numerales 1 y 2, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 10 DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, Y 15 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**, en virtud de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la "Constitución") prevé que la actuación de las instituciones de seguridad pública debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

En este orden de ideas, conforme lo prevén los artículos 6 y 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones de seguridad pública de todo el país, (las cuales incluyen a los cuerpos de policía de carácter federal, local o municipal), deben regir su actuación por los principios previstos en el mencionado artículo 21 Constitucional, conducirse siempre con dedicación y disciplina¹, con estricto apego al orden jurídico y respetar en todo momento los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución.

Asimismo, tal y como lo dispone el mencionado artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones de seguridad pública de todo el país deben abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.

Los elementos de las instituciones de seguridad pública de todo el país están directamente obligados, conforme al artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a que siempre que hagan uso de la fuerza, ésta siempre deberá de ser de manera racional, congruente, oportuna, y con respeto a los derechos humanos. De igual manera, dentro del cuerpo de la Ley de la Policía se establecen los principios acorde al artículo 21 constitucional.

Por lo anterior, es de observar que el marco normativo mexicano establece la obligación de los elementos de las corporaciones policiales deberán de respetar los derechos humanos en cada una de sus actuaciones. De igual manera establece como obligación velar en todo momento por cumplir y hacer cumplir con lo que establecen las diversas normas que rigen en nuestro país.

Ahora bien, el artículo 533 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que comete el delito de ataques a las vías generales de comunicación, aquella persona que "*dañe, perjudique o destruya las vías generales de comunicación, o los medios de transporte, o*

¹La cual, conforme lo dispone el artículo 99 de dicha ley, comprende el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos.

interrumpan la construcción de dichas vías, o total o parcialmente interrumpen o deterioren los servicios que operen en las vías generales de comunicación o los medios de transporte". La pena por la comisión de dicha conducta es de tres meses a siete años de prisión y multa de 100 a 500 días de salario mínimo.

Así, la expresión de "ataque" utilizada por la mencionada ley, es empleada en la acepción gramatical de "dañar, interrumpir o destruir" las vías de comunicación, interpretación que históricamente ha adoptado el Poder Judicial de la Federación desde 1947, con la resolución del Amparo penal directo 5684/46 por la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al resolver la contradicción de tesis 9/2006-PS, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que el bloqueo de carreteras debe sancionarse conforme al mencionado artículo 533 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y no conforme a la fracción III del artículo 167 del Código Penal Federal, además de continuar con la interpretación ya mencionada, hizo énfasis en que dicha norma (el artículo 533 de la Ley de Vías Generales de Comunicación), sanciona a quienes por cualquier medio interrumpen los servicios que operan en las vías generales de comunicación o los medios de transporte, agregando una circunstancia de modo, al referir que dicha interrupción puede ser total o parcial; en cuanto al resultado, amplía los casos de afectación derivados de la conducta delictiva, pues no sólo sanciona la interrupción de los medios de transporte, sino también la de los servicios que operan en las vías generales de comunicación; además, el tipo penal previsto en el mencionado artículo 533, permite regular la óptima aplicación de sanciones a quienes transgreden dicha norma desde el punto de vista de los bienes jurídicos tutelados, es decir, el adecuado funcionamiento de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte y de los servicios auxiliares. (tesis de jurisprudencia 1a./J. 46/2006)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha hecho énfasis en que las libertades de expresión y de reunión que conllevan el derecho a la protesta social pacífica, constituye un derecho fundamental en todo Estado democrático y su práctica facilita el ejercicio y vigencia de otros derechos y ampara las manifestaciones de crítica política, pero deben ejercerse dentro de los límites legales, y los reclamos que se formulan con relación a cualquier derecho, no pueden inhibir o hacer nugatorios los derechos de terceros, en particular los que corresponden a niñas, niños y adolescentes, como el derecho a la educación, en el cual se debe privilegiar siempre el interés superior que les asiste, y tampoco deben generar actos ilícitos, como la violencia o el impedimento deliberado al libre tránsito.

La Comisión Nacional de Seguridad, en el "Procedimiento Sistemático de Operación" denominado "Control de Multitudes", prevé que la Policía Federal, en las acciones de restablecimiento del orden público, en los cuales se deban liberar carreteras federales o de cuota, cuando sean obstruidas u ocupadas deliberadamente, debe en todo momento hacer del conocimiento de los elementos que participen en dichos operativos, que deben respetar los derechos humanos de las personas que estén obstruyendo u ocupando las vías, no utilizar armas de fuego, portar equipo anti motín completo, evitar el uso de la fuerza, y en caso de ser necesario el uso de la fuerza, limitarse siempre a la equivalencia permitida internacionalmente, de acuerdo a la "pirámide del uso de la fuerza", valorando las circunstancias que se vayan presentando en la manifestación.

En el ámbito internacional, existen criterios interpretativos como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 07 de septiembre de 1990 (los “Principios Básicos Internacionales”), y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, materia de la Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la 106ª sesión plenaria de la Asamblea General, el 17 de diciembre de 1979 (el “Código de Conducta de la ONU”). Dichos instrumentos pueden y deben ser tomados en cuenta como directrices compatibles con nuestro régimen constitucional.

En los Principios Básicos Internacionales, se reconoce la importancia de la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley al realizar un servicio social de suma valía, y que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de la sociedad. También se considera que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Dentro de las disposiciones generales se menciona en los Principios Básicos Internacionales, es que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, deben adoptar y aplicar normas y reglas sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas. Asimismo, señalan que se los Estados deben prever distintos métodos y uso de distintos tipos de armas y municiones, de modo que los funcionarios puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deben figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando sea apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones graves o muertes. Con el mismo objetivo, también debe preverse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, como escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas, a fin de disminuir la necesidad del uso de armas de cualquier tipo.

El punto 4 de los Principios Básicos Internacionales, se señala que los medios no violentos se



Internacionales, se indica que los funcionarios no deben emplear armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Por otro lado, el artículo 3º del Código de Conducta de la ONU, señala que los funcionarios de hacer cumplir la ley podrán hacer uso de la fuerza, sólo cuando sea necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

En el inciso a) de dicho artículo del Código de Conducta de la ONU, se hace mención de que el uso de la fuerza por parte de dichos funcionarios debe ser excepcional; ello implica que pueden usar la fuerza en la medida razonable de acuerdo a las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de un delincuente o de presuntos delincuentes, o para ayudar a efectuarla, y no podrá usarse en la medida que exceda estos límites.

El inciso b) del artículo señalado del Código de Conducta de la ONU, refiere que el uso de la fuerza debe atender al principio de proporcionalidad, es decir, el grado de la fuerza debe ser proporcionado al objeto legítimo que se busca lograr.

Por lo que respecta al uso de armas de fuego, el inciso c) del ya mencionado artículo, menciona que deberá hacerse lo posible por excluirlas, especialmente contra niños, y evitar su uso, salvo cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro la vida de otras personas, y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas sentencias, ha señalado que los Estados deben *“...ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos y... garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal”*. Asimismo, ha señalado que el uso de la fuerza debe estar regido por el principio de excepcionalidad y debe ser limitada proporcionalmente por las autoridades. Por lo que respecta al uso de fuerza letal y armas de fuego, éstas deben ser de mayor grado excepcional y deben estar prohibidos como regla general.

Es un hecho que en los desalojos realizados por cuerpos policíacos para liberar vías generales de comunicación por bloqueos, en varias ocasiones se han vulnerado derechos humanos, por parte tanto de manifestantes como de autoridades. La confrontación entre personas que mantienen un bloqueo y los policías que acuden a liberar la vía, en algunas ocasiones es

inminente; diversos factores pueden ser los causantes, desde una mala planeación, inobservancia en los protocolos de actuación por parte de las autoridades policiales, hasta una radical postura por parte de algunos grupos de manifestantes. De lo anterior basta nombrar algunos ejemplos para confirmar lo dicho:

- En mayo de 2006, tras una serie de hechos relacionados con la construcción de un nuevo aeropuerto para la zona metropolitana de la Ciudad de México, se suscitaron una serie de bloqueos en el tramo carretero federal Lechería-Texcoco, en el Estado de México, en donde elementos de la Policía Estatal se enfrentaron con los manifestantes, y solicitaron apoyo de la Policía Federal, lo cual tornó aún más violenta la situación. El resultado fue de dos personas fallecidas y más de 200 detenidos;
- En julio de 2011, maestros, estudiantes, padres e integrantes de diversas organizaciones mantenían desde junio del presente año un bloqueo en la carretera de San Cristóbal-Tuxtla Gutiérrez, el cual fue disuelto por policías estatales y municipales. En el operativo, los policías recibieron disparos de arma de fuego por parte de los manifestantes;
- En diciembre de 2012, jóvenes manifestantes de la Normal Rural de Ayotzinapa bloquearon la autopista México-Acapulco, a la altura del kilómetro 276, parte conocida como “el Libramiento”, en el Estado de Guerrero. El desbloqueo fue realizado por policías estatales y federales, equipados con equipo antimotín. Al intentar dispersar el bloqueo, manifestantes y policías se enfrentaron violentamente, dando como resultado dos personas fallecidas y varios lesionados;
- En diciembre de 2012 se realizó el desalojo de un bloqueo en el kilómetro 234 de la carretera trans-istmica en el poblado de El Mezquite del Municipio de Ixtaltepec, Oaxaca, que mantenían habitantes de varias comunidades indígenas. En el intento de desalojo, los manifestantes y los elementos de la Policía Estatal se enfrentaron a golpes, y la policía utilizó gases lacrimógenos para dispersar a la multitud;
- En octubre de 2013, se reportó un desalojo por bloqueo en la carretera federal Chetumal-Escárcega, Quintana Roo, efectuada por padres de familia y maestros, según reportes periodísticos. Intervinieron tanto policías Estatales como municipales, donde se suscitaron hechos de violencia como golpes y uso de gases lacrimógenos. Por lo anterior se reportaron varias personas heridas incluyendo mujeres y niños;
- En febrero de 2015 un grupo de manifestantes mantenían un bloqueo en la carretera México-Acapulco en el municipio de Chilpancingo, Guerrero. Elementos de la Policía Federal con equipo antimotín acudieron al lugar para liberar dicho bloqueo; lamentablemente, en el operativo se dieron acciones violentas por parte de manifestantes y policías;
- En abril de este año, transportistas y pobladores bloquearon el cruce llamado “Chichihualco”, en Chilpancingo, Guerrero. El Presidente de la Unión de Pueblos de la Sierra de Guerrero fue detenido en el operativo para liberar la vía, y manifestó que 42 manifestantes estaban desaparecidos y habían resultado otros 20 con diversas lesiones. En dicho desalojo participaron elementos de la Policía Federal;
- En junio del presente año, integrantes y simpatizantes de la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación realizaron varios bloqueos en el Estado de Oaxaca; en particular en el tramo carretero de Magdalena Tequisistlán y Santa María Jalapa del Márquez, los manifestantes se negaron a retirarse, por lo que enfrentaron violentamente con elementos de Policía Federal, quienes respondieron con gases lacrimógenos; y

- En julio del presente año, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se suscitaron una serie de marchas, en las cuales, en el centro de la ciudad se instalaron cercos policiacos para impedir el paso, y la policía estatal utilizó gases lacrimógenos afectando a una serie de personas.

Por otro lado, conforme lo dispone el inciso a) de la fracción II del artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (la “CNDH”) tiene la facultad de conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

Precisamente por hechos como los aquí mencionados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos correlativos de diversas entidades federativas, se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del uso excesivo de la fuerza por parte de policías, así como sobre la inobservancia de los protocolos de actuación. Algunas de las recomendaciones relacionadas con ello, son las siguientes:

- CNDH-1VG/2012. En la cual, entre otras muchas cosas, se solicitó que se dé capacitación a los cuerpos de seguridad pública en materia de Derechos Humanos y uso de la fuerza utilizado en las manifestaciones, así como para que puedan diferenciar la naturaleza de una marcha, si es pacífica o violenta, a fin de determinar el tipo de operativo, privilegiando siempre el diálogo; y
- CDHDF-10/2015, CDHDF-11/2015, CDHDF-16/2015 y CDHDF-17/2015. En las cuales se recomendó entre otras cosas, que la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno de la Ciudad de México diseñe un plan de actuación para eventos masivos con programas de operación policial, así como diseñar, implementar y evaluar un programa de actuación policial.

Derivado de lo anterior se puede ver que en todos los casos, tanto manifestantes como elementos de diversos cuerpos policiacos se han visto afectados por la violencia que se ha generado en protestas que se han tornado violentas. En el mejor de los casos escuchamos o leemos sobre heridos, pero en muchas ocasiones la violencia da como resultado el fallecimiento de alguna persona o lesiones que incapacitan de por vida a las víctimas para seguir con sus actividades cotidianas.

Comisión de Seguimiento a los hechos ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca, el 19 de junio de 2016.

El 19 de junio de 2016, tuvo lugar un enfrentamiento de elementos de la Policía Federal, de la Policía Estatal y de la Agencia Estatal de Investigaciones, ambas del Estado de Oaxaca, con manifestantes y maestros de la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, durante un operativo cuyo objeto era permitir la libre circulación de vehículos en la autopista 135-D y la carretera federal 190, ambas en su cruce ubicado en las afueras de Asunción Nochixtlán, Oaxaca.

Derivado de esos hechos, el 22 de junio de 2016, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó una Proposición de común acuerdo en la que se condenaron los hechos violentos ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca, se exhortó a las autoridades competentes a

investigar los hechos a fin de que se finquen las responsabilidades correspondientes, y se previó la conformación de una Comisión plural para dar seguimiento a tales hechos.

A raíz de lo anterior, el 29 de junio de 2016, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad el Acuerdo por el que se creó la Comisión de Seguimiento a los hechos ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca, el 19 de junio de 2016 (la "Comisión de Nochixtlán") en el que se estableció que sus actividades serían "*la observación y seguimiento de las investigaciones de los hechos*".

En dicho Acuerdo se designó como Presidenta a la suscrita, y se señaló que la vigencia de la Comisión de Nochixtlán sería "*hasta que se considere atendido el objetivo para el que fue creada, o en su caso, cuando concluya el segundo receso del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, y sus integrantes deberán presentar un informe de sus actividades*".

A efecto de dar seguimiento a los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción Nochixtlán, Oaxaca, los legisladores integrantes de la Comisión de Nochixtlán visitamos el lugar de los hechos y sostuvieron diversas entrevistas con pobladores, con integrantes del Comité de Víctimas y del Comité Social, así como con el director del Hospital Básico Comunitario y con maestros de la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

A lo largo de la existencia de la Comisión de Seguimiento, los legisladores integrantes sostuvimos diversas reuniones de trabajo con servidores públicos tanto del Gobierno Federal, como del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como con los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

Así, como se concluyó en el Informe de actividades de la Comisión de Nochixtlán², es necesario reformar la Ley de la Policía Federal y la Ley de la Comisión nacional de los Derechos Humanos, a fin de que la CNDH pueda acompañar a la Policía Federal en los operativos que realice con el fin de liberar vías generales de comunicación por bloqueos, y así pueda garantizarse de una mejor manera el respeto a los derechos humanos de los manifestantes y para que la CNDH tenga mayores elementos para la investigación de hechos posiblemente violatorios de derechos humanos.

Por todo lo anterior, la presente iniciativa prevé reformar la Ley de la Policía Federal, a fin de prever la obligación de notificarle a la CNDH la realización de operativos que tengan por objeto liberar vías generales de comunicación que se encuentren bloqueadas por manifestantes, a efecto de que la CNDH pueda enviar personal que acompañe a los elementos de la Policía Federal en los operativos.

Asimismo, la presente iniciativa prevé reformar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a fin de dotarla expresamente de la facultad para acompañar a los elementos de la Policía Federal en dichos operativos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Cámara la siguiente iniciativa

²El Informe de actividades de la Comisión de Seguimiento está disponible para su consulta y descarga gratuita en el micro sitio que se habilitó en el sitio de Internet del Senado de la República, específicamente en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/nochixtlan/informe_final.php

con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 10 de la Ley de la Policía Federal, y 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

DECRETO

PRIMERO.- Se reformael artículo 10 de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 10.- Son atribuciones del Comisionado General de la Policía Federal:

I. y II. ...

III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos, **así como notificar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanospreviamente a su realización, respecto de todos los operativos que tengan por objeto liberar vías generales de comunicación que se encuentren bloqueadas por manifestantes, y otorgar todas las facilidades para que personal de dicha Comisión acompañe a los elementos de la Policía Federal a dichos operativos;**

IV. a XX. ...”

SEGUNDO.- Se reforma el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

“Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a X. ...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;

XII. Designar al personal de la Comisión Nacional que deberá acompañar a los elementos de la Policía Federal en los operativos que tengan por objeto liberar vías generales de comunicación que se encuentren bloqueadas por manifestantes; y

XIII.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos.”

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República a los diez días del mes de octubre del año dos mil dieciséis.

SEN.MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA

SEN. MARIA HILARIA DOMÍNGUEZ ARVIZU

SEN. FIDEL DEMÉDICIS HIDALGO

JUAN CARLOS ROMERO HICKS

SEN. ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS

SEN. JORGE TOLEDO LUIS